

# TRANSPORTE AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIROS NA BAÍA DE GUANABARA

**estruturação dos monopólios e gestão das acessibilidades em uma  
perspectiva geográfica**

6

**Alan Gustavo Fernandes  
Pacífico<sup>i</sup>**

Doutorando em Geografia  
Universidade Federal do Rio de  
Janeiro (UFRJ)

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio

**Data de aprovação:** 25 de julho de 2013

**Orientação:** Dr. Augusto César Pinheiro da Silva (PUC-Rio/UERJ)

**Banca examinadora:** Dr. Bernardo Baeta Neves Strassburg (PUC-Rio); Dr. Glaucio José Marafon (UERJ); Dr.<sup>a</sup> Iná Elias de Castro (UFRJ)

## Resumo

Nos últimos anos, os temas ligados ao transporte, mobilidade urbana entraram, de forma mais significativa, na pauta de discussões das ciências sociais, ganhando destaque nos debates de âmbito político, econômico e social. As grandes cidades brasileiras são profundamente marcadas pelas condições inadequadas de deslocamento de pessoas e mercadorias. Além das más condições de transporte coletivo, já amplamente documentadas, agravaram-se recentemente as restrições às acessibilidades e sustentabilidades nas grandes metrópoles do país, gerando impactos sobre a qualidade de vida das pessoas e sobre as atividades sociais e econômicas. Em linhas gerais, o problema central dessa pesquisa reside na baixa qualidade da gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, caracterizada atualmente pelos constantes atrasos nos horários das embarcações, pelas altas tarifas, pela superlotação no interior das barcas e pelo número reduzido de linhas regulares e terminais e pela limitação de suas conexões intermodais. A hipótese norteadora desse trabalho argumenta que o fator decisivo para a baixa qualidade desse modelo de transporte possui origem política e econômica e é o monopólio historicamente presente no setor. Nesse sentido, o objetivo geral desse trabalho consiste em analisar a natureza da gestão do transporte aquaviário de passageiros no Rio de Janeiro, avaliando a influência do monopólio sobre a qualidade do serviço e seus reflexos territoriais, como a emergência do transporte aquaviário clandestino na margem leste da Baía de Guanabara.

**Palavras-chave:** transporte aquaviário; monopólio; acessibilidades; Baía de Guanabara.

<sup>i</sup> *Endereço institucional:*

Departamento de Geografia da  
Universidade Federal do Rio de  
Janeiro. Av. Athos da Silveira  
Ramos, 274. Centro de Ciência  
Matemáticas e da Natureza, blo-  
co F. Cidade Universitária. Ilha  
do Fundão. Rio de Janeiro, RJ,  
Brasil. CEP: 21941-916.

*Endereço eletrônico:*

[alancdc@gmail.com](mailto:alancdc@gmail.com)

**LE TRANSPOR DE PASSAGERS PAR EAU A LA  
BAIA DE GUANABARA : STRUCTURE DU  
MONOPOLE ET DE LA GESTION DES ACCES  
DANS UNE PERSPECTIVE GEOGRAPHIQUE**

**Résumé**

Dans les dernières années, les sujets qui sont liés au transport ou à la mobilité urbaine et la qualité des services publics ont pris part, plus significativement, au débat des sciences sociaux, en gagnant évidence dans les domaines politique, économique et social. Les grandes villes bresiliennes sont marquées par les conditions inadéquates de déplacement de personnes et de marchandises. Hors les mauvaises conditions du transport en commun, déjà largement décrites, les restrictions aux accès et à la durabilité sont aggravées dans les grandes metropoles du pays, en produisant des impacts sur la qualité de vie des personnes et sur les activités sociaux et économiques. En somme, le point central de cette recherche concerne à la mauvaise qualité de la gestion du transport de passagers par eau à la Baia de Guanabara. Cette gestion est, actuellement, caracterizée par les retards des horaires des bateaux, par les tarifs, par le surpeuplement des bateaux et par les nombres reduits des lignes régulières et des terminus et par la limitation de connection de ce moyen de transport avec les autres. L'idée central de ce travail a comme argument les origines politique et économique qui determinent la mauvaise qualité de cette modèle de transport et qui sont le monopole présent historiquement dans ce département. Dans ce sens, l'objectif général de ce travail est l'analyse de la nature de la gestion de transport à base d'eau dans l'État de Rio de Janeiro, en évaluant l'influence de ce monopole sur la qualité des services et leur conséquences sur le territoire, par exemple, l'apparition du transport clandestin par l'eau au bord est de la Baía de Guanabara.

**Mots-clés:** transport par eau; monopole; accès; Baía de Guanabara.

**1. Introdução**

Nos últimos anos, os temas ligados ao transporte, mobilidade urbana e acessibilidade entraram, de forma mais significativa, na pauta de discussões das ciências sociais, e ganham destaque cada vez maior nos debates de âmbito político, econômico e social.

A compreensão de que os deslocamentos espaciais nas cidades e metrópoles constituem-se como um dos elementos mais importantes da problemática da estruturação dos territórios e dos movimentos da população, de bens e de serviços, chama a atenção para a necessidade de um avanço analítico que seja capaz de ampliar a compreensão dos serviços de transporte de passageiros para além da dimensão estritamente técnica, ou seja, considerando-se também sua dimensão política, econômica, social e cultural na constituição de territórios e territorialidades.

Considerando, como Chesnais (1981), que o objetivo dos transportes é vencer as discontinuidades tanto as que são próprias da superfície da terra (as naturais) como as que resultam do trabalho, por ação das sociedades humanas, não é difícil entender a importância que os transportes desempenham na explicação geográfica.

Nesse contexto, o transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara reúne uma série de elementos dignos de consideração para as análises e estudos espaciais.

Alvo de um número menor de análises científicas (em comparação com os outros modelos de transportes coletivos, como os trens e bondes), o transporte aquaviário, ao longo da bacia da Baía de Guanabara, representou um papel importante na formação e consolidação do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Essa modalidade de transporte representou, neste sentido, a integração dos dois municípios que, futuramente, viriam a se constituir como as mais importantes centralidades do estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro e Niterói), e sendo assim, possuidores de uma essencial importância política, econômica e cultural no contexto da estruturação metropolitana.

No entanto, ainda são muito pouco conhecidos os trabalhos de geografia e de outras ciências sociais que se debruçam sobre a problemática relação entre política, transporte e território, dando destaque maior à modalidade de transporte aquaviário de passageiros. É nesse sentido que este trabalho pretende preencher parte de uma lacuna importante de análise da gestão política do transporte aquaviário na Baía de Guanabara, a partir de uma perspectiva geográfica, ou seja, considerando-se o espaço como categoria analítica das transformações políticas e sociais.

A motivação para essa temática vem da compreensão de que é cada vez mais urgente a necessidade de novas análises a respeito dos transportes coletivos no Rio de Janeiro, diante de um contexto instaurado de crise da mobilidade urbana em sua Região Metropolitana (RMRJ), vivenciada, diariamente, pelos cidadãos nos intensos congestionamentos rodoviários, nos metrô e trens superlotados, na falta de regularidade e segurança de grande parte dos meios de transporte coletivos que apresentam aumentos significativos em seus reajustes tarifários. Portanto, esse trabalho sustenta o argumento de que uma perspectiva geográfica é capaz de sinalizar para a ampliação da qualidade e das sustentabilidades<sup>1</sup> das políticas públicas voltadas para a gestão das acessibilidades em um território tão complexo como é a RMRJ da atualidade. Tal argumento encontra fundamentação em A. Silva (2007), ao afirmar que:

A ampliação da percepção espacial a partir dos projetos políticos multiplica os olhares questionadores em torno da “modernização” buscada pelo Poder Público e implica a construção de uma nova agenda de ação política (executiva e legislativa), que instiga um repensar das estratégias utilizadas, até então, para a transformação da qualidade de vida da população estadual. Nesse sentido, reforçam-se os imperativos para os estudos de uma geografia política do Rio de Janeiro, para que sejam vislumbrados caminhos para a sustentabilidade (p. 238).

A insistência pelo termo “perspectiva geográfica” possui intencionalidade, que se justifica em termos metodológicos. Na língua portuguesa, a palavra “perspectiva” possui um duplo significado, o primeiro significa: “o aspecto dos objetos ou fenômenos vistos a partir de determinado ângulo” e o segundo representa: “expectativa; esperança”. Ou seja, em termos de metodologia científica, esse trabalho objetiva analisar o fenômeno do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara a partir de um ângulo geográfico, ou seja, investigar tal fenômeno em suas relações território – instituições, baseando-se nas contribuições de diversos geógrafos, cada qual com sua análise dos fenômenos sociais e políticos. Assim sendo, a ciência geográfica apresenta competências metodológicas para contribuir na elaboração e

---

<sup>1</sup> O presente trabalho valoriza a argumentação de que não existe um desenvolvimento possível, nem apenas uma sustentabilidade. A partir de uma perspectiva multidimensional e transescalar é possível concebermos desenvolvimentos e sustentabilidades, baseando-se em Rua, Oliveira e Ferreira (2007). Estes mesmos autores, fundamentados em Sachs (1993, 2002) e Guimarães (1997), afirmam que a noção de sustentabilidade precisa ser apreendida de maneira mais ampla, sendo necessário considerarmos a dimensão social, econômica, política, cultural, ecológica e espacial da sustentabilidade e que é preciso examinar as contradições ideológicas, sociais e institucionais do próprio discurso da sustentabilidade, bem como examinar as suas diferentes dimensões para transformá-las em critérios objetivos de política pública, fugindo assim, do nível da pura retórica.

transformação das políticas públicas, o que, no caso dos transportes, representa a possibilidade de sinalizar para os agentes gestores responsáveis, potencialidades espaciais que devem ser contempladas, a fim de assegurar uma acessibilidade mais democrática e com maior qualidade no espaço metropolitano.

Uma reflexão, ainda de caráter introdutório, faz-se importante e refere-se à necessidade de distinção entre os termos transporte, mobilidade e acessibilidade, para que não sejam equivocadamente tratados sinônimos, tal discussão é aprofundada por Kleiman (2011), para quem:

Os transportes estão associados aos processos de organização territorial em suas diferentes escalas: intra-urbana, metropolitana, regional, nacional, internacional e articulados aos processos econômicos em geral e a seus impactos na urbanização, metropolização e formação e desenvolvimento dos fenômenos da periferização e peri-urbanização. O objetivo dos transportes trata-se de, por meio de movimentos, reduzir as distâncias, vencer descon continuidades, sejam físico-geográficas ou econômicas. A atividade de transporte, aquilo que ele vende, é reduzir distâncias conectando, aproximando pontos, articulando atividades e ações, distribuir mercadorias, serviços, propiciar deslocamentos para as áreas de residência, comércio... e entre estas. Mas seu objetivo de reduzir distâncias só se completa se os transportes o fazem no mais curto espaço de tempo, onde para tal permanentemente, por meio de inovações tecnológicas e correlação espaço-temporal, para cumprir seu papel na economia de aproximar produção de consumo; reduzir o tempo de circulação de mercadorias; dar movimento a Força de Trabalho. Enfim, transportar é deslocar-se no espaço. (p. 2)

Já sobre mobilidade, o mesmo autor esclarece que:

o transporte como deslocamento rotineiro implica em fluxos, ou seja deslocamentos somente no espaço físico-geográfico, enquanto que mobilidade trata dos deslocamentos também no espaço físico-social, implica em interações sociais, implica na possibilidade e efetividade de deslocamentos no espaço virarem mobilidade quando possibilitam uma implicação com a possibilidade de movimentar-se em âmbitos sociais diferentes até a uma mobilidade social (como na passagem de uma classe social a outra). Neste sentido, a capacidade de mobilidade é uma condição de participação no mundo urbano, mas que para efetivar-se precisa de um conjunto de fatores, como entre outros o nível de renda, a existência de modais de transportes coletivos e particulares e sua acessibilidade segundo o nível de renda. De modo que pode existir deslocamentos sem mobilidade. (p. 3)

Lévy (2000) ainda se aprofunda com mais precisão sobre essa reflexão acerca da mobilidade ao definir que esta é:

a relação social ligada à mudança de lugar, isto é, como o conjunto de modalidades pelas quais os membros de uma sociedade tratam a possibilidade de eles próprios ou outros ocuparem sucessivamente vários lugares. Por esta definição, excluímos duas outras opções: aquela que reduziria a mobilidade ao mero deslocamento, eliminando assim as suas dimensões ideais e virtuais, e aquela que daria um sentido muito geral a este termo, jogando

com as metáforas (tal como a “mobilidade” social) ou com extensões incontroladas, a comunicação, por exemplo). (p. 1)

Sendo assim, o conceito de mobilidade ganha novos horizontes de significação, pois, além de envolver a dimensão físico-geográfica dos deslocamentos também pressupõe a existência de deslocamentos e interações sociais capazes de transpassar meios socioculturais distintos, ou seja, trata-se da capacidade de circular entre diferentes níveis socioeconômicos. Nesse sentido, o conceito de mobilidade revela-se como importante instrumento de análise geográfica ao se levantar como condição fundamental para a participação no meio urbano.

Por último, sobre o conceito de acessibilidade, observa-se que este é geralmente tratado nas políticas públicas sob a ótica da eliminação de barreiras físicas e a adaptação das calçadas e do transporte coletivo para grupos específicos de pessoas (os deficientes físicos, por exemplo). Partimos do argumento que tal conceito precisa ser compreendido a partir de uma perspectiva mais ampla, que vai ao encontro da análise de Born (2011), ao afirmar que:

O conceito de acessibilidade não está limitado apenas às pessoas que apresentam algum tipo de limitação de movimento, e sim diz respeito a todas as pessoas que não possuem acesso ou apresentam restrições de acesso às infraestruturas urbanas no sistema viário e no transporte público. Ou seja, diz respeito ao acesso amplo e democrático à cidade, a universalização do transporte público, a acessibilidade universal e a valorização dos diversos deslocamentos (p. 59).

A acessibilidade, nesse sentido, trata-se da condição de um lugar ser acessado a partir de diferentes pontos, ou seja, é uma condição essencialmente qualitativa, ao qual podemos definir diferentes níveis e graduações de acessibilidades para tal espaço geográfico, ou de determinado recorte espacial, de modo que não existe uma acessibilidade (no singular), mas níveis potenciais diferenciados, sendo mais apropriado falar em “acessibilidades”. Assim sendo, tal espaço pode ser muito ou quase nada acessível e a qualidade desses níveis de acessibilidade é assegurada via políticas públicas de modernização para o setor de transporte coletivo de determinada área, considerando-se os investimentos em conexões intermodais, manutenção dos equipamentos, as obras de modernização das infraestruturas, etc. Nas palavras de Lévy (2000), a acessibilidade também se refere às possibilidades de oferta de mobilidade, e, nesse contexto, o projeto de pesquisa apresentado valoriza o termo *Gestão das Acessibilidades* em nosso recorte espacial (a Baía de Guanabara), como categoria

análítica das políticas de transporte coletivo nos municípios da RMRJ, chamando a atenção para as responsabilidades de gestão dos agentes políticos, sobretudo os diretamente envolvidos com o transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, como o Governo do Estado do Rio de Janeiro, A Agência Reguladora (AGE-TRANSP), atual responsável pela fiscalização do serviço e a empresa concessionária responsável pelo serviço, a CCR Barcas<sup>2</sup>.

Finalmente, após essas considerações de cunho introdutório, cabe delimitarmos, de forma mais específica, a problemática central do presente trabalho. Reconhecidamente, a Baía de Guanabara reúne um conjunto de elementos que lhe asseguram potencialidades espaciais capazes de ampliar a mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e precisa ser levada em consideração pela gestão pública do estado do Rio de Janeiro, em seu planejamento de transportes.

A noção de potencialidades espaciais, portanto, é central no desenvolvimento do problema aqui em construção. Tal discussão possui destaque diante da perspectiva em que estamos analisando o espaço da Baía de Guanabara e, fundamentado em Silva (2007), partimos da seguinte compreensão:

Em relação às potencialidades espaciais, pode-se afirmar ser este o termo mais apropriado para expressar dinâmicas modernizantes pensadas para estimular os potenciais de dado fragmento territorial. Essa potência, por sua vez, é uma possibilidade ainda virtual, não concretizada, mas possível de ser estimulada por ações diversas. Sendo assim, tal vocábulo exprime a potencialidade de dado território no seu conjunto ambiental (sociedade/meio) mais a aplicação de força real (política, econômica, logística...) para que a sua gestão torne concreta e atingível a potencialidade espacial (p. 249-250).

Exercitando a noção acima definida através do exemplo da Baía de Guanabara (área de estudo e recorte espacial dessa pesquisa), observamos que são variadas as potencialidades espaciais envolvendo as acessibilidades no conjunto de municípios da RMRJ.

A figura 1, além de ilustrar visualmente o recorte analítico-geográfico da pesquisa, sinaliza para o caráter central que a Baía de Guanabara possui na RMRJ, cons-

---

<sup>2</sup> A partir do dia 2 de julho de 2012, o Grupo CCR assumiu o controle acionário da concessionária Barcas S/A, adquirindo 80% das ações da empresa. Os outros 20% continuam com o grupo JCA, que administrou a concessionária nos últimos anos. Com a chegada da CCR, um dos maiores grupos privados de concessões de infraestrutura da América Latina, a concessionária passou a se chamar CCR Barcas.

tituindo um grande espelho d'água com a possibilidade de conectar importantes municípios do estado do Rio de Janeiro (em destaque no mapa) e suas ilhas povoadas através do transporte aquaviário.



Fonte: IBGE

Elaboração: Jacqueline Peluzo

**Figura 1: Mapa da área de estudo – Baía de Guanabara.**

Outro elemento que chama a atenção para o potencial da baía de Guanabara para a ampliação das acessibilidades na RMRJ insere-se na discussão levantada pelo Estatuto da Cidade (2001) ao elaborar os novos paradigmas para uma “mobilidade urbana mais sustentável” nos municípios brasileiros. Tal determinação consistia num conjunto de dez diretrizes que, se seguidas pelas administrações municipais em seus planos diretores, encaminhariam horizontes de maior sustentabilidade às políticas locais de transporte e mobilidade urbana. Esses novos paradigmas são detalhados no quadro abaixo (tab. 1).

Sendo assim, a mobilidade sustentável seria resultado do conjunto de políticas capazes de estabelecer o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priori-

zando os modos coletivos de transporte, incorporando a preocupação com a sustentabilidade ambiental e com a razoabilidade das tarifas.

**Tabela 1: Novos paradigmas para uma mobilidade sustentável**

1- Uma cidade mais equânime	Onde os benefícios do desenvolvimento urbano sejam democraticamente distribuídos e os ônus minimizados
2- Uma cidade mais justa e democrática	Prioridade do coletivo sobre o individual
3- Uma cidade mais saudável	Sem poluição sonora e atmosférica e que favoreça a saúde dos cidadãos
4 - Uma cidade mais acessível	Sem congestionamentos e onde se potencializem os transportes públicos e os modos menos agressivos ao meio ambiente, para que o tempo e o deslocamento dos cidadãos se ajustem melhor às necessidades da população em relação às viagens para os locais de trabalho, estudo, serviços, lazer, etc.
5- Uma cidade mais próxima	Onde se garanta o acesso aos serviços necessários da vida cotidiana, aproximando os bairros e reduzindo o número de deslocamentos forçados a lugares distantes.
6- Uma cidade mais habitável	Onde os lugares públicos de convivência (praças, parques, jardins, etc.) aumentem em número e em dimensão e se produza uma mudança na atual cultura de utilização do automóvel, com maior respeito às leis de circulação (fila dupla, obstrução de acessos, ocupação de passeios, etc.)
7- Uma cidade “eco-ativa”	Envolvida e respeitosa com os objetivos globais de redução das emissões de gases nocivos e com a redução do impacto sobre a atmosfera e mudança do clima global.
8- Uma cidade segura	Onde se reduza progressivamente os acidentes de trânsito e se proteja e estimule o transporte coletivo e os modos não motorizados.
9- Uma cidade mais próspera	Onde o modelo de transporte possibilite uma circulação econômica eficiente de trabalhadores, consumidores, valores e mercadorias, que resulte em um fator de atração para empresas, facilitando a geração de empregos na cidade.
10- Uma cidade participativa	Onde se aplique a cidadania às pessoas, organizações e instituições, para que esses agentes decidam o modelo ideal de transporte e de cidade, definindo e executando ações locais e colaborando, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento de uma nova cultura participativa entre os agentes sociais e institucionais.

Nesse sentido, o transporte aquaviário na Baía de Guanabara representa um modo de transporte condizente com as perspectivas dos paradigmas para a mobilidade sustentável presentes no Estatuto da cidade. Segundo o estudo realizado pelos pesquisadores da COPPE/UFRJ, Pinto e Santos (2004), que visava avaliar quais modais de transporte apresentavam maior eficiência energética e, ao mesmo tempo, menor emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera, o transporte aquaviário na baía de Guanabara,

dentre todos os transportes coletivos do Rio de Janeiro, foi o que apresentou menor impacto ambiental. Segundo os autores:

Devido ao grande consumo energético e à intensidade das emissões poluentes produzidas pela modalidade rodoviária, torna-se relevante o incentivo aos sistemas de transporte com um menor consumo de combustível por passageiro transportado, investindo em modalidades de alta capacidade no transporte de passageiros como a modalidade hidroviária, que, tendo o seu potencial de ocupação bem aproveitado apresenta vantagens, como o melhor rendimento energético, além de permitir a redução do número de veículos automotores nas vias, contribuindo com isso para a redução de emissões poluentes (p. 65).

E sinalizam:

Os resultados obtidos neste estudo mostram que a expansão do sistema hidroviário de passageiros no Rio de Janeiro produziria ganhos ambientais no sentido de mitigar o problema do efeito estufa. Além disso, a maior utilização dos sistemas de alta capacidade no transporte de passageiros proporcionaria um melhor planejamento dos sistemas de transportes públicos, oferecendo maiores alternativas para os usuários do transporte coletivo (p. 72).

É importante destacar também que, ocorrendo o aumento na demanda de passageiros no sistema de transporte aquaviário, além de representar menores emissões do próprio sistema hidroviário, ocorrerão também reduções a partir da menor utilização do transporte por ônibus, o que se daria através da transferência de passageiros do sistema rodoviário ao aquaviário. Notadamente, os sistemas rodoviários são uma das principais fontes emissoras de poluentes, devido à combustão que nos motores ocorre de forma incompleta, gerando, com isso, gases, líquidos e partículas sólidas que se acumulam na atmosfera, sendo o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) o principal gás emitido no processo de combustão interna dos veículos. Os efeitos de tais emissões se fazem sentir tanto em escala local, quanto em níveis regionais e globais. Cumpre destacar que o modelo de transportes brasileiro implementado, fundamentalmente a partir da década de 1960 no país, prioriza os sistemas rodoviários de transporte em relação aos demais modais, o que acarreta uma série de consequências socioambientais, descritas em síntese por Born (2011):

Os conflitos de circulação entre os modos, a disputa de espaço para o deslocamento e estacionamento, o requerimento contínuo de implantação e alargamento de vias e viadutos, trincheiras e passarelas, o número elevado de acidentes de trânsito, a baixa qualidade dos sistemas de transportes coletivos, o prejuízo ambiental pela emissão de poluentes e o número elevado de atendimentos médicos e internações por doenças respiratórias e alergias, sobretudo de crianças e idosos, constituem externalidades negativas inerentes ao modelo de mobilidade adotado no Brasil. (p. 158)

Diante de tal realidade, é essencial destacarmos a potencialidade do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara como transporte de massa para uma evolução qualitativa no quadro de mobilidade urbana da RMRJ, pois, além das vantagens acima assinaladas, o transporte aquaviário tem a capacidade de transportar proporcionalmente um número muito mais elevado de passageiros de um município a outro e num tempo inferior quando o comparamos com o transporte rodoviário.

No entanto, todo esse potencial do transporte aquaviário não é efetivamente aproveitado no caso do Rio de Janeiro. O sistema aquaviário da Baía de Guanabara é reduzido, apresentando apenas quatro linhas regulares, todas partindo do terminal da Praça XV, não havendo conexões entre os demais terminais (Cocotá, Paquetá, Niterói e Charitas). Atualmente, aproximadamente 95 mil pessoas utilizam o serviço diariamente, a maioria delas através da linha Praça XV – Niterói (CCR BARCAS, 2013) e as reclamações sobre a qualidade do serviço são constantes. A insatisfação dos usuários ocorre em função da falta de regularidade nos horários das embarcações, nas superlotações que geram condições de desconforto, de falta de segurança e principalmente da alta tarifa do serviço, a maior dentre todos os transportes coletivos do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, o transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara encontra-se muito distante dos padrões desejáveis de qualidade para um sistema de transportes de uma metrópole global em pleno século XXI. É sabido que a crise desse modelo de transporte não é recente, nem se instaurou apenas a partir do processo de privatização dos serviços de transporte coletivo do Rio de Janeiro nos anos 1990.

Esse conjunto de insatisfações e irregularidades no transporte aquaviário revela-se como ponto de partida da problemática da presente dissertação. Em linhas gerais, o problema central dessa pesquisa incide sobre a baixa qualidade da gestão do serviço de transporte aquaviário na Baía de Guanabara. Em outras palavras, pretende-se analisar duas questões: por que um modelo de transportes tão potencial e adequado ao território da área metropolitana do Rio de Janeiro é tão mal administrado? Quais são os principais fatores responsáveis por essa baixa qualidade do serviço?

Tal problema instiga uma série de reflexões que conduzem para o levantamento de uma hipótese norteadora do trabalho. Argumentamos que o fator principal para a baixa qualidade do transporte aquaviário de passageiros na baía de Guanabara possui origem política e econômica e é o monopólio<sup>3</sup> historicamente presente no setor.

Pires (1999) adverte que:

A monopolização privada e quase absoluta do setor de transportes de passageiros no Brasil produziu uma incúria gerencial quase generalizada com relação à qualidade de serviço. Como se sabe, o monopólio do mercado costuma trazer desinteresse e até desrespeito pelos interesses do usuário, dado que o “cliente” foi se tornando cativo, sem alternativa, entende-se não ser necessário cativá-lo para que continuasse um fiel usuário. Como tudo que é sólido desmancha no ar, a solidez de fato dessas empresas esvaiu-se e o setor foi se mostrando incapaz de esboçar uma reação eficaz contra a instalação da crise atual (p. 71).

Sendo assim, define-se o objeto dessa pesquisa: a natureza da gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e seus reflexos territoriais.

Diante da definição do objeto de estudo desse projeto de pesquisa, observa-se que há uma relação de contrassenso entre a gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e as potencialidades desse espaço, já que a baía de Guanabara apresenta uma série de potencialidades espaciais capazes de melhorar a qualidade da mobilidade urbana no contexto do sistema de circulação da RMRJ, mas que tal evolução qualitativa desse sistema só será possível através de uma gestão das acessibilidades suficientemente capaz de superar a prática do monopólio no setor, assegurado pelo quadro de atraso e fragilidade das instituições reguladoras do serviço.

A análise do objeto de estudo pode ser exercitada através de um modelo esquemático organizado em torno de três eixos estruturantes que permearão toda a pesquisa, são eles: as instituições, as políticas públicas de transporte e o espaço organizado em território (fig. 2).

---

<sup>3</sup> Em linhas gerais, a prática do monopólio consiste em um determinado setor ou produtor não se deparar com qualquer concorrência, sendo o único ofertante do bem ou serviço em um dado mercado (PAIVA; CUNHA, 2008).



**Figura 2: Eixos estruturantes do objeto de estudo** – Modelo esquemático desenvolvido junto ao grupo de pesquisa GeTERJ. Elaboração própria (2013).

Utilizando os elementos que serão analisados ao longo da pesquisa e examinando o modelo “de cima para baixo”, observa-se, em condições ideais, a seguinte situação:

- *As instituições* (Governo do Estado do Rio de Janeiro/ Secretaria estadual de Transportes, CCR Barcas, AGETRANSP) que, segundo Santos (1985), “produzem normas, ordens e legitimações” (p. 16), desenvolvem...
- *Políticas públicas de transporte* (construção e modernização de terminais e embarcações, concessões, regulação do serviço) que constituem as redes de acessibilidade sobre determinado...
- *Espaço, organizado em território a partir das relações políticas de poder* (a Baía de Guanabara).

Por outro lado, analisando o modelo “de baixo para cima”, temos que:

- Do *território*, entendido como: “Recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo” (GOTTMAN, 1975); “base material e simbólica da sociedade” (CASTRO, 2005); “lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2002); partem as demandas, necessidades e possíveis obstáculos físicos às...
- *Políticas públicas de transporte*, que podem ser, ou não, implementadas pelas...
- *Instituições* (agentes centrais da gestão política dos serviços).

Nas linhas finais dessa dissertação, retornaremos ao modelo esquemático acima representado, expondo as conclusões a partir da articulação entre os eixos estruturantes da pesquisa.

Portanto, para a realização de tal exercício teórico, algumas fontes, interlocutores e procedimentos metodológicos são de fundamental importância no esforço de qualificar a análise.

Os principais interlocutores e suas contribuições para o presente projeto, para efeitos de organização, podem ser classificados em três blocos, um relacionado a cada capítulo. No primeiro capítulo, destacam-se: Amador (1992) e Bernardes e Soares (1987), apoio essencial na compreensão sobre o histórico de ocupação do entorno da Baía de Guanabara. Abreu (1987); Bernardes (1992) e Fridman (1999), constituem-se como base estruturante para as discussões acerca da análise da evolução urbana do Rio de Janeiro. Coelho (2007) oferece um panorama mais atual do histórico de degradação ambiental da Baía; Costa (1933) apresenta os núcleos urbanos brasileiros no início do séc. XIX utilizando-se da história econômica como perspectiva analítica. Noronha Santos (1934) revela-se como importante registro histórico da Legislação/ Regulamentação dos transportes dos transportes coletivos, apresentando análises sobre transportes no Rio de Janeiro do fim de século XIX, início do século XX. M. L. Silva (1992), também, nesse sentido, contribui com sua análise acerca da história dos transportes coletivos no estado do Rio de Janeiro, sinalizando para a gestão política dos serviços e os conflitos ao longo da história. As análises de Carvalho (1996) sobre a estrutura política do Brasil colonial e a constituição das elites políticas e sua relação com a burocracia estatal e de Sachs (1969), sobre o subdesenvolvimento e dependência são fundamentais para a compreensão sobre a estruturação dos monopólios nos serviços públicos brasileiros a partir do século XIX .

Num segundo bloco (relacionado aos objetivos do segundo capítulo), destacam-se os seguintes interlocutores: Salgado (2003) realiza uma análise ampla sobre o modelo regulatório brasileiro; Werneck (2006) avalia a natureza política da criação das agências reguladoras estaduais; M. Souza (2001) e C. Souza (2004) estudam as problemáticas ligadas ao federalismo brasileiro e analisa as relações intergovernamentais a partir da perspectiva da ciência política; Natal (1999) conjuga as avalia-

ções sobre a reestruturação econômica e territorial do Rio de Janeiro, os problemas do federalismo e novas institucionalidades no estado nos anos 1990, em meio à onda de privatizações. Finalmente, Castro (1992, 1995, 1997, 2001, 2003, 2005) revela-se como uma das contribuições centrais de todo o trabalho, ao analisar as relações entre as instituições e o território, a dimensão espacial das políticas públicas e os desajustes do federalismo brasileiro.

No terceiro capítulo destacam-se as contribuições de Pereira (2000) conceituando o transporte clandestino; Kleiman (2011) e sua análise dos transportes no contexto latino-americano da atualidade e Sachs (2002) com a discussão sobre os critérios de sustentabilidade.

Sobre os procedimentos metodológicos, podemos dividi-los em quatro partes, não necessariamente em ordem de cronologia ou de prioridades: Em primeiro lugar, uma revisão bibliográfica dos autores da Geografia Política, geografia do Rio de Janeiro, Ciência Política, Engenharia de Transportes etc. Em segundo lugar, a pesquisa também contempla uma análise de dados e documentos oficiais, como o contrato de concessão de 1998, o Relatório final da “CPI das Barcas” instaurada na ALERJ em 2009, o Estatuto da Cidade (2001) – que define os critérios para uma “mobilidade urbana mais sustentável” nos municípios brasileiros –, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (2010)<sup>4</sup> e os dados de autarquias governamentais como CEPERJ e IBGE.

Em terceiro lugar, os procedimentos abrangem a análise de tipografias de jornais e revistas de diferentes épocas, como o *Jornal do Comércio* de 1945, A revista *O Cruzeiro* e as imagens publicadas na *Agência O Globo* de 1959, a *Gazeta Mercantil* de 1997 e alguns jornais atuais, pois são fundamentais ao retratarem, através de notícias, tanto os momentos de crise do sistema aquaviário ao longo dos séculos XX e XXI, como também se revelam como um canal de comunicação do usuário, muitas vezes insatisfeito com o serviço.

A quarta parte consiste nos trabalhos de campo, realizados na Ilha de Paqueta e no Bairro de Itaóca – Município de São Gonçalo entre os anos de 2011 e 2013,

---

<sup>4</sup> Projeto de Lei da Câmara Federal n. 166, de 2010, que institui as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.

fundamentais para a percepção de novos fenômenos como as estratégias clandestinas de acessibilidade adotadas no leste metropolitano, examinadas ao longo do terceiro capítulo.

Através da articulação constante entre esses quatro movimentos, busca-se trabalhar com maior aprofundamento às análises referentes ao objeto de pesquisa, procurando responder, gradativamente, a questão fundamental desse trabalho assinalada anteriormente, cumprindo o seu objetivo central, ou seja, analisar a natureza da gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, avaliando a influência do monopólio sobre a qualidade do serviço.

## 2. A constituição do transporte aquaviário na Baía de Guanabara

### 2.1. *Conexões fluviais, articulações comerciais e consequências ambientais na Baía de Guanabara*

A Baía de Guanabara é aqui entendida como espaço de fluxos, mesmo antes da existência do serviço de transporte regular de passageiros em suas águas. Tais fluxos foram fundamentais para a expansão da metrópole do Rio de Janeiro na conexão com localidades que, atualmente, formam a área metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse sentido, pretende-se sinalizar para a importante função que o transporte aquaviário possuiu, notadamente, até meados do século XIX, chamando a atenção para o papel econômico e territorial dos portos comerciais no interior do recôncavo da Guanabara, para as acessibilidades pretéritas via transporte aquaviário e para a degradação dos seus ecossistemas na medida em que a urbanização foi avançando, o que interferiu diretamente na navegabilidade no interior da sua região hidrográfica.

Quando os colonizadores aqui aportaram, a natureza era pródiga e bela. A paisagem era majestosa, o mar batia diretamente nos pontões e costões que a emolduravam. Os manguezais se estendiam por quase todo o litoral, orlando enseadas e estuários, assegurando a produtividade de Baía. Uma dezena de lagunas e brejos alinhavam-se na retaguarda de restingas, com praias de areias alvas. Pitangueiras, cajueiros, bromélias e cactos enfeitavam os cômodos de restingas e dunas. Os rios de águas transparentes descreviam meandros, antes de atingirem amplos estuários e enseadas. As ilhas paradisíacas, os morros e as serras eram cobertos por uma exuberante floresta tropical, habitat de uma abundante e variada fauna. Funda e limpa, a Baía assistia à entrada em suas águas, de inúmeras baleias. Dezenas de

aldeias indígenas orlavam a Baía, utilizando de forma harmoniosa a sua riqueza biológica (AMADOR, 1992, p. 201).

Desde a chegada dos portugueses na costa do atual território do Rio de Janeiro, em 1º de janeiro de 1502, a Baía de Guanabara vem sofrendo intensas transformações, tanto em sua paisagem, incorporando novas construções e infraestruturas, quanto em seu quadro ecológico, passando por sucessivos aterros, dissecações e outras formas de degradação ambiental.

Esse “cenário paradisíaco” assinalado acima por Amador (1992) não se preservou por muito tempo. Primeiro, com a rapinagem do pau-brasil, depois com as preocupações de defesa que levariam à fundação da cidade do Rio de Janeiro e intensificado pelos “ciclos” econômicos da cana de açúcar, mineração, café e, finalmente, com a industrialização. Aos poucos a rede hidrográfica da Baía de Guanabara foi sendo ocupada e as matas, gradativamente, destruídas; o sítio impróprio com função defensiva, foi se transformando em cidade portuária e comercial que, para crescer, soterrou lagoas, brejos, lagoas, manguezais, estuários e ilhas. Os modelos econômicos que sucederam a colonização (em primeiro lugar, o agrário-exportador e, posteriormente, o urbano-industrial) promoveram modificações radicais no cenário físico-territorial da região da Baía<sup>5</sup>.

Nesse sentido, o processo de evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro, o desenvolvimento da industrialização, os intensos aterramentos e a alteração dos ecossistemas de Mata Atlântica, constituíram-se como processos modeladores da Baía de Guanabara, inscrevendo nela uma nova paisagem: a do ambiente degradado, dos ecossistemas destruídos, das línguas negras, dos animais mortos e da decadência progressiva ao longo dos três séculos iniciais do processo de estruturação da cidade do Rio de Janeiro.

Traçando um panorama geral das principais transformações no entorno da Baía de Guanabara podemos destacar que, já no final do século XVI, a paisagem do seu entorno era basicamente caracterizada pelos seguintes elementos: a) Degradação da Mata Atlântica intensificada pelas primeiras lavouras e engenhos de cana de açúcar e para o suprimento de lenha e madeira aos colonizadores; b) Início da per-

---

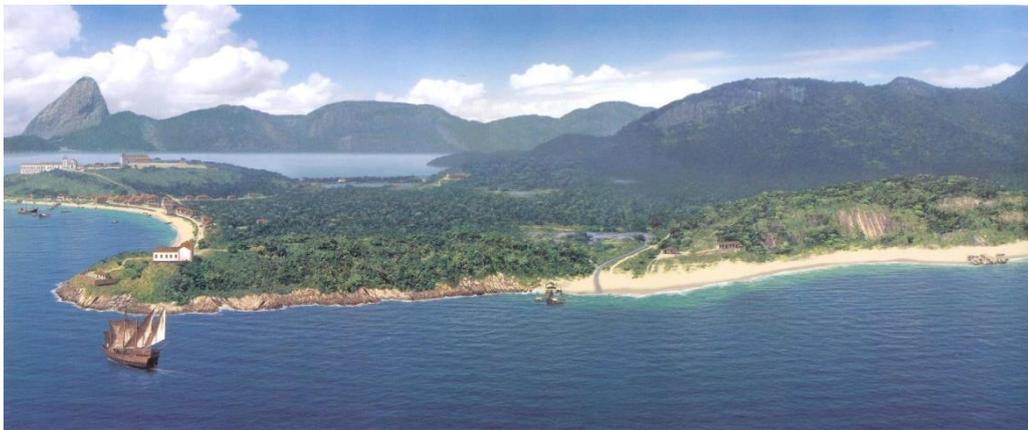
<sup>5</sup> Para o maior aprofundamento nas dinâmicas que afetaram o ambiente e, conseqüentemente a paisagem da Baía de Guanabara, ler Amador (1992), Coelho (2007) e Lamego (1948).

seguição à fauna silvestre e primeiros indícios de caça às baleias na Baía de Guanabara; c) Dizimação quase completa dos índios tamoios/ Vinda crescente de escravos africanos d) Ocupação das margens e do recôncavo da Guanabara em torno da produção de açúcar (AMADOR, 1992).

No primeiro século de colonização portuguesa, devido ao seu perfil morfológico, a função principal da Baía concentrava-se na proteção e defesa do território, exercendo um papel estratégico na consolidação da ocupação portuguesa. Como descreve Bernardes (1992):

A Guanabara, como elemento fundamental na posição do Rio de Janeiro, desempenhou para os destinos da cidade papel da maior importância. Constituía a baía abrigo seguro para as naus, contra as tempestades do oceano e, também, contra corsários inimigos. Em seu recesso podia se refugiar toda uma esquadra. A própria barra da baía, estreita e difícil, onde morros escarpados se erguem como baluartes, constituiu a principal linha de defesa. E como foram as razões militares que motivaram o estabelecimento em causa, logo no primeiro século constituíram-se fortificações à entrada da barra, nos locais onde hoje se erguem os fortes de São João e de Santa Cruz (p. 25).

Cabe destacar também, que, àquela altura, a população do Rio de Janeiro já estava estimada na ordem de 3.850 hab, segundo as contagens do Pe. Antonio Vieira, em 1585 (AMADOR, 1992). Na sequência de figuras 3, 4 e 6, acompanhamos a transformação da paisagem da entrada da Baía de Guanabara, ao longo dos séculos.



**Figura 3: Zona portuária do Rio de Janeiro (1608) praticamente despovoada**

A partir do início do século XVII, o uso das águas da Baía de Guanabara como estratégia de acessibilidade deixa de ser exclusividade dos índios (esses realizavam travessias em pirogas feitas de troncos de árvores escavados) e os padres da Companhia de Jesus passaram a utilizar o transporte aquaviário em grande escala, do cen-

tro da cidade, onde possuíam um colégio no Morro do Castelo, à sua Quinta, em São Cristóvão (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, 2001).

O Rio de Janeiro passou a ter sua atividade portuária e comercial intensificada em função da economia da cana de açúcar, e a doação de sesmarias passou a se estender para a chamada Baixada da Guanabara. Constituiu-se rapidamente como baixada, uma importante área agrícola e, para essa área, a Baía de Guanabara serviria de eixo e escoadouro. Naquele período, os seus terrenos pantanosos dificultavam a circulação terrestre e, assim, o único meio de transporte que viabilizava a acessibilidade ao interior do recôncavo era o transporte aquaviário, ao longo da sua bacia hidrográfica. Como sinaliza Prado Jr. (1945): “É a facilidade do transporte por água uma das causas que fixaram aí o povoamento, uma vez que as conexões terrestres na baixada aluvial eram extremamente difíceis” (p. 302).

Portanto, desde o século XVII, o transporte aquaviário apresentou um papel importante na ocupação da região e no escoamento da produção, pois, pelos rios “subiam” os colonizadores e localizavam os engenhos às suas margens e também por eles “descia” a produção em direção à cidade. Toda essa produção escoava-se diretamente para a cidade do Rio de Janeiro, único centro intermediário e consumidor e facilmente acessado pelos engenhos, que, ao final do século XVII, já chegavam ao número de cento e vinte (COSTA, 1933). Foi nesse contexto em que se desenvolveram os portos mais dinâmicos na baixada, como o porto Pilar (em Duque de Caxias), o Estrela (em Nova Iguaçu), o Suruí, o das Caixas (Itaboraí), entre outros. Segundo Bernardes (1992):

Era estreita a dependência entre os engenhos da baixada e da cidade, graças às comunicações diretas por via aquática pelos rios do recôncavo e a própria baía. Isso se fazia sentir de tal modo, que, por muito tempo, o Rio de Janeiro concentrou toda a atividade urbana e nenhum outro aglomerado se desenvolveu até o final do século XVII (p. 26).

Ao final daquele século, a população da cidade já atingia a marca de 20.000 habitantes, e 30.000, considerando o recôncavo. A vegetação da baixada já começava a sofrer desflorestamento e queimadas por conta da expansão urbana (LAMEGO, 1948).

Durante o século XVIII, a atividade portuária na Baía de Guanabara se potencializou, fundamentalmente, após a capital colonial ser transferida para o Rio de

Janeiro, em 1763. Nessa conjuntura de reestruturações político-administrativas, a cidade passou a experimentar uma série de transformações em sua estrutura no sentido de uma adequação do seu espaço à nova condição e estatuto jurídico que a cidade ocupava no contexto nacional, o que acarretou consequências ambientais à Baía de Guanabara, tais como o início do desgaste acentuado dos seus ecossistemas periféricos (manguezais, brejos, pântanos); os aterramentos das lagoas do Catete, Carioca, Glória, Lapa, entre outras e aterramentos para a expansão do porto, o que favoreceu o início das enchentes na cidade (BERNARDES, 1992).



**Figura 4:** Zona portuária do Rio de Janeiro (1710) – Início da urbanização colonial.

O transporte aquaviário na baía começou a ser explorado na modalidade de transporte de passageiros, fundamentalmente, a partir da primeira metade do século XVIII, merecendo destaque um breve registro de Coaracy (1965), ao afirmar que: “o transporte de passageiros e de carga fazia-se por meio de faluas, que mantinham um serviço tão regular quanto permitissem as marés e os ventos” (p. 26) (fig. 5).

Em um trecho do livro elaborado pelo Centro da Memória da Eletricidade no Brasil (2001), sobre esse contexto, destaca-se a seguinte citação:

Já no século XVIII, surgiram os primeiros fretes marítimos. A força de braços escravos impulsionava as faluas e barças para manter o intercâmbio de passageiros da orla marítima da cidade e da Vila Real da Praia Grande, hoje Niterói, das ilhas de Paquetá e do Governador e também dos chamados portos do recôncavo, no litoral fluminense (p. 34)

Com a expansão da urbanização, coordenada pelos vice-reis e pelo clero, aumentou, na região do recôncavo da Guanabara, a necessidade de ampliação da produção alimentar, o que culminou com a proliferação dos engenhos de açúcar (FRIDMAN, 1999) e com a intensificação da economia do café, ou seja, à medida que

aumentavam as conexões fluviais entre a cidade e o recôncavo, também se multiplicavam as consequências ambientais, tais como o quase total desaparecimento da Mata Atlântica na baixada, o início da erosão nas encostas da serra dos Órgãos e o aumento da circulação hidroviária, o que intensificou o processo de assoreamento dos rios da bacia da Baía da Guanabara, já dificultando a plena navegabilidade no final do século XVIII (AMADOR, 1992).



**Figura 5: Escravos desembarcando lenha das faluas (Praia D. Manuel) – Fonte: MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (2001, p. 35).**

O Rio de Janeiro oitocentista foi, sobretudo, uma cidade densa. Seu rápido crescimento populacional, no século XIX<sup>6</sup>, não foi acompanhado, na mesma velocidade, pelo espraiamento de sua malha urbana (figs. 6 e 7). A área do *continuum* urbano, dessa forma, era bastante limitada, comparada aos dias de hoje. Até meados do referido século, estava limitado entre a orla marítima, paralela à rua Direita (atual Primeiro de Março), e o atual Campo de Santana (ABREU, 1987).

Nesse sentido, as acessibilidades eram reduzidas no contexto da cidade, fato que seria modificado ao longo do século XIX.

No século XIX, com a implementação das estradas de ferro, as vilas de comércio do interior que, até então mantinham êxito em suas articulações comerciais com a metrópole, entraram em profunda estagnação econômica. Os portos foram

<sup>6</sup> Os dados demográficos disponíveis sobre a primeira metade do século XIX, certamente subestimados, apontam um aumento populacional de 22% entre 1821 e 1838, atingindo a marca de 97.162 habitantes nas freguesias urbanas da cidade em 1838 (ABREU, 1987, p. 66).

perdendo dinamismo e, gradativamente, foram sendo desativados um a um e os engenhos de café entraram em decadência após o fim da escravidão.



**Figura 6: Zona portuária do Rio de Janeiro (1817) – Evolução da paisagem urbana.**



**Figura 7: Planta da cidade do Rio de Janeiro em 1812**

Podemos destacar, portanto, a Estrada de Ferro Mauá, uma das mais importantes estações no século XIX por ser a primeira ferrovia construída no Brasil. Frequentada pela alta aristocracia cafeeira, ela ainda apresentava ligação com o transporte aquaviário através da estação aquaviária Guia de Pacobaíba, no município de Estrêla (atual Magé), um bom exemplo de conexão da cidade do Rio de Janeiro com a área de fundo da baía via transporte aquaviário (fig. 8). Dunlop (1955) é um dos poucos autores que escreveram sobre esse trajeto. Em linhas gerais, o autor explica a orientação desse deslocamento e dessa integração:

O antigo largo da Prainha ficava onde é hoje a Praça Mauá. A “Prainha”, propriamente dita era um braço de mar entre o Arsenal da Marinha e os trapiches, com pontões de madeira ao longo da Saúde. Havia aí um estrado flutuante da “Imperial Companhia de Navegação e Estrada de Ferro de Petrópolis”, denominado Trapiche Mauá, onde atracavam as barcas que faziam o percurso até o porto de Mauá, situado no fundo da baía, no município de Estrêla. A travessia durava pouco mais de uma hora. No porto de Mauá os passageiros baldeavam para o trem, que os levava até à Raiz da Serra (hoje Vila Inhomirim). Daí, seguiam em diligência ou a cavalo, pela estrada de rodagem, até Petrópolis (p. 71).



**Figura 8: Estrada de Ferro Mauá, Guia de Pacobaíba, 1854**

Em 1888, embora continuasse o transporte aquaviário até o porto de Mauá, já se fazia a viagem por terra, diretamente até Petrópolis, partindo um trem, diariamente, da estação de São Francisco Xavier, junto à Estrada de Ferro D. Pedro II (hoje cen-

tral do Brasil). No entanto, o transporte das barcas de Petrópolis acabaria extinto em 1910 (DUNLOP, 1955)<sup>7</sup>.

Ocorreu na região do recôncavo da Guanabara no século XIX também um fenômeno de adensamento populacional em função da atividade industrial que se expandia, porém, tal fenômeno se estabeleceu num contexto de ausência de serviços básicos de abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo, o que proporcionou o aumento das enchentes, principalmente se considerarmos que, no mesmo período, se intensificou o desmatamento da Mata Atlântica (fig. 9) e ocorreram as obras de canalizações, drenagem e dragagem dos principais rios da baixada, como o Meriti, Iguaçu, Sarapuí, Saracuruna, Inhomirim e Estrela, inviabilizando as conexões, via transporte aquaviário tão fundamentais para a constituição e urbanização de tais localidades.



**Figura 9: Devastação da Mata Atlântica, no século XIX – Pintura de Félix-Émile Taunay (1843).**

<sup>7</sup> A estação aquaviária Guia de Pacobaíba foi totalmente desativada em 1926, após o término da construção da ligação rodoviária Rio – Magé (SECTTRAN, 2012).

Todas as observações objetivas e sistematizadas dessa sessão guardam o triplo objetivo de:

- a) sinalizar a importância que o transporte aquaviário representou na estruturação urbana das localidades do entorno da Baía de Guanabara, apontando que, mesmo antes da existência do serviço regular de transporte de passageiros, já haviam importantes fluxos de mercadorias, produtos e pessoas.
- b) apontar que, ao longo dos três séculos iniciais de ocupação do território fluminense, a Baía de Guanabara sofreu intensas transformações no sentido da destruição gradativa de seus ecossistemas naturais. Tais alterações foram assoreando os principais rios e tributários, comprometendo a navegabilidade e dificultando a acessibilidade aquaviária e;
- c) apresentar o contexto (social, ambiental, político, cultural) em que se inaugura o serviço de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, na primeira metade do século XIX, foco central da investigação desse trabalho e cerne das discussões que seguirão nas sessões posteriores.

Essa tríade de objetivos se faz importante por representar a reflexão inicial da pesquisa realizada, ou seja, o ponto de partida para uma análise mais aprofundada do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e aponta para a potencialidade desse espaço, constituído por fluxos importantes ao longo de séculos e para as múltiplas acessibilidades que se estruturavam a partir das conexões fluviais da região hidrográfica da baía. A presente pesquisa valorizou a perspectiva de que o transporte aquaviário na baía foi um dos vetores fundamentais que tornaram possível o início da evolução urbana das localidades do recôncavo da Guanabara, hoje, importantes municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro como Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na porção oeste, e Niterói e São Gonçalo, na margem leste.

Nesse sentido, resgatar os primeiros indícios do transporte aquaviário, destacando o seu potencial para uma mobilidade mais ampla, constitui-se um exercício que dá consistência ao tema desenvolvido, além de reforçar a importância das acessibilidades na baía de Guanabara desde o século XVI até o contexto atual, analisando os diferentes desdobramentos políticos e territoriais na gestão desse transporte, em cada época.

### *2.2. A gestão política do transporte aquaviário: atraso institucional e o monopólio como um problema*

Para que seja compreendido o processo de transformação do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, ao longo dos anos, é fundamental identificar os diferentes tipos de monopólio no setor e a sua influência nos processos sociais, econômicos e políticos que, ao longo do tempo, movimentaram o Rio de Janeiro. Tal exercício favorecerá a identificação em cada período estudado dos atores sociais, das forças propulsoras e dos agentes responsáveis por cada gestão. Nesse sentido, torna-se importante analisar, na história do Rio de Janeiro (sobretudo em seu planejamento de transportes), a relação entre as unidades do capital privado (nacional ou internacional) com o poder público e suas instituições, o processo social e sua forma espacial através do tempo. Através de um olhar multidimensional, busca-se observar as contradições (simbólicas e materiais) e as consequências sociais desse arranjo monopolístico nos serviços públicos, de forma geral, e do transporte aquaviário de passageiros, no particular.

#### *2.2.1. A ampliação das acessibilidades no Rio de Janeiro: a gestão do transporte aquaviário de passageiros no século XIX*

O século XIX pode ser considerado um marco histórico para o transporte coletivo no Rio de Janeiro, por ser o período em que as linhas de bonde e trens passaram a funcionar sincronicamente. Desde as primeiras décadas daquele século, a mobilidade espacial já não é mais privilégio de poucos (ABREU, 1987), a cidade do Rio de Janeiro já conta com uma maior extensão das estradas de ferro, sobretudo nos subúrbios e em direção ao interior, e as linhas de bonde também se expandem no centro da cidade, cada vez mais integrado à zona sul.

A chegada dos bondes (fig. 10), bem como o aumento do número de trens na cidade do Rio de Janeiro, iniciou um importante processo de expansão na cidade. Conforme afirma Abreu (1987):

Dada a importância dos transportes coletivos na expansão da cidade e na conseqüente transformação de sua forma urbana, é necessário, pois que se analise a evolução urbana do Rio de Janeiro no século XIX em dois períodos distintos, ou seja, a fase anterior ao aparecimento dos bondes e trens, e o período que lhe é posterior (p. 37).



**Figura 10: Mapa das linhas de bonde da Botanical Garden, 1870** – Fonte: MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (2001, p. 66).

O Rio de Janeiro, apesar de já, no século XIX, se constituir na maior cidade do Império, ainda contava com pouca mobilidade de sua população. Esta mantinha-se, em sua maioria, concentrada nas freguesias da Candelária, São José, Sacramento, Santa Rita e Santana, que correspondem, grosso modo, às atuais regiões administrativas do Centro e Portuária (ABREU, 1987). As demais freguesias existentes eram predominantemente rurais e de difícil acesso. A chegada destes “novos” meios de transporte teve enorme influência na expansão e na transformação da paisagem urbana de uma cidade que abrigava uma população constituída, em grande parte de imigrantes recém-chegados e por escravos, com reduzido poder de mobilidade.

Foi nesse momento de rara efervescência social, em termos de modernização dos serviços de infraestrutura urbana, destacando-se os meios de transportes no Rio de Janeiro, que outro transporte coletivo passa a representar um maior destaque, o transporte aquaviário de passageiros, realizado através de barcas na Baía de Guanabara.

A primeira concessão para a navegação a vapor foi outorgada pelo Príncipe Regente Dom João VI a dois ingleses que explorariam, em 1817, a travessia entre a cidade do Rio de Janeiro e Niterói, nos moldes do que já se praticava nos Estados

Unidos e na Europa. Porém, pouco tempo depois, a uma de suas barcas naufragou junto a Niterói, provocando o fim desse serviço (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, 2001).

Ocorreram outras tentativas, mas nenhuma conseguiu se estruturar com capacidade de oferecer o serviço de forma adequada, até que em 1835, as barcas a vapor passaram a circular regularmente na Baía, realizando o transporte de passageiros no percurso Rio de Janeiro (Praça XV) – Niterói, configurando uma inicial relação entre a população da capital do Império e as povoações da “banda d’além”. (ABREU, 1987).

A Sociedade de Navegação de Nictheroy foi a primeira empresa a operar em 1835, possuindo três barcas inglesas denominadas: Praia Grandense, Niteroiense e Especuladora, com a capacidade de 250 passageiros. Cada uma fazia a travessia em 30 minutos, no período das seis da manhã até as seis da tarde. (NORONHA SANTOS, 1934). A esse respeito, o *Jornal do Commercio* de setembro de 1835 noticiava: “teremos viagens mais breves, navegação mais segura, porque os temporais e ignorância ou descuido dalguns mestres de barcos todos os anos originavam desastres” (in: *ibidem*, p. 132).

Como já havia sido registrado na primeira sessão desse capítulo, podemos observar que já existia um fluxo importante de pessoas e mercadorias entre as duas margens da baía (capital do Império e capital da Província Fluminense), já que Niterói, àquela época, era constituída por muitas chácaras e pequenas fazendas que supriam, em parte, as necessidades de abastecimento da Corte. “No entanto, o incremento da navegação a vapor contribuiu para tornar Niterói, não só em aprazível estância balneária, como em local de residência alternativo para quem desejasse (e pudesse) se transferir do já congestionado centro urbano.” (ABREU, 1987)

A Sociedade de Navegação de Nictheroy, segundo Noronha Santos (1934), manteve-se soberana, atuando em regime de monopólio neste transporte até meados do século, expandindo, exponencialmente, seu capital e mantendo exclusivamente o fluxo para Niterói, quando em 1840 foi fundada a Companhia Inhomirim, que, a princípio, realizava pequenas carreiras de navegação a vapor para pontos do litoral fluminense, como o Porto das Caixas (Itaboraí), não concorrendo com a Soci-

idade de Navegação de Nictheroy. Ou seja, ambas as companhias, cada qual em seus trajetos, operavam já sob regime de monopólio do serviço.

Na figura 11 observamos o volume de embarcações chegando e partindo do Cais Pharoux (atual Praça XV) em 1840.

Em 1850, a Companhia Inhomirim conseguiu obter permissão para manter uma linha de transporte regular entre a Corte e Niterói. Entretanto, com o objetivo de contornar a disputa pela concorrência, as duas Companhias entram num acordo e fundem-se em uma única, com o nome de Companhia Niterói – Inhomirim, o que nos revela a compreensão das próprias empresas de que o serviço operacionalizado sob o regime de monopólio era muito mais lucrativo e proveitoso, no sentido de que manteriam, sob suas condições, um número grande de passageiros.



**Figura 11: Diversas embarcações na Praia D. Manuel, no cais Pharoux, 1840 –** Aquarela de Thomas Ender. Fonte: MEMÓRIA DA ELETRICIDADE (2001, p. 36).

A estratégia da união dessas duas empresas constituiu-se como o primeiro truste do transporte aquaviário de passageiros no Rio de Janeiro, dentre tantas outras manobras entre companhias privadas que surgiriam posteriormente. Esta nova Companhia (Niterói-Inhomirim), resultado da fusão, além de manter as viagens para Niterói e para os principais portos do fundo da baía, que àquela altura representavam os principais pontos de embarque e desembarque de produtos como o café do Vale do Paraíba e a cana de açúcar (NORONHA SANTOS, 1934), estabeleceu uma

carreira para o bairro carioca de Botafogo, devido ao seu dinamismo notadamente aristocrático da época, por ser o lugar de residência das famílias mais abastadas. Botafogo também passou a ser um bairro procurado para os banhos de mar e tornou-se então o destino mais lucrativo para a Companhia Niterói – Inhomirim, pois o desenvolvimento da empresa atesta, sem dúvida, a atratividade deste empreendimento, associada à precariedade das ruas e estradas e a falta de transportes terrestres de massa para a zona sul do Rio de Janeiro, restringindo as alternativas. O registro atento de Dunlop (1955) apresenta o perfil e trajetória dessa linha para Botafogo:

Em 1843, inaugurou-se uma carreira de barcos a vapor, comunicando o Saco de Alferes, nas proximidades da Gambôa, com Botafogo. A afluência de passageiros era grande, largando as barcas da cidade, todos os dias, às 7:30; 10:00; 14:30 e 18:30; e de Botafogo para a cidade às 6:30; 08:30; 13:00; 15:30 e 17:30. As passagens custavam, por passageiro, 200 réis, sendo pessoa calçada; 120 réis, sendo soldado; 80 réis, sendo escravo ou pessoa descalça. Quanto a carga, o preço era de 30 réis por arroba. Com a inauguração da linha de bondes da “*Botanical Garden*” até essa praia, no dia 18 de dezembro de 1868, começaram a escassear os passageiros que iam por via marítima. Não obstante, em 1874, ainda trafegavam algumas barcas, aos domingos e feriados. Pouco depois, porém, cessava por completo o tráfego dos chamados “bondes-marítimos” (p. 34).

Em 1859, a Niterói – Inhomirim já tinha nove barcas em tráfego regular para Niterói” (SILVA, M. L., 1992, p. 56) Neste sentido, os lucros da companhia de transporte aquaviário eram bastante altos por representarem a única forma de acessibilidade da população transpor as águas da Guanabara. A empresa cobrava de passagem, no trajeto Rio de Janeiro – Niterói, 120 réis, por pessoa calçada, e 60 réis por pessoa descalça.

Em meados do século XIX, essa lógica de monopolização dos serviços fundamentais não é exclusividade do transporte aquaviário, ela se aproxima dos outros meios de transporte como trens e bondes, sendo operacionalizados pela conjugação do capital privado nacional e estrangeiro na gerência das companhias, o que mantinha a população completamente dependente de seus interesses empresariais<sup>8</sup>.

Esta política de concessões por parte do Estado para empresas, em sua maioria estrangeiras, representa um processo econômico que é indicador central do caráter de subdesenvolvimento do país, pois essas empresas representavam a presença, a

---

<sup>8</sup> Para uma leitura mais detalhada sobre os serviços públicos no Rio de Janeiro do século XIX, buscar em Gomes (2005) e Weid (1994, 1997), respectivamente analisando o monopólio nos serviços de esgoto, bondes de tração animal e energia elétrica.

predominância (e até o domínio) do estrangeiro na própria composição do capital investido, concretizado na forma de companhias organizadas e com sede fora do país além dos financiamentos e empréstimos bancários, contratação de empreiteiros e equipes de técnicos de outros países para trabalhar e coordenarem as obras necessárias.

Sobre esse contexto histórico e político, cabe ressaltar a contribuição de Benchimol (1992), que dedicou um capítulo de seu livro, exclusivamente, ao início do processo de modernização do Rio de Janeiro. Para o autor: “a passagem da primeira à segunda metade do século XIX, abrangendo o período que se estende de 1840 a 1870, caracterizou-se pela emergência de elementos novos, de forças poderosas de renovação no âmbito da cidade escravista” (BENCHIMOL, 1992, p. 40).

No referido capítulo, Benchimol relaciona as transformações ocorridas na economia mundial, ao longo da segunda metade do século XIX, com seus impactos e influências no rumo da sociedade e economia brasileira. Segundo o autor, um requisito necessário para a ampliação do mercado internacional foi a modernização de economias periféricas, como a brasileira. O Brasil e as outras economias nessas condições necessitavam ser aparelhadas para responderem aos novos fluxos de produtos industrializados vindos dos países centrais, assim como para o processo de exportação de produtos primários. De acordo com Benchimol (1985):

A segunda metade do século XIX caracterizou-se pela emergência de forças poderosas de renovação na cidade escravista. A chamada segunda revolução industrial consagrou a Inglaterra como a grande potência econômica mundial [...]. O comércio internacional cresceu num ritmo sem precedentes. As exportações de capital, sob forma de empréstimos públicos e investimentos diretos, resultaram na instalação das bases materiais que configuraram o início da modernização de economias periféricas como a brasileira, aparelhadas, então, com ferrovias, navegação a vapor, instalações portuárias, serviços públicos, etc. para responderem aos novos fluxos de matérias primas e produtos industrializados (p. 599).

Ignacy Sachs (1969), em sua análise sobre o subdesenvolvimento, fazendo um recuo histórico mais ampliado, também contribui ao afirmar que:

Podemos dizer que as origens do subdesenvolvimento encontram-se acima de tudo no processo histórico de formação do sistema político colonial. Ele sustou o alcance de um progresso significativo no desenvolvimento econômico e social das antigas colônias [...] A maneira correta de colocar o problema já sugere onde se deve buscar a resposta. Historicamente falando, o problema do subdesenvolvimento econômico está intimamente ligado à emergência do sistema colonial, num estágio típico do desenvolvi-

mento do capitalismo e com a manutenção de uma ordem social anacrônica nos países coloniais. E quanto ao problema do progresso econômico e do desenvolvimento dos países atrasados, vemos que constitui parte muito importante do problema mais amplo da liquidação do sistema colonial, o que sucede em nossos dias (p. 24)

A partir da análise anterior, podemos compreender que, embora a paisagem do Rio de Janeiro, a partir do século XIX, fosse perdendo o seu perfil sombrio e colonial, tão marcante nos séculos anteriores, o sistema político e econômico ainda apresentava muitas marcas dos tempos de colônia. Assim, analisamos uma economia subdesenvolvida como uma economia aprisionada, de uma sociedade relativamente estática, em termos de mobilização política, o que é devido à imposição de “necessidades superiores” de expansão de uma economia “metropolitana”.

Nesse sentido, é interessante perceber que as infraestruturas que se instalavam no Rio de Janeiro do século XIX e modernizavam o espaço da cidade, apagando, aos poucos, os símbolos que remontavam o passado colonial da paisagem só foram possíveis graças a acordamentos políticos entre o poder público, as elites locais e os agentes do capital internacional (sobretudo os empresários ingleses), numa estrutura política ainda de forte base colonial.

A fim de entender melhor esse quadro político que desenhava no século XIX e desembocaria nos primeiros monopólios em serviços públicos, torna-se fundamental examinar a natureza das elites políticas do Brasil no início do século XIX. José Murilo de Carvalho (1996), em seu livro: “A construção da ordem” analisa a estrutura política do Brasil no período entre 1822 e 1889, chamando a atenção para a constituição das elites políticas e sua relação com a burocracia estatal.

Segundo Carvalho (1996), as decisões de política nacional eram tomadas pelas pessoas que ocupavam os cargos do executivo e do legislativo, isto é, além do Imperador, os conselheiros de estado, os ministros, os senadores e os deputados compunham a estrutura formal do poder público, porém, outros grupos exerciam grande poder e influência nas decisões políticas, como os partidos políticos, a imprensa, a igreja e o exército. Sobre eles, Carvalho (1996) destaca:

Os partidos políticos eram totalmente parlamentares, e seus líderes estavam no Parlamento e no governo. Mesmo o partido Republicano tinha alguns de seus líderes no congresso, embora nunca tivessem chegado ao Senado [...] A imprensa também era importante e influente como instituição, mas os jornalistas, como tais, não pareciam constituir um grupo de elite à

parte da elite política. Os jornalistas lutavam na linha de frente das batalhas políticas e, muitos deles, eram também políticos. Poder-se-ia levantar o problema do Exército e da Marinha, mas um dos notáveis aspectos da política imperial foi ter conseguido manter a supremacia do poder civil. Poder-se-ia perguntar também pela supremacia da elite eclesiástica. Não há dúvida de que a igreja é uma instituição influente. Na realidade, era parte da burocracia estatal. Mas seria exagerado dizer que a igreja, como instituição teve grande influência na formulação de políticas públicas [...] (p. 45).

No entanto, apesar da influência inegável desses grupos na política do século XIX, a análise de Carvalho (1996), aponta que nenhum desses grupos teve influência tão grande como um outro grupo específico que compunha a elite política, sobretudo do Rio de Janeiro: a Associação Comercial. Compreender as ações desse agente político em sua relação com o poder público do século XIX revela-se como núcleo central para as discussões posteriores sobre dependência e monopólio dos serviços públicos no Rio de Janeiro. A própria composição do comércio do Rio de Janeiro, em que a maior parte dos varejistas eram portugueses e a maior parte dos atacadistas eram ingleses, revela o caráter cosmopolita e heterogêneo dessa Associação. Segundo Carvalho (1996):

O peso político da *Associação* é mais difícil de avaliar. Pelo critério formal de participação em cargos políticos, ela seria considerada menos importante, pois seus presidentes de 1834 a 1889 deram apenas um senador e um deputado geral. Mas o panorama se modifica se considerarmos sua participação na direção do Banco do Brasil, o principal órgão de execução da política financeira. Aparece então que 11 diretores dos bancos e 10 das companhias de seguro tinham também postos de direção do banco do Brasil. Através dessa participação os comerciantes certamente influenciavam a política monetária. O conselho diretor da *Associação* era geralmente formado de 2 brasileiros, 2 ingleses, um português, um francês, um norte-americano, um espanhol e um alemão. Quando surgiam grandes debates como o da abolição da escravidão, a Associação não conseguia, por falta de consenso interno, tomar uma posição firme (p. 43).

Mas a importância da Associação Comercial está na sua relação com o poder público. Como descreve Carvalho (1996):

É sabido que os imperadores, de D. João VI a Pedro II, e às vezes o próprio governo dependiam de grandes capitalistas para empréstimos pessoais e públicos. Pedro II, apesar de sua conhecida aversão a homens de negócios, teve que recorrer a eles para financiar suas viagens à Europa. Parece portanto, que esse grupo de comerciantes e financistas, embora não participasse formalmente das posições de poder político, exerciam influência nas decisões nacionais (p. 46).

Sendo assim, observa-se uma dimensão econômica e uma outra política na constituição dos monopólios, embora estas duas estejam interrelacionadas.

A dimensão econômica se insere na discussão mais geral sobre dependência financeira e tecnológica dos países que sofreram o processo colonizador, e, assim, necessitavam de investimento e tecnologia estrangeiros para a constituição de serviços básicos como iluminação pública, transportes e saneamento básico. Como afirma Merhav, o subdesenvolvimento também se observa a partir de mercados reduzidos por serem ex-colônias e pela “incapacidade técnica de produzir os bens mais complexos, que requerem tecnologia mais moderna”. Nesse sentido, países com estrutura econômica mais estável (adquirida ao longo de séculos) eram os responsáveis pelos principais vetores de urbanização nos países da chamada periferia do sistema capitalista. Sendo assim, as companhias estrangeiras, quando concorriam com as nacionais, sempre apresentavam ampla vantagem, tendendo à ausência de competitividade e, conseqüentemente, ao monopólio de uma série de serviços, como o transporte aquaviário de passageiros, como veremos mais detalhadamente a seguir.

E sobre a dimensão política da constituição desses monopólios destaca-se a relação de dependência do poder público com os grandes proprietários de bancos e toda a elite comercial, sobretudo no Rio de Janeiro. Há de se registrar que o governo concedeu a autorização para operacionalizar o transporte aquaviário na Baía de Guanabara a empresários representantes dessa elite política comercial, que era composta em grande parte por estrangeiros com alto poder de barganha com o poder público imperial. Essas reflexões que nos revelam a dimensão econômica e política do início do processo de constituição dos grandes monopólios no Brasil constituem-se como pano de fundo importante na compreensão do objeto da presente pesquisa.

A cidade, portanto, se tornou, naquele período também, o principal ponto de investimento do capital obtido com os lucros da exportação cafeeira, além de atrair o capital estrangeiro na forma de investimentos e empréstimos, sobretudo no setor de serviços públicos (transportes, esgoto, gás, etc), via concessões obtidas do Estado.

Cabe ressaltar que, em 1854 a inauguração da iluminação a gás na cidade e, posteriormente, em 1858, a inauguração do primeiro trecho da Estrada de Ferro D. Pedro II (atual Central do Brasil); através dela eram escoados os produtos de exportação, sobretudo o café. As acessibilidades promovidas por esse novo meio de trans-

porte, principalmente em relação ao transporte de cargas, foram, gradativamente tornando obsoletas algumas carreiras de transporte aquaviário para o interior da Baía de Guanabara. Um exemplo, já assinalado anteriormente foi a desativação da estação aquaviária de Guia de Pacobaíba em função do transporte via terrestre.

Nesse contexto, quatro anos mais tarde, em 1862, foi implementado no Rio de Janeiro o primeiro sistema de esgotos sanitários da América, implementado com capital inglês pela Companhia *The Rio de Janeiro City Improvements*. “A urbe carioca foi a quinta cidade no mundo a contar com esse tipo de serviço, sendo antecedida somente por Londres e Leicester, ambas na Inglaterra, além de Paris e Hamburgo” (GOMES, 2005, p. 56).

O processo de modernização dos serviços públicos transformou a vida da cidade e ampliou seu espaço urbano. A iluminação a gás permitiu o aumento das horas úteis do dia, bem como a expansão das linhas de bondes possibilitaram o surgimento de novos bairros, tanto na zona norte como na zona sul.

No entanto, alguns conflitos foram inerentes a este processo de concessão por parte do Estado e podem ser observados materializados no espaço geográfico, como a fusão, ou as inúmeras falências das companhias nacionais ao longo dos anos, pois não conseguiam concorrer a altura do grau tecnológico das companhias internacionais, como assinala M. L. Silva (1992):

Este processo, entretanto, não se realiza sem tensões. Algumas vezes entre o Estado e as empresas, outras vezes entre as próprias companhias, disputando e contestando concessões, aliando-se a outros grupos e, como decorrência, configurando, em certos casos de forma decisória, o espaço social da cidade. (p. 23)

Dentro desse contexto de disputa entre as companhias, no ano de 1858, foi obtida, para a mesma carreira realizada pela Niterói – Inhomirim, outra concessão para a operacionalização do transporte aquaviário na Guanabara ao empresário Dr. Cliton Von Tuyl que, como já passara a ser corriqueiro, imediatamente a vendeu aos empresários americanos Thomas Ragney e W. F. Jones, sendo esta concessão para o estabelecimento de barcas a vapor do sistema *Ferry*, já utilizado na época nos Estados Unidos (SILVA, M. L., 1992, p. 56), constituindo-se como a primeira concorrência entre empresas de transporte aquaviário na Baía de Guanabara. Ambas buscariam eliminar essa concorrência e retomar o monopólio o mais rapidamente possível

e, nesse sentido, a expansão dos investimentos no transporte aquaviário ocorreriam, em maior escala, na década de 1860.

Atraído pelo aumento do número de viagens (de passageiros e mercadorias) entre os dois lados da baía, o capital internacional contemplou uma fonte segura de reprodução de sua lucratividade, sobretudo através do sistema *Ferry*. Tal situação foi possível após realizarem as necessárias obras infraestruturais de adaptação dos portos, tanto no Rio de Janeiro quanto em Niterói, remodelando os cais, adaptando os atracadouros para aquele novo tipo de barca, importada dos Estados Unidos (mais luxuosa e veloz). Com uma extensão maior do horário e do número de viagens as três barcas *Ferry* (denominadas Primeira, Segunda e Terceira) passaram a operar regularmente, em 1862, com 24 viagens diárias.

Além das barcas do sistema *Ferry* realizarem a travessia Rio - Niterói com mais velocidade e conforto, trazendo diversas vantagens competitivas diante da sua concorrente brasileira, tal companhia traçou a seguinte estratégia: manter o preço das tarifas, o que levou a Companhia Niterói - Inhomirim à falência, com a suspensão dos seus serviços em 1865, com a disponibilização de suas barcas e equipamentos num leilão (NORONHA SANTOS, 1934, p. 282). Naquele momento, o Sr. Joaquim Arsênio Cintra da Silva comprou a empresa falida e continuou o serviço de navegação para São Cristóvão e Botafogo, fundando a Companhia Barcas Fluminenses, numa empreitada mais modesta que a sua concorrente estrangeira, e chegou, ainda que de forma acanhada, a representar durante quase uma década (1870 a 1877) uma ameaça à poderosa Companhia *Ferry* (fig. 12), devido aos baixos custos das passagens e à “simpatia” por parte da população. Todavia, diante do poderio da Companhia *Ferry*, sobretudo dos investimentos do capital estrangeiro, a empresa Barcas Fluminenses encerrou suas atividades em 1877, vendendo para a *Ferry* todo o seu equipamento (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, 2001). Estavam estabelecidas as condições para os longos anos de monopólio da Companhia *Ferry* à frente do transporte aquaviário. Abreu (1987) faz uma importante consideração a respeito deste processo:

Em 1862, foi inaugurado então o serviço de barcas a vapor do sistema *Ferry*, financiado por capitais americanos, e que, devido à maior rapidez e melhor adequação ao transporte de veículos, levou à falência a companhia nacional até então responsável pelo serviço. Iniciava-se assim o processo de controle dos serviços públicos pelo capital internacional. (A Cia. *City Impro-*

vements já detinha o monopólio do serviço de esgotos), um processo que se intensificaria sobremaneira a partir de 1870. (p. 43)



**Figura 12: Sede da Companhia Ferry em 1877, Praça XV – Fonte: Memória Viva (2006).**

Foi naquele período que a navegação a vapor na Baía de Guanabara começou a se restringir à travessia Rio de Janeiro – Niterói, pois as carreiras para Botafogo deixaram de existir devido à integração dos bondes de burro da Companhia Ferro Carril do Jardim Botânico, a *Botanical Garden*, do centro da cidade até o Jardim Botânico. As viagens de barcas para São Cristóvão, Inhaúma e áreas mais distantes do litoral também decaem em consequência do desenvolvimento da Companhia Estrada de Ferro do Norte, a Melhoramentos e mesmo a Rio do Ouro (SILVA, M. L., 1992).

Eliminada a concorrência, a Companhia *Ferry* reforçou o seu poder através do monopólio, associado à falta de regulação e fiscalização do poder público, e elevou consideravelmente o preço das tarifas. Como sendo a única companhia a operar o transporte aquaviário entre Rio de Janeiro e Niterói, também expandiu a sua lucratividade, sendo possível a incorporação de uma empresa que já prestava serviços públicos em Niterói e São Gonçalo. M. L. Silva (1992), nos descreve essa nova incorporação da seguinte forma:

[...] algumas empresas com maiores recursos de capital e tecnologia, escudadas no capital estrangeiro, promoveram um processo de fusões e monopólios. Assim, a navegação para Niterói não foge à regra e, em 1889, ocorre a fusão entre a Companhia Ferry e a Empresa de Obras Públicas do Brasil, dirigida por Manuel Buarque de Macedo. Esta última empresa explorava a

rede de abastecimento de água em Niterói, assim como as linhas de carris em Niterói e São Gonçalo. *Surge deste acordo a Companhia Cantareira & Viação Fluminense*. (p. 57, grifo da autora)

A Companhia Cantareira & Viação Fluminense realizou, regularmente, a navegação a vapor sem maiores problemas e seguiu em plena expansão nas décadas subsequentes, porém, naquela época já haviam registros da insatisfação dos usuários com a qualidade dos serviços prestados pela companhia na travessia da Baía de Guanabara e pelo regime de monopólio, reivindicando uma concorrência no serviço. Segundo relato presente na Revista Praia Grande<sup>9</sup>, tratando do transporte de barcas no século XIX demonstra que:

O município de Niterói e a população aí residente, que tem necessidade de navegação diária entre essa cidade e a corte, estão sofrendo gravemente com a péssima navegação da Ferry, cuja incúria há razão para supor intencional [...] A continuação de tal ocorrência conseqüente de uma companhia que tem faltado a todas as condições obrigatórias que constam para obter o privilégio parece-nos feita com as devidas cautelas, uma medida de justiça e de conveniência que pode bem animar o estabelecimento de concorrência de navegação diária, melhor e mais útil ao município de Niterói. Atenda o governo ao justo clamor público nesta espécie (p. 31).

Nos finais do século XIX e início do século XX, a Companhia Cantareira se solidificou economicamente, apresentando os reflexos em sua infraestrutura, reformando seu material flutuante e substituindo a iluminação a querosene das embarcações por eletricidade (DUNLOP, 1973). Em 1903, ela renovou e remodelou seu material, possibilitando o advento das novas carreiras para a ilha de Paquetá e para a ilha do Governador (SILVA, M. L., 1992).

Sendo assim, a trajetória da gestão do transporte aquaviário de passageiros no Rio de Janeiro do século XIX apontou para a força dos monopólios que se constituíram através de arranjos e negociações envolvendo representantes do poder público e empresários do setor. Nesse sentido, considerando as grandes limitações financeiras do Brasil recém independente, somos capazes de compreender a abertura aos investimentos estrangeiros em serviços públicos urbanos (transportes, esgoto, iluminação). Compreendemos melhor ainda esse processo, quando observamos sua dimensão política, representado pelo alto poder de barganha dos empresários estrangeiros sobre o poder público do período imperial (extremamente dependente de

---

<sup>9</sup> Reproduzido em Praia Grande em Revista, n. 12, Niterói, dezembro de 1961, na série: “Niterói também tem história: a ligação marítima Niterói – Rio”.

seus empréstimos). Tais investimentos internacionais foram fundamentais para a modernização do espaço do Rio de Janeiro e para a expansão das acessibilidades durante o século XIX. Trens, bondes e barcas ampliavam as possibilidades de mobilidade na cidade e em seu entorno.

### *2.2.2. Século XX: modernização da paisagem e a nova lógica dos transportes no Rio de Janeiro*

O século XX inaugurou uma nova lógica de transportes coletivos no Rio de Janeiro, baseada na perspectiva de modernização da paisagem urbana da cidade. A Reforma Passos (1903 – 1906) é um bom exemplo que representa, neste sentido, um direcionamento bem claro das políticas de transportes que estariam por vir ao longo do século, por alargar as vias rodoviárias do centro da cidade. Com o advento do automóvel no Brasil, uma nova forma de conexão estava surgindo e as antigas trilhas que integravam o interior nos tempos coloniais tinham deixado de exercer qualquer papel de importância na configuração do espaço carioca do novo século.

O sistema rodoviário (carros de passeio, caminhões de carga, ônibus) gradualmente produziria a decadência e crise dos transportes de massa (bondes, trens e barcas) destronando-os de sua posição privilegiada, devido à flexibilidade de seu poder de conectividade e integração, mas, principalmente por que o automóvel representou uma nova relação entre a iniciativa privada e o poder público. Enquanto que nos outros meios de transporte coletivo o gestor público ou privado tinha de se encarregar tanto da via quanto da operação veicular, no sistema rodoviário a via ficava a cargo do poder público, e a operação, que possuía menor custo fixo (e maior lucratividade), ficava a cargo do gestor privado (SILVA, M. L., 1992).

Nesse sentido, a partir da primeira década do século XX, os investimentos em transportes de carga e de passageiros estariam voltados para um Brasil “cortado por estradas”, e o serviço de transporte aquaviário entre Rio de Janeiro e Niterói continuava sendo operacionalizado por uma única empresa.

A Companhia Cantareira, que seguia em franca expansão até o ano de 1908, sofreu uma nova reestruturação e passou a ser financiada diretamente pela Leopoldina Railway, que monopolizaria, por muito tempo, não só o transporte de passagerei-

ros na Guanabara, como a provisão de infraestrutura física na sua orla, sobretudo na porção leste da baía. A partir daquele momento, os municípios da margem leste da baía de Guanabara apresentavam um rápido crescimento populacional e o número de passageiros transportados por barcas cresceu consideravelmente, assim como também cresceram os problemas infraestruturais e econômicos da companhia de navegação, que mantinha a mesma estrutura em décadas de funcionamento. Nas palavras de Abreu (1987):

A mancha da urbanização carioca também se fazia sentir na orla oriental da baía de Guanabara, principalmente em direção a São Gonçalo, que desde 1890 era município, desmembrado que fora a distrito do mesmo nome de Niterói. Ao contrário dos subúrbios da orla ocidental, foram entretanto, os bondes, implantados pela Companhia Cantareira, os principais responsáveis pela expansão de caráter suburbano nesta direção. Segundo o recenseamento de 1920, São Gonçalo já contava, nessa época, com uma população de 47. 019 habitantes, grande parte dos quais, presume-se, situados na área urbana. Niterói, por sua vez, já contava, segundo a mesma fonte, um total de 86. 238 pessoas. (p. 82)

Após anos de monopólio, foi somente a partir da segunda metade do século XX que surgiram os primeiros indícios mais importantes de indignação dos usuários.

No dia primeiro de dezembro de 1925 ocorreu a primeira das diversas ondas de conflitos no transporte aquaviário do Rio de Janeiro. Insatisfeita com o aumento das tarifas das barcas que realizavam o trajeto Rio de Janeiro – Niterói, a população iniciou uma série de depredações às estações “Niterói” e “Gragoatá”. Em 1928, devido ao mau funcionamento e atraso de várias barcas, ocorreu outro episódio de indignação popular e várias barcas da estação Cantareira (figs. 13 e 14) são depredadas (NORONHA SANTOS, 1934, p. 238).

A partir da década de 1930 toda a estrutura política e econômica do país seria reorganizada em suas bases em função do golpe de Estado que culminou na chegada de Getúlio Vargas à presidência da República, defendendo novos interesses políticos e uma nova elite econômica (industrial e urbana) que, gradualmente, se formava no país.

O governo Vargas, notadamente, tinha como propósito construir uma identidade capaz de instituir um modelo urbano para o país, onde o Rio de Janeiro, como capital da República, seria o exemplo de espaço moderno. Em sua lógica autori-

tária (principalmente a partir de 1937 com o Estado Novo) Vargas buscava sinalizar, em suas políticas, que o Estado era o ordenador da sociedade, estando acima de todas as estruturas sociais e sua presença deveria ser evidenciada.



**Figura 13: Estação Cantareira, Praça XV, em 1931** – Fonte: Memória Viva (2006).



**Figura 14: Barca Mista da Companhia Cantareira em 1942, embarcando da Praça XV** – Fonte: Memória Viva (2006).

Neste sentido, a “Era Vargas” foi marcada por outra dinâmica de planejamento para as cidades brasileiras. O foco de intervenção deixou de se apresentar sob a forma de planos de melhoramentos pontuais e passou a configurar-se em planos

para um conjunto da área urbana analisada em sua totalidade. Consistia-se em projetos de articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades por meio de sistemas viários e de transportes, num contexto de desenvolvimento da industrialização e metropolização do Rio de Janeiro.

É importante lembrar que, justamente naquela época, a visão integrada dos projetos de sistemas em rede de infraestrutura foi ampliada para o sistema viário e de transportes, aliada às primeiras propostas de legislação urbanística de uso e ocupação do solo para as principais cidades brasileiras. Neste período, foram realizadas obras que transformaram a estrutura urbana da área metropolitana do Rio de Janeiro.

Em 1930, a cidade do Rio de Janeiro já registrava um importante adensamento populacional (a população chegava a escala de 1 milhão e meio de habitantes, dados do IBGE), à medida que se instaurava no país um novo modelo de desenvolvimento, baseado no binômio industrialização – urbanização, sobretudo na região sudeste do Brasil (São Paulo e Rio de Janeiro – então capital federal), e a evolução da paisagem urbana da cidade do Rio de Janeiro já se expandia consideravelmente do centro para as zonas Sul e Norte, destacando-se os subúrbios e o início da urbanização da Baixada Fluminense. Nesse sentido, o crescimento da cidade aumentou a distância entre o local de trabalho e a residência exigindo maiores deslocamentos dos trabalhadores, crescimento este que não foi acompanhado de melhorias e modernizações nos transportes coletivos, mesmo com a eletrificação das linhas de trem em 1930.

Dentro do contexto político do Estado Novo, a gestão de Getúlio Vargas se esforçou no intuito de marcar a paisagem urbana da cidade através de obras como a construção do aeroporto Santos Dumont, após extensos aterros sobre a Baía de Guanabara, e principalmente a construção da Avenida Presidente Vargas, projetada desde o Plano Agache (ABREU, 1987).

No transporte aquaviário, no ano de 1945, diante de inúmeros problemas financeiros da empresa que se refletiam em problemas técnicos e na infraestrutura do sistema de barcas, na falta de regularidade das embarcações e, conseqüentemente, na falta de segurança do serviço, o Governo Federal interviu, pela primeira vez de maneira

mais incisiva na gestão do serviço, concedendo à Frota Carioca S/A, o controle acionário da Companhia de navegação Cantareira, e passando a oferecer subsídios à empresa.

### 2.2.3 A “revolta das barcas”: quatro agentes em conflito (Estado, empresa, usuários e sindicato)

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, o capital estrangeiro ganha mais força ainda no Brasil, sustentado, sobretudo, pela ideologia desenvolvimentista daquele período. Para Kubitschek: “O subdesenvolvimento deveria ser encarado como uma fase de “pobreza atual” que encerraria, entretanto, “uma grande riqueza latente”. Essa riqueza só poderia aflorar “através do desenvolvimento das indústrias de base no país (incluída aqui a infraestrutura)” (ABREU, 1987, p. 115). O referido presidente contava com a cooperação internacional como elemento principal para o sucesso e para a prosperidade do modelo de desenvolvimento planejado para o Brasil em seu governo. Nesse sentido, para Kubitschek a soberania econômica de um país só seria atingida mediante a atração, captação e concentração de capitais do exterior. Na análise de Abreu (1987), para Juscelino Kubitschek:

A prosperidade só poderia ser atingida, entretanto, “dentro da segurança e da ordem”, pois somente os países que se afirmam no terreno econômico e em que vigore o regime democrático podem exercer plenamente a sua soberania. Assiste-se assim, na década de 1950, e em especial nos “50 anos em 5” do período JK, a um crescimento notável da base econômica infraestrutural do país, assim como de seu produto industrial [...].

Outra importante medida do governo de Juscelino Kubitschek foi a transferência da capital da República, do Rio de Janeiro, para Brasília, transferência que doravante provocaria intensas consequências pela queda nas arrecadações que a metrópole carioca sofreria.

As duas primeiras décadas da segunda metade do século XX caracterizaram-se pela intensificação do processo de substituição de importações visando produzir no país, não somente os bens de consumo imediato, mas também bens de consumo durável e de capital. Este período representa também um novo momento de penetração maciça de capital estrangeiro no país.

Neste contexto, em 1953 foi criada uma nova empresa de transporte entre Rio e Niterói, a Frota Barreto S.A. que passou a controlar as ações da Frota Carioca S/A e da Cia. Cantareira, concorrendo com empresas muito menores. Nesse período este sistema passou por um processo de modernização, reduzindo o tempo de travessia entre Rio e Niterói para 20 minutos, mas a insatisfação da população aumentava diante de algumas práticas da Cia Cantareira, consideradas abusivas, como os constantes aumentos nas tarifas.

Em 1959, no entanto, ocorreu, durante o governo de Juscelino Kubitschek, a maior revolta por parte dos usuários do transporte aquaviário contra as Companhias, o episódio ficaria conhecido como a “Revolta das barcas”. Essa revolta se constrói ao longo de anos e envolve a tensão entre quatro agentes envolvidos diretamente na realidade no transporte aquaviário de passageiros. São eles: O Estado (Executivo federal e estadual, Legislativo federal e estadual), a empresa concessionária (Frota Barreto S.A), o sindicato nos marítimos (mobilizado e forte politicamente a essa época) e os usuários do transporte.

Se o descontentamento com o serviço de barcas registrado desde o século XIX, no século XX esse quadro se intensificaria ainda mais e, dentro desse contexto, a década de 1950 é, sem dúvidas, o período mais conflituoso, quando, após um período de competição entre as empresas de distintos proprietários, instalou-se o monopólio dos Carreiros sobre o transporte na Baía de Guanabara. Naquele momento, quando o número de passageiros transportados entre o Rio de Janeiro e Niterói já ultrapassava os 100 mil, não só o serviço foi alvo de críticas; a família Carreiro, antes admirada pela população passou também a receber duras críticas por seu rápido enriquecimento e ostentação, associados a deterioração do serviço de travessia. O período também ficaria marcado por muitos acidentes (inclusive com dezenas de mortes), intensos e constantes movimentos de greve<sup>10</sup> e pelos conflitos entre a frota e o governo. Nesse sentido fez-se importante o resgate de alguns discursos sobre o assunto, de deputados do período, a fim de oferecer parte do contexto das discussões políticas que ocorriam no âmbito da câmara federal e da assembleia legislativa.

---

<sup>10</sup> Durante o governo Kubitschek, a mobilização sindical, tensões entre operários, críticas acirradas e pressões sobre o Estado eram fatos rotineiros. Entre 1956 e 1961, ocorreram 317 greves, ou seja, uma média de quase uma greve por semana (WEFFORT, 1972).

Segundo o relato do deputado federal Vasconcelos Torres<sup>11</sup>, do PSD fluminense em 1959:

O Grupo Carreteiro tem dado de ombros aos reclamos constantes daqueles que, já pagando uma passagem cara, agora são vítimas de outra manobra. Lanchas sem as devidas condições, que funcionam normalmente com dois motores, estão sendo colocadas no tráfego apenas com um. E tudo isso visa à elevação da tarifa de Cr\$ 5,50 para Cr\$ 12,00 (p.22).

Na Assembleia legislativa do Rio de Janeiro, as críticas sobre os Carreteiros eram ainda mais contundentes. O discurso do deputado Daso Coimbra<sup>12</sup> (1959), do PTB sinaliza para as contradições do grupo empresarial e suas estratégias para conseguirem mais subsídios do governo federal:

Há tempos era intenção das Frotas carioca e Barreto aumentar o preço das passagens. Agora, em nota publicada como matéria paga, e bem paga, em todos os jornais de Niterói e em alguns do Distrito Federal, os dirigentes das frotas começaram a chorar, a contar a situação de miséria em que vivem - Coitados! -, a situação de miséria com que pretendem impressionar o espírito do público para aumentar o preço da passagem. Como primeiro passo a partir de hoje (6 de março), começaram a suprimir lanchas. As Frotas Carioca e Barreto dispõem de grandes verbas do governo federal. E sempre para abiscoitar essas verbas usam do sistema de apresentar déficit em seus serviços através de serviços auxiliares. É que as Frotas Barreto e Carioca consertam suas lanchas em empresas que pertencem aos mesmos proprietários, com uma escrita diferente, empresas que cobram preços superiores aos normalmente cobrados por esse serviço. Assim, apelando para um déficit fictício, as frotas obtêm mais auxílio do governo federal (p. 334).

A satisfação com a empresa diminuía na medida em que os acidentes aumentavam, os atrasos se tornavam mais constantes. No caso do grupo Carreteiro, a subvenção do governo federal destinava-se, basicamente, a auxiliar os proprietários a cobrir sua folha de pagamento e ajudar nas despesas com o aumento do óleo e combustíveis (NUNES, 2000). Porém, quando a empresa começou a se declarar deficitária e necessitada de mais recursos do governo federal, deixando de cumprir as obrigações com seus funcionários, outro grupo entra nessa disputa, o sindicato dos marítimos, com uma série de reivindicações que foram se convertendo em sucessivas greves. Esse grupo possuía importante representatividade política e sua insatisfação

<sup>11</sup> Comunicação de Vasconcelos Torres, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, PSD, sessão ordinária da Câmara dos Deputados, 17/04/1959, Anais da Câmara dos Deputados, Diretoria de Comunicação e Publicidade, Vol. II, 1959.

<sup>12</sup> Discurso de Daso Coimbra, deputado estadual pelo PTB à Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, sessão de 6 de março de 1959. Anais da Assembleia Legislativa, 18ª Legislatura, Volume II, Rio de Janeiro, 1959.

chega até a assembleia legislativa. Segundo o discurso do deputado (e presidente do sindicato dos operários navais) João Fernandes<sup>13</sup>:

Acompanhei o desenrolar dos acontecimentos que ainda não terminaram. Os trabalhadores se uniram e entraram em greve, porque a fome ronda os seus lares e os Carreiros, ladrões do povo fluminense, que arrecadam, naquelas borboletas das frotas, o produto de Cr\$ 5,50, preço de cada passagem, por 95 ou 100 mil pessoas que passam diariamente de Niterói para o Rio de Janeiro e vice-versa, dos salários que pagam aos seus servidores, apenas entram com 10%, porque 90% pertencem à subvenção do governo federal. Se os srs. deputados não têm conhecimento, devo acrescentar que, no acordo de 1956, foram dados ao grupo Carreiro a subvenção de 15% para fazer face ao aumento de salário; depois foram dados mais 45% e, agora, mais 30%, pelo governo federal. Daí resulta, srs. deputados, que, se o trabalhador ganha Cr\$ 10.000,00, destes, apenas Cr\$ 1.000,00 saem dos Carreiros, porque a importância de Cr\$ 9.000,00 é paga pela subvenção do governo federal (p. 330).

A tensão marcava o jogo político que se estabelecia entre os quatro agentes que se interligavam em virtude da utilização do transporte aquaviário na Baía de Guanabara. O contexto era de filas de passageiros cada vez maiores, atrasos constantes dos horários das barcas e insatisfação e greves por parte dos funcionários e pressão da empresa concessionária sobre o poder público por mais subvenções.

Outra linha de tensão precisa ser lembrada, a dimensão político-partidária desse processo. Compreender os posicionamentos políticos dos atores envolvidos, constitui-se como tarefa fundamental no objetivo de compreender a natureza dessa revolta.

O grupo Carreiro, na pessoa de seu fundador, José Carreiro, era ligado ao PSD e possuía forte vinculação com o líder pessedista Amaral Peixoto. Nunes (2000) aponta que comícios pessedistas eram patrocinados por José Carreiro dentro do estaleiro. Os operários tinham feriado para assistirem a comícios e participavam de almoços com as lideranças locais do PSD. Isso ocorria na campanha para o governo do Estado do Rio de Janeiro de 1958.

Naquela eleição, a coligação entre PTB e PSD foi rompida no estado do Rio de Janeiro, transformando esses partidos em adversários permanentes. Assistia-se, no período, o processo de crescimento do PTB no estado, tornando-se o partido mais importante, em substituição ao PSD e os dois candidatos (Roberto Silveira – PTB; e Amaral Peixoto – PSD) disputavam o governo do estado do Rio de Janeiro. Nesse

<sup>13</sup> In: Anais da Assembleia Legislativa, 18ª Legislatura, Volume II, Rio de Janeiro, 1959.

confronto, inseria-se o Sr. José Carreteiro, com seu apoio a Amaral Peixoto. As empresas do grupo Carreteiro chegavam a ter quatro mil operários, muitos empregados por interesses políticos pessedistas, sendo assim, a vinculação política favorecia a maior mobilidade e poder de barganha dos empresários e lhes dava maior condição de discutir seus interesses junto aos governos do PSD (NUNES, 2000) Observamos, nessa análise, que a relação de proximidade entre o empresário e os representantes do poder público (sobretudo os ligados ao PSD) lhes garantia vantagem e era um dos fatores fundamentais para a manutenção do monopólio do grupo Carreteiro.

No embate eleitoral, Roberto Silveira, do PTB sai vitorioso, entretanto, a vitória petebista no estado do Rio de Janeiro configurava-se uma situação política interessante, porém, totalmente desfavorável aos interesses do grupo Carreteiro. Essa situação é descrita por Nunes (2000):

O PTB governava o estado do Rio de Janeiro, onde era coligado com à UDN e inimigo do PSD. O PSD detinha o governo federal, onde era coligado com o PTB, na pessoa do vice-presidente João Goulart, sendo ambos, inimigos políticos da UDN. Ao grupo Carreteiro, o petebismo fluminense, e suas alianças federais, negaram os favores e benefícios que pudessem manipular. As relações do grupo com Roberto Silveira, governador eleito, foram tensas desde o início. A conjuntura política, dados esses traços, não favorecia aos Carreteiros porque qualquer problema em seu campo de operação envolvia imediata e prontamente o seu aparato sindical e seus aliados pessedistas. E já que PSD e PTB estavam coligados na Presidência, tornava-se muito difícil a posição do grupo em momentos de crise, como a que então se desenrolava. A especificidade da situação política deixava-os virtualmente sem aliados em alguns momentos (p. 69.).

Dentro desse novo contexto político e social, os Carreteiros não contavam mais com o apoio do governo, nem em nível federal, e menos ainda em nível estadual, os usuários estavam profundamente irritados com a qualidade do serviço e os sindicatos ligados ao setor reivindicavam mais e mais os seus direitos. Parece lógico que o grupo deveria recuar para buscar novas estratégias políticas de acomodação dessas tensões, mas a empresa não o fez. No dia 18 de fevereiro de 1959, o Grupo Carreteiro ameaçou paralisar as barcas caso não houvesse o aumento da tarifa ou um maior subsídio do governo. Sem sucesso, em seis de março do mesmo ano, o Grupo retirou algumas barcas de circulação com o objetivo de pressionar o governo a aumentar o subsídio ou permitir o aumento das tarifas. Em sequência, cinco sindicatos de trabalhadores do transporte aquaviário (marítimos) ameaçaram entrar em greve (marinheiros, foguistas mestres arrais, motoristas e eletricitistas) e o Grupo

Carreteiro não pagou os salários de março alegando falta de verba. Em consequência disso, no dia 22 de maio de 1959, o tráfego na baía foi paralisado devido à greve dos marítimos, uma vez que o Grupo Carreteiro se recusou a pagar o aumento salarial decretado pelo governo.

Com a greve, as estações das barcas amanheceram ocupadas por policiais e Fuzileiros Navais (fig. 15). Toda essa proteção, no entanto foi insuficiente, pois a população, uma multidão de mais de três mil pessoas, transpôs a linha de fogo dos Fuzileiros Navais, que atiravam de suas metralhadoras contra a multidão, e invadiram as estações das barcas de Niterói ateando fogo, apedrejando e destruindo toda a sua estrutura, além casa e a fazenda da família Carreteiro.

Nunes (2000) narra o reflexo do episódio da seguinte forma:

Foram saqueados e destruídos estabelecimentos e lojas que nada tinham a ver com os Carreteiros. A lógica inicial do motim orientou-se para as propriedades (lanchas, escritórios, casas) da família e chegou a expandir seu círculo de ação espalhando-se por serraria de parentes, armazém e bar de terceiros, propriedades particulares e públicas. O saldo dos acontecimentos: a existência de cinco (ou seis) mortos, 125 feridos, um ônibus destruído, incendiados um jipão dos fuzileiros, um ônibus elétrico, um bonde, um restaurante, duas lanchas e partes de outros prédios; oito imóveis destruídos (estação das Frotas Barreto, Carioca e Cantareira, estação de carga, escritório da Frota Carioca, além de estaleiros (dos Carreteiros), uma serraria (de parentes seus) e uma radiopatrulha, além de inúmeros outros danos menores, de difícil contabilização. (p. 93) (fig. 16)

O Presidente da República, Juscelino Kubitschek, assinou o Decreto 46.508 que desapropriou os bens da empresa concessionária (Frota Barreto S.A), e transferindo o serviço de transporte aquaviário pela primeira vez para o controle da União através do Ministério dos Transportes. A partir de então, o transporte enfrentou uma profunda decadência do ponto de vista da infra-estrutura, pois passou a ser realizado pelas empresas menores que seguiram operando o trajeto Rio - Niterói e embarcações emprestadas pela Marinha, além de pequenas embarcações alternativas. Em 1967, o Governo Federal, no contexto de organização política e social do regime militar do General Costa e Silva, numa ação do programa de estatização iniciado no país, criou o Serviço de Transportes da Baía de Guanabara - STBG S.A, que realizava entre Rio de Janeiro e Niterói, o transporte de passageiros, cargas e veículos. Uma sociedade de economia mista que controlaria o sistema de transporte aquaviário na baía, porém, não ocorrem investimentos significativos no setor e nem

a modernização das embarcações. Observamos, pelos dados da SECTRAN que a administração federal do período burocrático-autoritário priorizou o investimento em outros modais de transportes que não o aquaviário.



Figura 15: Jornal do Brasil no dia seguinte à Revolta das Barcas

Dez anos depois (1977), após a construção da Ponte Rio – Niterói (o que representou forte queda no número de passageiros) e da fusão entre o antigo Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro, no governo estadual de Faria Lima (1975 – 1979) o

governo federal passou a STBG para o controle do governo estadual, que passou a receber o nome de Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro - CONERJ.



**Figura 16: Estação das barcas em chamas, 1959** – Fonte: NUNES (2000, p. 122).

Essa companhia operava com apenas 2 linhas de maior expressividade, uma ligando o Rio de Janeiro à Niterói e outra, à Paquetá, a CONERJ respondia por aproximadamente, apenas 2% do total dos deslocamentos de passageiros realizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro entre os anos de 1977 e 1980 (PDTU-RMRJ, 1982), porém, as embarcações da CONERJ não eram suficientes para o número de passageiros, comprometendo a segurança das viagens por conta das constantes superlotações. A figura 17 oferece a dimensão das condições de como o serviço vinha sendo operacionalizado nos anos 1980. Com todos os lugares da barca ocupados, os passageiros viajavam na proa da embarcação sem nenhuma proteção, reconhecida-mente o local mais perigoso para ser ocupado durante a travessia na baía de Guanabara, que pode atingir profundidades maiores do que 15 metros em sua área central. Sem opção, os usuários viajavam nas barcas nessas condições, obviamente abaixo das condições satisfatórias de segurança exigidas à navegabilidade de passageiros.



**Figura 17: Barca superlotadas chegando a Niterói, 1987 (CONERJ)**

Esse período compreendido entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1990 foi marcado pelo processo de endividamento das grandes companhias estaduais de transportes no Rio de Janeiro. A participação dos investimentos externos no esquema de financiamento do setor de transporte urbano deve ser analisada, porém, dentro de um contexto mais amplo, que é o do papel desempenhado pelos recursos externos no processo de desenvolvimento econômico do País. Sobre esse processo, destaca-se a contribuição de Porto Neto (1984):

A poupança externa é normalmente solicitada pelos países importadores de capital para que desempenhem um papel suplementar à poupança nacional permitindo o cumprimento de suas metas de desenvolvimento e de crescimento econômico e para solucionar problemas transitórios de balanço de pagamentos. Em última instância os países recorrem aos financiamentos externos crendo que os benefícios gerados por eles possam ser superiores aos seus custos. Por outro lado, os países exportadores de capital concedem financiamentos externos pela possibilidade de poder empregar recursos excedentes a taxas de rendimentos superiores as que poderiam ser

obtidas dentro de seus próprios países, a título de ajuda externa. No primeiro caso as operações financeiras são realizadas como negócio bancário, envolvendo taxas de juros de risco. No segundo caso podemos dizer que os financiamentos concedidos a título de ajuda externa não são de todo "gratuitos", uma vez que quase sempre envolvem interesses políticos e econômicos por parte do país exportador em relação ao país importador de capital (p.120).

No caso do setor de transporte urbano da RMRJ, os recursos externos foram intensivamente utilizados durante o período de gestão estatal do serviço, aumentando consideravelmente a dívida das companhias, a CONERJ, assim, tornava-se obsoleta em sua infraestrutura e endividada, do ponto de vista financeiro. Nesse contexto, os problemas do transporte aquaviário, como falta de regularidade e segurança, aumentava, causando indignação dos usuários. Esse era o cenário do setor nos primeiros anos da década de 1990.

### *2.3. Privatização e regulação: entraves e constrangimentos frente à gestão atual e à complexidade dos novos monopólios*

As análises deste trabalho, nesse momento, se concentram em alguns fatores fundamentais para o entendimento do serviço de barcas a partir do período em que esse transporte passa a ser privatizado, sejam eles: A conjuntura política e econômica do Rio de Janeiro que conduziu ao processo de concessão do serviço de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara em 1998, que se encontra em vigor até o momento presente; As contradições do contrato de concessão, permitindo a constituição de um novo monopólio, mais complexo, ao envolver *holdings* no controle acionário da Companhia; Os descumprimentos do contrato de concessão por parte da empresa concessionária; A insatisfação dos usuários para com as condições de operacionalização atual do transporte aquaviário, tal como com a falta de regularidade das embarcações e com a falta de segurança do serviço.

#### *2.3.1. A concessão de 1998 no contexto do Programa Estadual de Desestatização: Consórcio Barcas S/A*

Desde o ano de 1998, o serviço regular de barcas na Baía de Guanabara passou a ser controlado pelo consórcio de empresas chamado Barcas S. A. O processo dessa concessão iniciou-se como o de muitas outras estatais pelo Brasil, com o Pro-

grama Nacional de Desestatização, implementado no governo Fernando Collor, paralisado com o *impeachment* e retomado no governo posterior (Fernando Henrique Cardoso). No ano de 1995, o governador do estado do Rio de Janeiro, Marcello Alencar enviou mensagem à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro instituindo o PED/RJ (Programa Estadual de Desestatização), que, após ser aprovado pela ALERJ, determinou a venda de sete grandes empresas estaduais, dentre as quais se encontravam a Companhia Estadual de Gás, o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (Metrô – Linhas 1 e 2), a Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMITRENS) e finalmente a Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (CONERJ), que foi incluída em 16 de janeiro de 1996 através do Decreto Estadual 21. 895 no PED/RJ (ALERJ, 2009).

A matéria publicada no jornal Gazeta Mercantil de 26 de janeiro de 1998 é de significativa importância para esta análise, pois foi a primeira a informar os maiores detalhes do novo processo de concessão:

O comprador da Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (Conerj) terá que investir pelo menos R\$ 50 milhões para reestruturar a empresa nos próximos três anos. A projeção é do consórcio formado por Trevisan, Balman Consultores, Planave Estudos e Projetos de Engenharia e o Banco Liberal, que realizou a avaliação econômico-financeira da Conerj. A empresa será privatizada no próximo dia 05 de fevereiro, através de leilão, na Bolsa do Rio, sob o sistema de envelopes fechados. O preço mínimo para os 100% do controle da Companhia é de R\$ 28,4 milhões. [...] De acordo com o diretor da Balman, Amandio da Silva Machado, os recursos previstos para otimizar a Conerj deverão ser utilizados em reformas e aquisições de novas embarcações e na construção do terminal do trajeto Charitas (Niterói – Rio). Machado informa que pesquisa encomendada pelo consórcio apontou os principais motivos que levaram ao esvaziamento da empresa: irregularidade no horário de saída das barcas, consequência da falta de manutenção por falta de recursos; desconforto das embarcações e facilidade dos usuários em pegar ônibus. Além das cinco linhas já existentes, o futuro dono da Conerj poderá optar por outras três, tendo como ponto de partida a Praça XV: São Gonçalo, Guia de Pacobayba (Magé) e Barra da Tijuca. A implantação do trajeto para Charitas é obrigatório, estabelecido pelo Programa Estadual de Desestatização – RJ (p. 7).

Finalmente no dia 5 de fevereiro de 1998, a Conerj foi vendida pelo valor do preço mínimo ao consórcio formado pelas seguintes empresas: Auto Viação 1001 (Maior empresa rodoviária do Rio de Janeiro e segunda maior do Brasil), Construtora Andrade Gutierrez, RJ Administração e Participações S.A e Wilson Sons Administração e Comércio Ltda.

Cabe destacar, para efeito do exame do monopólio – preocupação central dessa pesquisa, que o contrato de concessão de 25 anos (renováveis por mais 25) do transporte aquaviário, assinado pelo consórcio vencedor, guardava uma especificidade em relação aos das Companhias de trens urbanos e Metrô. No caso dos trens e metrô, as empresas vencedoras ganhavam o direito de explorar em regime de monopólio a operação dos serviços, cabendo ao Estado a obrigação de realizar os investimentos em infraestrutura necessárias à expansão e modernização dos sistemas, mas os bens patrimoniais permaneceram sob a propriedade do Estado. Já a concessionária do transporte aquaviário ganhou o direito de explorar tanto as linhas já em operação como as novas linhas a serem criadas, portanto, sem licitação e todas em regime de monopólio (ALERJ, 2009).

Ao vencer a licitação, o consórcio denominado Barcas S.A recebeu o seguinte patrimônio: Estações Praça XV (Centro – RJ), Araribóia (Centro - Niterói), Angra dos Reis, Paquetá (RJ), Ribeira (Ilha do Governador – RJ), estaleiro e terminal em Mangaratiba e Terminal Ilha Grande, além de quatro embarcações de apoio, 11 embarcações com capacidade para 2.000 passageiros, 4 embarcações com capacidade para 1.000 passageiros, 2 com capacidade para 500 passageiros e 2 com a capacidade de 370 passageiros, além de “herdar” um importante fluxo médio diário de passageiros.

No entanto, passados mais de dez anos de concessão do transporte aquaviário à empresa Barcas S.A, as soluções que pareciam óbvias diante do processo de privatização se levantaram como um verdadeiro desafio à gestão, revelando a complexidade dos entraves políticos, administrativos e institucionais no que se refere a transportes públicos no Rio de Janeiro. A empresa Auto Viação 1001, pertencente ao grupo JCA<sup>14</sup>, um dos maiores controladores de empresas rodoviárias do país, detém sozinha, o controle da concessionária com 53% das ações e, ao mesmo tempo em que mantém o controle do transporte aquaviário, que tem seu fluxo majoritário no trajeto Rio – Niterói, mantém uma série de linhas de ônibus (executivos e popula-

---

<sup>14</sup> O Grupo JCA é uma *holding* formada pela união de dez empresas dos setores de transportes terrestre e hidroviário. Conta com uma frota de 1826 ônibus rodoviários, 165 ônibus urbanos, mais de 6500 colaboradores e 422 cidades atendidas nos estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Pertencem ao grupo empresas como a Auto Viação 1001, Rápido Ribeirão Preto, Auto Viação Catarinense, Rápido Macaense, Viação Cometa no segmento de transporte terrestre, e a Barcas S/A.

res) que fazem o mesmo trajeto através da Ponte Rio – Niterói, realizando também viagens da área central Rio de Janeiro para o município de São Gonçalo, ou seja, numa lógica de monopólio intermodal sem alguma integração institucional. (SEC-TRAN, 2010; ALERJ, 2009).

Nesse sentido, caso haja algum problema com o horário das barcas, o usuário procurará ir para sua casa ou seu trabalho de ônibus, garantindo, de qualquer forma, a lucratividade da empresa, grande controladora dos dois transportes públicos entre Rio e Niterói, que acaba por se ausentar de preocupação com a melhoria do transporte aquaviário, reconhecidamente menos lucrativo para os empresários do que o rodoviário, uma vez que os ônibus apresentam tarifas de até R\$ 9,00. Essa contradição já se revela como um dos entraves primários à gestão do transporte aquaviário na Baía de Guanabara.

Com o passar dos anos, a empresa Barcas S.A, diferente do que se esperava com a concessão, passou a ocupar os noticiários devido aos constantes acidentes (inclusive com vítimas fatais) aumentou as tarifas acima da inflação, também começou a apresentar irregularidades nos horários das embarcações como consequência da falta de manutenção ou manutenção precária e as tensões entre os usuários do transporte aquaviário, o grupo empresarial Barcas S.A, e o Governo do Estado do Rio de Janeiro tornaram-se crescentes. Os “quebra-quebras” pontuais nas estações voltaram a acontecer devido aos atrasos constantes, barcas à deriva em meio a Baía de Guanabara e outros acidentes inclusive mais sérios viraram fato comum e reclamações e protestos sobre o preço da tarifa passaram a fazer parte do cotidiano. Recortes de jornais servem como um importante indicador da gravidade dessas tensões, cada vez mais constantes revelando os conflitos dos usuários materializados cotidianamente no território (fig. 18). Na imagem superior à esquerda, extraída de um panfleto distribuído durante manifestação de usuários das barcas na estação Praça XV no ano de 2010, os manifestantes chamavam a atenção para o aumento das tarifas à época, acima de 12% e para a não construção da estação de São Gonçalo (prevista no contrato de concessão), o panfleto também critica a relação do poder público com o consórcio concessionário. Na imagem superior, o texto de um usuário do transporte aquaviário, leitor de um jornal do Rio de Janeiro trata de aspectos como a

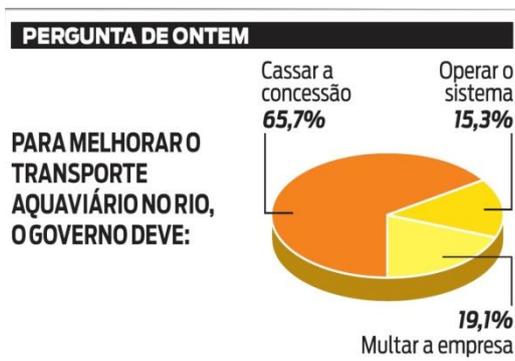
falta de segurança e regularidade do serviço, reivindicando ainda a cassação da concessionária Barcas S.A por parte do governo do Estado.

## DOS LEITORES

### *Ainda as barcas*

- E continua a saga da Barcas S/A. Mais uma vez, nós, usuários, somos submetidos a risco de morte, desespero e humilhações e nada acontece. Quando o governo adotará uma ação efetiva, ou seja, cassará a concessão pública desta empresa? Até quando nós seremos humilhados? Afinal, que ação esperar, já que nem o secretário de Transportes nem o governador usam as barcas?

FRANCISCO PAULO ALVES DE PAIVA



**Figura 18: O reflexo da insatisfação dos usuários de barcas diante do atual sistema de transporte aquaviário na Baía de Guanabara**

A segunda imagem (inferior) sugere reflexões importantes para nossa análise. Diante de uma pergunta feita por um jornal a seus leitores sobre qual seria a melhor providência a ser tomada pelo governo a fim de melhorar o transporte aquaviário, a opção de que o Estado deveria voltar a operar o sistema recebeu 15,3% dos votos. 19,1% dos leitores responderam que o poder público deveria multar a empresa e a maioria (65,7%) respondeu que a melhor decisão seria cassar a concessão. Nesse sentido, analisamos, considerando a amostragem básica da pesquisa, que a maior parte da população, mesmo estando insatisfeita com a atual concessionária, não deseja um retorno à estatização do serviço, mas cobra do poder público uma intervenção mais incisiva, através da cassação da atual concessionária.

### 2.3.2. A holding CCR Barcas e o controle da travessia da Baía de Guanabara

A partir do dia 2 de julho de 2012, as barcas que ligam o Rio a Niterói passaram a ter um novo dono. Depois de dois anos de negociações, sucessivamente negadas pelo governo do estado, o Grupo CCR, que já tem as concessões da Ponte Rio-Niterói, da Rodovia Presidente Dutra e da Via Lagos, adquiriu, por R\$ 72 milhões, 80% das ações da concessionária Barcas S/A. Os demais 20% continuam com o Grupo JCA (Viação 1001) que administrou a concessionária durante os últimos anos. Cabe registrar que tal mudança aconteceu sem que o Estado tivesse feito nova licitação para o serviço.

Diante desse novo arranjo, a empresa CCR, um dos maiores grupos privados de concessões de infraestrutura da América Latina, tornou-se a acionista majoritária e a concessionária passou a se chamar CCR Barcas.

A CCR é uma *holding* controlada pelos grupos Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Soares Penido, que detêm o controle de 51% das ações. As demais pertencem ao mercado de capitais. Além das rodovias do Rio de Janeiro (nove concessões), o grupo também administra a Linha 4 do metrô de São Paulo e tem participação em três aeroportos no exterior, numa empresa de inspeção ambiental na cidade de São Paulo e numa empresa de pedágio automático. A Companhia, que atuava basicamente em concessões rodoviárias, tem avaliado negócios em outros setores de infraestrutura. A empresa está envolvida na aquisição de ativos aeroportuários da Andrade Gutierrez e da Camargo Corrêa, seus acionistas, fora do Brasil e o resultado tem sido um aumento importante em sua lucratividade, como descrito no texto de Pupo:

A companhia especializada em concessões de infraestrutura CCR registrou um lucro de R\$ 316,8 milhões no terceiro trimestre de 2012. O número representa um crescimento de 18,9% em relação a um ano antes, número influenciado pela consolidação da operação de metrô e pela redução do prejuízo financeiro. A receita líquida cresceu 13,3% na mesma comparação, para R\$ 1,391 bilhão, apesar do crescimento tímido do tráfego nas rodovias administradas. O movimento de veículos subiu apenas 3,1% em relação ao mesmo período do ano anterior e a receita nas estradas subiu 8% na mesma comparação. Já a receita com a administração de uma linha do metrô paulistano cresceu 100% na mesma comparação, para R\$ 42,4 milhões. O resultado também foi influenciado pela incorporação da Barcas (empresa que transporta passageiros entre as cidades de Rio de Janeiro e Niterói) a partir de 2 de julho de 2012 e do Aeroporto Internacional de San José (participação de 48,75%), a partir de 10 de setembro de 2012.

A empresa CCR Barcas assumiu o controle do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara imediatamente após o Governo do Estado ter aprovado um importante reajuste tarifário, que elevou o valor da passagem da linha Rio-Niterói — a mais rentável de todas — de R\$ 2,80 para R\$ 4,50. O usuário que utilizar o Bilhete Único pagará R\$ 3,10, mas a diferença é complementada pelo Estado.

Diante desse novo contexto institucional, o exame sobre o monopólio do serviço de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara ganha novos contornos de complexidade. O fato de uma mesma empresa passar a controlar o transporte da travessia da Baía de Guanabara — terrestre e marítimo chama a atenção para um conflito de interesses difícil de ser solucionado: Será que a CCR terá o interesse em melhorar o serviço das barcas, já que, explorar todo o potencial das barcas significará perda de receita para a Ponte? Outra questão que se levanta é a seguinte: as respectivas agências reguladoras (AGETRANSP, no transporte aquaviário, e ANTT na Ponte S/A.) terão mecanismos verdadeiramente eficientes para regular as duas concessões de forma independente e com competência satisfatória?

O questionamento, a princípio, é solucionável a partir de uma perspectiva jurídica. Tecnicamente, de acordo com a lei federal 8.987 /95 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) não há impedimento de uma mesma empresa controlar os dois serviços, mas é preciso que os contratos sejam regulados pelas agências competentes e de forma completamente independente. Entretanto, se, para a leitura jurídica, o arranjo é permitido, diante da perspectiva espacial, a presente pesquisa busca reforçar que ele não é adequado, além de ser questionável como fator promotor das acessibilidades no conjunto da região Metropolitana do Rio de Janeiro, que se estruturou no entorno da Baía de Guanabara. Considerando a história da gestão dos serviços de transporte no Rio de Janeiro nos séculos XIX, XX e XXI e o contexto de fragilidade institucional (que inclui as agências reguladoras dos serviços de transporte) observamos as inúmeras consequências da prática monopolista (aumento abusivo de tarifas, falta de qualidade no serviço, desrespeito aos contratos, entre outros) impondo-se como um dos maiores obstáculos a uma acessibilidade mais democrática no âmbito da cidade e do estado.

Nesse sentido, no próximo capítulo investiga-se os paradoxos, as contradições e as consequências que se estabelecem frente a esse exemplo de concessão, que permite que o regime de monopólio das concessionárias de serviços públicos desrespeite contratos e administre o serviço de forma insatisfatória para a maioria de seus usuários, diante de um contexto de fragilidade institucional referente à função reguladora do Estado.

### **3. Políticas públicas regulatórias e a fragilidade institucional dos mecanismos de regulação do Estado: o caso da AGETRANSP**

Considerando o objeto da presente pesquisa, as análises presentes neste segundo capítulo identificam as atividades regulatórias dos serviços públicos concedidos no contexto pós anos 1990, perspectiva indispensável para compreender o papel que as agências reguladoras (em âmbito federal e estadual) se dispuseram a exercer, considerando a finalidade e os objetivos de sua criação.

Diante das novas institucionalidades introduzidas no aparelho do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, as agências reguladoras inserem-se como um dos agentes fundamentais para a percepção da qualidade da gestão dos serviços públicos sob regime de concessão privada. Portanto, analisar criteriosamente os fatores que influenciaram a criação dessas agências na escala nacional e estadual, o seu desenho institucional e “níveis” de autonomia frente ao Estado e às empresas concessionárias (lançando luz sobre suas incongruências e incapacidades do ponto de vista da regulação e da fiscalização), constituem-se como agenda de pesquisa substancial para a compreensão dos fatores que envolvem a gestão política do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara.

Nesse sentido, a discussão que se segue está organizada a partir de três eixos centrais, que nortearão, respectivamente, os debates das três próximas sessões, são eles:

- a) a função regulatória dos serviços públicos, tendo em vista a revisão do papel do Estado no Brasil nos anos 1990, e suas dificuldades na adaptação desse marco constitucional à realidade brasileira. Analisar-se-ão os diferentes desenhos institucionais que essas agências apresentaram ao longo das últimas duas décadas e pela avaliação da efetividade dessas instituições em seu papel regulador.

- b) o desenho institucional da AGETRANSP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro), apontando para os paradoxos e desconformidades em relação ao cumprimento da atividade-fim do órgão.
- c) as principais irregularidades no serviço de barcas após a transferência do serviço para a iniciativa privada (pós 1998), destacando as consequências decorrentes dos descumprimentos ao contrato de concessão, que se materializam atualmente na Baía de Guanabara. Diante das incongruências da agência regulatória competente (AGETRANSP), sinalizamos para o cenário de fragilidade institucional do Estado, que se mostra ineficaz em regular o serviço privado de transporte aquaviário para a acessibilidade na RMRJ.

Evidentemente esses três eixos estão intimamente articulados e a subdivisão é meramente didática. Ambos convergem para a questão levantada por Celina Souza (2006), para quem deve-se entender como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas?

Voltar o olhar para o papel das instituições consiste em um exercício teórico fundamental para a análise das políticas públicas em curso. Nesse sentido, as análises desse capítulo voltam-se para as agências criadas, nos anos 1990, para regular os serviços concedidos para exploração por empresas privadas, sendo que o processo de criação dessas agências no Brasil ocorreu de forma diferenciada ao longo do território nacional (WERNECK, 2006). As primeiras agências eram federais, porém, logo surgiram agências reguladoras também em escala estadual.

É importante destacar que as agências foram sendo criadas com desenhos institucionais diferenciados, não havendo muita clareza sobre as atribuições e limites desses novos agentes organizacionais, e este é um dado fundamental para a análise da função reguladora como política pública no Brasil da atualidade.

Partindo, portanto, da contribuição de Castro (1997) ao afirmar que: “na longa história de construção do aparato estatal brasileiro existem profundas marcas institucionais, com formas e funções, reais ou residuais, eficientes ou inócuas, socialmente úteis ou iníquas (p. 39)” e tomando-se como recorte espacial a Região Metropolitana do Rio de Janeiro cabe avaliarmos se AGETRANSP, em sua atribuição política de regular o transporte aquaviário de passageiros como parte do sistema de

transportes dessa região, tem cumprido a sua função de maneira eficiente ou não e se a sua razão de ser é socialmente reconhecida ou não.

### *3.1. Política e regulação no Brasil: desconformidades e ambiguidades*

Nessa primeira sessão, destaca-se o projeto de Reforma do Estado brasileiro empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), que criou as agências regulatórias após a privatização de alguns setores da economia. No exame da experiência brasileira recente, constata-se a existência de dois tipos distintos de agências regulatórias: um primeiro, representado pelas agências de governo (também denominadas agências executivas), que aplicam diretrizes de governo; e um segundo, equivalentes ao modelo anglo-saxão, que podem ser denominadas agências de Estado, que regulam a oferta de serviços públicos por meio de aplicação de legislação própria específica (SALGADO, 2003).

Nesse sentido, constatam-se dificuldades na concretização da referida reforma do Estado, em função do *status* ambíguo das agências, o que é evidenciado pela falta de clareza quanto aos objetivos e quanto à relação entre agências e governo. Assim também é importante destacar as diferenças entre os desenhos institucionais das agências reguladoras, tanto no nível federal quanto no estadual, sinalizando as grandes diferenças entre o papel desempenhado pelas agências nos diferentes estados brasileiros e a falta de articulação eficiente das suas estruturas administrativas.

Outra contribuição que essa sessão pretende oferecer é uma breve reflexão sobre a relação da composição político-partidária dos governos, considerando as assembleias legislativas e os executivos estaduais, com a autonomia das agências reguladoras estaduais.

A intenção é apresentar, de forma consistente, um panorama geral da atividade regulatória no Brasil a fim de ilustrar o caráter ainda inicial dessas novas institucionalidades reguladoras em território nacional, chamando atenção para o quadro de fragilidade que, na maioria dos casos, favorece a empresa concessionária diante da fiscalização ineficiente.

Essa pesquisa valoriza, portanto, o estudo das agências reguladoras e sua função institucional, a partir de uma perspectiva geográfica, que considera a dimensão

territorial da ação estatal um importante ponto de partida analítico, como nos sugere Castro (1997). Após essa abordagem mais generalizada, num segundo momento, tais estudos concentrar-se-ão numa análise mais detalhada sobre a agência reguladora envolvida diretamente com o presente objeto de estudo, a AGETRANSP.

### *3.1.1. A função reguladora no contexto da Reforma do aparelho do Estado brasileiro*

As novas agências regulatórias correspondem a uma das facetas do processo de revisão do papel do Estado na economia brasileira, como vem ocorrendo desde a segunda metade da década de 1990. Este momento foi marcado pelas Emendas Constitucionais de nº 5 a nº 9, todas de 1995, que introduziram a permissão para que serviços públicos pudessem ser ofertados por empresas privadas, como ressalta Salgado (2003). Portanto, faz-se necessário focalizar as principais características do novo marco regulatório adotado no país, identificando seus fundamentos e objetivos, bem como as dificuldades encontradas na adaptação desse marco à realidade brasileira dos mercados de serviços públicos, distantes ainda dos ideais de universalidade de acesso mais democrático para o conjunto da sociedade.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer a diferença entre “reforma do Estado” e “reforma do aparelho do Estado”, para se avançar no estudo das novas institucionalidades introduzidas a partir de 1995. Tal diferença é relatada no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, documento elaborado pela Presidência da República (BRASIL, 1995), como se verifica a seguir:

Compreende-se a necessidade de se distinguir entre “reforma do Estado” e “reforma do aparelho do Estado”. O primeiro constitui um projeto mais amplo, que diz respeito às várias esferas de governo e ao conjunto da sociedade brasileira. O segundo mostra-se mais restrito, e significa “tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”. Assim, reforçar a governança significa rever a capacidade de governo do Estado, ou seja, operar a transição da administração pública burocrática, rígida e ineficiente para a administração gerencial, flexível e eficiente, voltada ao atendimento do cidadão e à implementação de políticas públicas (p. 25).

Nesse sentido, o governo de Fernando Henrique Cardoso procurou implantar uma reforma do aparelho do Estado brasileiro, tendo em vista a intensa privatização de setores importantes da economia como energia, transporte e telecomunicações,

e, tendo como base a experiência de outros países que possuíam também governos de corte neoliberal.

Fazendo uma breve síntese, a Reforma do aparelho do Estado do referido governo, encontrava-se estruturada sobre quatro objetivos principais, que podem ser observados nos quatro aspectos salientados pelo documento da Presidência da República (1995):

- a) delimitação do tamanho do Estado;
- b) redefinição do papel regulador do Estado;
- c) recuperação da governança; e
- d) aumento da governabilidade.

A esse respeito, as seguintes providências se mostraram necessárias a partir de 1995 e são analisadas por Salgado (2003) da seguinte maneira:

Quanto à delimitação do tamanho do Estado, busca-se reduzi-lo, principalmente no que tange ao quadro de pessoal, privatização, terceirização de serviços não-típicos das funções de governo. Quanto à redefinição do papel regulador do Estado, reduzir o grau de interferência estatal, deixando espaço para o mercado. Quanto à recuperação da governança, aumentar a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, buscando mudar a forma de administração, de burocrática para gerencial. Com isso, passar a controlar os resultados e não os processos de execução de políticas públicas. Quanto ao aumento da governabilidade, buscar o aperfeiçoamento da democracia representativa e maior controle social do poder público (p. 23).

Nesse processo de reforma do aparelho do Estado, a estrutura institucional do poder público ganhou novo desenho e novas funções. Sendo assim, seguindo uma tendência global, que foi adotada fortemente nos países da América Latina, o Estado brasileiro também iniciou seu processo de reforma institucional, apresentado brevemente na seguinte citação:

A abertura dos setores de infraestrutura ao setor privado representou a transformação do Estado empresário em Estado regulador. As telecomunicações, totalmente privadas, bem como a exploração e produção de petróleo e gás natural, antes monopólios da Petrobras, atualmente contam com investimentos de grandes grupos internacionais. O mesmo processo se observa na geração e na distribuição de energia elétrica, bem como no saneamento básico. Entre 1995 e 1998, o programa brasileiro de desestatização transferiu US\$ 60 bilhões aos cofres da União e dos estados, além das dívidas das empresas estatais assumidas pelo setor privado, entre 1991 e

1994, foram US\$ 8,6 bilhões. (BRASIL, 2001, p.21) Conduzindo essa discussão para a dimensão das políticas de transporte e, conseqüentemente para a gestão das acessibilidades, muitas são as questões que podem ser discutidas. A primeira delas diz respeito ao fato do poder público afastar-se de seu antigo compromisso, de ser o principal provedor da infraestrutura de transportes no país, ao longo de mais cem anos, responsabilizando-se pelos vetores de desenvolvimento econômico em função das conexões de acessibilidade que estabelecia. Outro aspecto que merece destaque é que o setor privado se mostrou interessado e, como não foram colocados limites à operação da lógica de mercado (principalmente pelos trechos e atividades que ofereceram maiores possibilidades de rentabilidade, ou seja, diante da lógica de valorização do capital, presente na natureza das companhias privadas), era grande o risco de essas empresas concessionárias estabelecerem (principalmente no setor de transportes) mais atividades, conexões e modernizações em áreas mais dinâmicas economicamente e também em áreas que concentrassem o maior número de passageiros. Tais medidas alavancariam as arrecadações das companhias privadas, gerando graves discrepâncias entre as acessibilidades de áreas mais dinâmicas e menos dinâmicas economicamente, como sugere Natal (1999).

Portanto, com o objetivo de o Estado possuir mecanismos de regulação desses serviços públicos, operacionalizados por empresas privadas, foram criadas as agências reguladoras no Brasil.

### *3.1.2. Novas institucionalidades para uma nova realidade: o modelo regulatório brasileiro*

A revisão do papel do Estado na economia brasileira, operada na década de 1990, fez surgir um novo aparato institucional formado por órgãos de defesa da concorrência e agências regulatórias de serviços públicos recém-privatizados (SALGADO, 2003).

Esses entes públicos foram criados com base nos princípios ordenadores da economia inscritos pioneiramente na Constituição de 1988, ou seja, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa dos consumidores. Tais princípios fizeram com que a aplicação das novas regras legais, sua assimilação pela sociedade brasileira, assim

como a elaboração e o aperfeiçoamento das políticas correspondentes exigissem um esforço de mudança de valores na condução de negócios e na interação entre agentes privados e públicos, de acordo com a análise de Salgado (2003).

A Constituição de 1988, nesse sentido, marcou a mudança da perspectiva de inserção do setor público no contexto econômico, ao definir a livre iniciativa e a livre concorrência como fundamentos da ordem econômica. E, com essa mudança de perspectiva, emergiram implicações geradas pelo afastamento do Estado da gestão direta da atividade produtiva, principalmente a partir das emendas constitucionais de 1995, que reabriram os mercados dos serviços públicos à iniciativa privada estrangeira, como veremos mais a frente nesse mesmo capítulo (NATAL, 1999).

Assim, com a reforma do aparelho do Estado, estabeleceu-se o novo desenho institucional composto pelas agências reguladoras, desenho este que trouxe, juntamente com garantias de independência de pressões e interesses outros que não o interesse público, a decisão colegiada por membros investidos de mandato e a impossibilidade de revisão dessa decisão na esfera administrativa. Atualmente, as agências reguladoras cumprem o duplo papel de estruturar mercados onde antes só havia a atuação estatal, e de garantir que esses mercados se pautem por regras predefinidas. A concorrência, portanto, é sempre o parâmetro que guia a atuação legal das agências em ambas as funções (SALGADO, 2003).

No entanto, é importante mencionar a inviabilidade de transpor modelos executados em países onde as redes de infraestrutura já estão instaladas, para países em desenvolvimento econômico, os quais ainda precisam constituir e articular suas redes e sofrem de relativa escassez de capital e menores economias de escala, como analisa Kleiman (2011) em seu trabalho sobre os transportes na América Latina.

Sobre isso, Stiglitz (2004) chamou a atenção para o risco de se levar a termo processos de privatização, sem que houvesse cuidado na construção de ambientes institucionais competitivos. Apontou, dessa forma, o erro de se confiar cegamente nos mecanismos de mercado. Sua preocupação encontra sustentáculo empírico, uma vez que a maior parte das experiências latino-americanas e do leste europeu, ao longo da década de 1990, deixou muito a desejar no que tange à criação de regras para estimular a entrada de novas empresas capazes de concorrer com as estatais

privatizadas, ao ingresso de novos investimentos, bem como à criação de agências regulatórias independentes e tecnicamente capacitadas.

Werneck (2006) avalia que em todo o mundo, a maioria das privatizações foi antecedida por políticas regulatórias. O Brasil (e a maioria dos países subdesenvolvidos) seguia, no entanto, com algum atraso, uma tendência internacional de reformas do aparelho do Estado que implicavam, na maioria dos casos, em privatizar os ativos públicos para, depois, criar as agências reguladoras. Sendo assim, o cronograma das privatizações no Brasil não necessariamente coincidiu com a criação dessas agências, ocorrendo mesmo em ordem “inversa”, isto é, privatizações antecedendo a regulação.

De todas as experiências ao redor do mundo, retira-se a lição de que as mudanças operadas no papel do Estado, que tomaram forma de processos de privatização de serviços de infraestrutura, devem sempre ser acompanhadas da criação de um marco regulatório promotor da concorrência, em virtude da presença de componentes de monopólio na organização das atividades de serviços públicos (SALGADO, 2003) e, seguindo a tendência dos outros países federalistas, porém de democracia mais consolidada, os estados brasileiros iniciaram um processo de constituição de agências reguladoras estaduais. No entanto, considerando que as estruturas administrativas do país são organizadas a partir das escalas da ação estatal e, na maioria das vezes, não se articulam de maneira eficiente (CASTRO, 1997), o quadro técnico dos governos estaduais encontrava-se também despreparado de uma forma geral. Percebe-se assim que algumas situações são esclarecedoras da insuficiência técnico-administrativa das estruturas institucionais dos governos estaduais para receber a nova proposta de reforma do aparelho do Estado e demonstram o quadro confuso em que as agências estaduais foram criadas. Segundo Werneck (2006):

Quase todos os estados brasileiros criaram agências reguladoras entre 1997 e 2006. As únicas exceções foram os estados de Rondônia, Piauí, Amapá e Roraima, respectivamente 22º, 23º, 25º e 27º colocados no índice do PIB estadual entre as 27 Unidades da Federação, para dados de 2010. Tocantins e Acre, embora também figurem neste grupo de estados de baixo desenvolvimento econômico, ocupando respectivamente a 24ª e 26ª posições desta mesma lista, criaram suas agências reguladoras no período estudado ainda que estas não tenham sido implementadas de fato até o momento. Chama mais a atenção o caso do estado do Tocantins que sequer assinou o acordo de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal no âmbito da Lei 9.496/97, não privatizou ativos públicos no âmbito do PND e, ainda as-

sim, criou sua agência reguladora em dezembro de 2000, ASTINS, embora, vale repetir, não a tenha implementado. Como destacado anteriormente, Paraná e Maranhão também figuram como casos particulares uma vez que privatizaram seus ativos, criaram suas agências, mas não as implementaram (p. 38).

Até janeiro de 2006, 29 agências foram criadas em 23 dos 27 estados brasileiros. Dentre eles, 21 estados criaram agências multissetoriais, enquanto São Paulo, Paraíba e mais recentemente Rio de Janeiro, Distrito Federal e Espírito Santo experimentam organizações focadas em algum setor econômico específico. Ainda nesse pequeno grupo de estados algumas diferenças entre suas agências podem ser destacadas. São Paulo e Paraíba, logo de início, criaram duas agências reguladoras e cada uma delas tratava de um único setor econômico. O Rio de Janeiro, por sua vez, criou inicialmente a ASEP, mas em junho de 2005, esta agência foi extinta e duas outras surgiram em seu lugar, dentre elas, a AGETRANSP (Agência Reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviário, ferroviários e metroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro), substituta direta da ASEP, herdando desta última sua estrutura física, patrimonial e pessoal.

Espírito Santo e Distrito Federal passaram por um movimento semelhante ao do Rio de Janeiro ao criarem agências multissetoriais, AGESP e AGDF, para alguns anos depois extinguírem-nas e criarem novas agências unissetorias, a ASPE e a ADASA, respectivamente. Enquanto a ASPE regula os serviços de energia elétrica e gás canalizado, a ADASA é responsável pelo setor de água e saneamento (WERNECK, 2006).

### *3.1.3. Composição partidária dos governos e autonomia das agências reguladoras*

A dimensão político-partidária se constituiu como uma outra importante motivação para a criação das primeiras agências reguladoras estaduais. Uma análise mais atenta sobre essa dimensão nos oferece um leque de reflexões sobre o papel limitado das agências reguladoras estaduais.

Na tabela 2, apresentamos dados referentes às eleições para governador e deputados estaduais referentes aos anos em que as agências reguladoras estaduais foram criadas. Dez estados foram estudados a partir das eleições de 1994 (Bahia, Cea-

rá, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe), enquanto outros treze pela eleição de 1998 (Acre, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Santa Catarina e Tocantins). Finalmente, o estado do Rio de Janeiro foi analisado novamente, a partir das eleições de 2002, para observarmos a conjuntura político-partidária no período da criação da AGETRANSP.

Assim, a tabela apresenta o partido do governador eleito, a composição partidária de sua coalizão de governo e a proporção percentual de cadeiras que esta coalizão detinha na Assembleia Legislativa no ano em que as agências reguladoras foram criadas:

Tabela 2: Coalizão de governo na data da criação da agência

Estado	Executivo	Partidos de coalizão do governo na Assembleia	% Coal.	Data
AC	PT	PT, PMN, PC do B, PSDC, PSB	54,2	jan. 2003
AL	PSB	PDT, PL, PMDB, PRTB, PSB, PSDB, PSL, PST	85,2	set. 2001
AM	PFL	PFL, PTB, PMDB, PST, PSC, PL, PSDC, PMN, PRN	79,2	nov. 1999
BA	PFL	PFL, PL, PTB, PPB	60,3	maio 1998
CE	PSDB	PSDB, PDT, PL, PSC, PTB	63	dez. 1997
DF	PMDB	PMDB, PPB, PFL, PTB, PSDB, PSC, PSD	70,8	jun. 2001
ES	PV	PFL, PPB, PSDB, PTB, PMDB, PDT	73,3	ago. 1998
GO	PSDB	PSDB, PFL, PPB, PL, PST, PSD, PPS, PC do B, PDT, PSC, PSL, PST	70,3	dez. 1999
MA	PFL	PFL, PMDB, PTB, PL, PSD, PSC, PT do B, PSDC	85,7	abr. 2002
MG	PSDB	PSDB, PTB, PDT	41,6	jul. 1998
MT	PDT	PSDB, PTB, PDT	37,5	jan. 1999
PA	PSDB	PSDB, PFL, PTB, PSD, PDT, PL, PPB	70,7	dez. 1997
PE	PMDB	PMDB, PFL, PP, PL, PSDC, PSDB, PSL, PPS, PSC	79,6	jan. 2000
PR	PFL	PFL, PL, PPB, PPS, PSC, PSL, PTB	51,8	jul. 2002
RJ (1994)	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PPB	72,9	fev. 1997
RJ (2002)	PMDB	PMDB, PSC, PP, PDT, PPS, PC do B, PRONA, PRTB, PSB, PSL, PT do B, PTB, PTN, PV	80	jun. 2005
RN	PMDB	PMDB, PP, PSDB	54,2	dez. 1999
RS	PMDB	PMDB, PSDB, PPB, PTB, PFL	65,4	jan. 1997
SC	PPB	PPB, PFL, PSDB, PL, PTB	57,5	jan. 2000
SE	PSDB	PMN, PPB, PMDB, PSDB	54,2	ju. 1998
SP	PSDB	PSDB, PFL, PSD, PTB, PL, PRP	55,3	out. 1997
TO	PFL	PFL, PL, PPB, PSB, PSDB, PTB	91,7	dez. 2000

A análise da tabela provoca algumas reflexões:

- a) A primeira é que, claramente, os primeiros estados a constituírem suas agências reguladoras foram os estados governados pelo PSDB (partido do então Presidente da República) que, alinhados à proposta de revisão do aparelho do Estado do Governo federal, também executavam programas estaduais de desestatização;
- b) A segunda é sobre o caráter dividido ou unificado dos governos estaduais. Entendendo-se como “governos divididos” aqueles que apresentam forte oposição da parte do poder legislativo; e “governos unificados” aqueles que registram maior homogeneidade e apoio desse outro poder. Dentro desse contexto, a composição e natureza da coligação partidária e a proporcionalidade das cadeiras que essa coalizão representa na assembleia legislativa são dados capazes de reforçar ou limitar o papel dos governos sobre as agências reguladoras, inclusive na definição de seu desenho institucional.
- c) A terceira, segundo essa mesma linha de raciocínio, provoca o seguinte questionamento: em que medida, os aspectos institucionais determinados pela separação de poderes em nível subnacional influenciaram a decisão e a capacidade dos governadores em delegar mais ou menos poder às suas respectivas agências reguladoras? Argumenta-se, portanto, que a composição da Assembleia legislativa favorável ou oposicionista ao governador é um fator fundamental no exame da autonomia e eficiência das agências no cumprimento de seu papel político.

Nosso argumento dialoga com as proposições de Lewis (2003) e Werneck (2006); e sugere que governos divididos “incentivam” os governadores a dar mais autonomia às suas agências reguladoras com vistas a insular suas preferências políticas de possíveis oposições no Legislativo.

Tal hipótese possui ancoragem tanto na literatura quanto na empiria, no caso do Rio de Janeiro. Melo e Pereira (2005), em sua análise, demonstram uma correlação positiva estatisticamente relevante entre a competição eleitoral das elites que sucederam no poder nas eleições para governador de 1994, 1998 e 2002 e o grau de autonomia das agências reguladoras estaduais. Em sua pesquisa, sugerem que os governadores estariam dispostos a delegar poder e criar agências reguladoras mais autônomas nas situações em que vivenciavam intensa disputa eleitoral em seus estados. Estados cuja competição eleitoral foi mais baixa no período estudado tenderam a apresentar agências menos autônomas. A conclusão dos autores é que os governadores se viram inclinados instituir mais autonomia às agências quando anteviam o risco e a ameaça de perderem a próxima eleição.

Lewis (2003), em sua análise sobre a autonomia das agências reguladoras americanas, criadas entre 1946 e 1997, desenvolve as seguintes conclusões em relação a governos divididos e unificados:

Em governos divididos, a probabilidade de que uma nova agência seja insulada (mais independente e autônoma) do Executivo é maior desde que a maioria oposicionista no Legislativo seja grande o bastante para isso. Quando a maioria oposicionista é apertada, ela pode não suplantar a preferência do executivo conseguir manter as agências sob seu controle mais próximo [...]. Em governos unificados, a probabilidade de insulamento é baixa, desde que a maioria situacionista seja grande o bastante para fazer valer suas preferências. Quando a maioria é apertada, ela tem mais custos ao barganhar com a minoria que deseja mais insulamento das agências para protegê-la do controle do Executivo (p. 43).

Lewis, no mesmo trabalho, também destaca as relações de conexão entre a autonomia das agências e a possibilidade de permanência do Executivo no poder, enfatizando o seguinte argumento:

Em governos divididos, as agências estão mais propensas a ser insuladas se o Presidente aparenta ser durável, isto é, se ele ou seu grupo apresentam viabilidade eleitoral. Se o Presidente encontra-se eleitoralmente vulnerável, entretanto, o Congresso irá aproximar a agência do controle do Executivo em antecipação ao futuro incumbente do cargo cujas preferências são compartilhadas com a maioria oposicionista do presente. Em raciocínio análogo, minorias legislativas situacionistas em governos divididos podem apoiar o insulamento se houver fortes evidências que seu grupo político perderá a eleição. Já em governos unificados, a maioria prefere mais controle do executivo sobre as agências desde que o Presidente ou alguém de sua mesma matriz política dê sinais de permanecer no posto por algum tempo. Se o Presidente estiver eleitoralmente enfraquecido, a maioria estará mais propensa a insular as agências em antecipação à vitória do novo governante (p. 45).

É importante destacar que, diferentemente do caso americano, no Brasil quem tem a iniciativa de criar as agências é o poder executivo e não o legislativo. No entanto, assim como na situação de risco eleitoral, a oposição do legislativo desenha-se como um quadro de ameaça à sua governabilidade, pois o legislativo impulsionaria os chefes dos executivos no Brasil a delegar mais poder às agências visando preservar suas preferências políticas, uma vez que os governadores teriam a prerrogativa de definir o desenho e atribuições institucionais que caberiam às agências.

Tais reflexões reforçam a necessidade de análise do desenho institucional das agências reguladoras como fator fundamental se para questionar a eficiência regulatória desses novos agentes institucionais, visto que existem grandes diferenças entre

os arranjos dos estados, e na relação dessas agências com os respectivos executivos e legislativos estaduais, expressando níveis diferenciados de autonomia frente às funções e atividades que desempenham. Nesse contexto, a questão que se apresenta é: as agências reguladoras nacionais e estaduais constituem-se em um efetivo aparato estatal capaz de planejar em longo prazo, coordenar decisões privadas e zelar para que sejam cumpridas as regras que garantam o bom funcionamento dos serviços públicos? Avaliando a diferença entre os desenhos institucionais somos capazes de refletir melhor sobre o assunto.

### *3.1.4 A importância do desenho institucional das agências reguladoras para o cumprimento de sua função política*

Políticas regulatórias pró-competitivas e de defesa da concorrência são hoje ferramentas indispensáveis na construção de mercados saudáveis e de democracias bem consolidadas, uma vez que o *laissez-faire* mostrou-se incapaz de garanti-los. No entanto, a qualidade do desenho institucional é, pois, condição *sine qua non* para a garantia de eficiência e da eficácia da agência regulatória, no cumprimento dos objetivos previstos em lei. O Estado brasileiro atravessou, como vimos, profundo processo de transformação em sua forma de intervenção no espaço econômico, passando de empreendedor a regulador (SALGADO, 2003) redefinindo as necessidades em termos de regulação. Nesse novo contexto, as agências reguladoras ganharam papel de destaque por se constituírem como importante canal entre o Estado, a concessionária e a sociedade. Para Pires e Goldstein (2001):

A tendência mundial de reforma da governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários, aos fóruns para arbitrar controvérsias e ao papel da autoridade anti-truste existente para o monitoramento do acesso às redes e da concorrência nos mercados de serviços liberalizados (p. 7)

Porém, como assinalado anteriormente, além do “atraso” na constituição das agências reguladoras, no Brasil definiram-se diferentes arranjos institucionais de agências reguladoras, não existindo um padrão nacional. Ao contrário, as agências reguladoras comportam-se de modos diferenciados em cada unidade da federação, algumas sendo mais eficientes que outras em seu papel político.

Inúmeros fatores podem contribuir para a eficiência de uma agência reguladora (grau de independência, autonomia frente ao poder público e à administração das concessões) (SALGADO, 2003), mas gostaríamos de destacar o papel do desenho institucional e seu funcionamento como fator fundamental de garantia da eficiência da função política da agência.

Em primeiro lugar, cabe refletirmos sobre qual regime regulatório vem sendo implantado no Brasil e de que mecanismos de controle dispõe a sociedade em face desse novo poder delineado a partir dos anos 1990. Segundo as contribuições de Salgado (2003):

As agências no Brasil assumem diferentes estatutos jurídicos, de participantes da administração direta à existência autárquica e independente. As principais agências que foram criadas nos anos 1990 apresentam competências dos mais diversos tipos: desempenham funções de Executivo (concessão e fiscalização), Legislativo (criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição) e Judiciário (julgamentos, imposição de penalidades, interpretação de contratos e obrigações) (p. 22).

Há, portanto, uma premente necessidade de se melhor delimitar as competências, atribuições e posicionamentos, dentro da estrutura do Estado, uma vez que, como se verá mais adiante, mandatos imprecisos e vagos são da natureza das agências regulatórias.

É preciso, ainda, que se discuta a natureza jurídica das agências que hoje sofrem de completa ambivalência institucional. São braços do Executivo e, como tais, aplicam políticas de governo, ou são braços do Legislativo, com a função de aplicar a lei de maneira independente? Ademais, o que significa independência, em se tratando dos procedimentos e decisões de agências regulatórias?

Estamos tentando demonstrar que tal condição de ambivalência é mais um dos fatores que contribuem para o quadro de fragilidade institucional do aparelho estatal e que, muitas vezes, essa falta de clareza sobre as competências no âmbito do poder público gera desperdício de recursos, lentidão de ações, resultando em burocratização e ineficiência e, conseqüentemente, desequilíbrio de poder e baixos níveis de democracia, como analisa Castro (1992).

Faz-se, desde logo, necessário esclarecer um aspecto para avançarmos na análise: os mandatos das agências regulatórias são inexoravelmente vagos, pois é essa abertura que permite a independência de suas decisões relativamente a pressões

externas, sejam do governo ou do mercado. Nesse sentido, as leis que determinam as competências de agências deixam usualmente em aberto as formas como as agências deverão alcançar os objetivos de eficiência e equidade. As referências são sempre a preços “razoáveis” e à qualidade de serviço “adequada”. Não há como, *a priori*, sem um exame técnico caso a caso, definir como esses objetivos gerais devem ser concretizados (SALGADO, 2003).

De forma prática, as agências podem possuir duas formas principais de eleição de seus conselheiros, geralmente predefinidos pelos agentes criadores:

- a) Os principais conselheiros (incluindo o presidente) e funcionários são “nomeados” a partir de indicações políticas, partindo da decisão do Executivo, para cumprir a função durante determinado mandato. O que significa que, acabando a legislatura, a agência pode ser reorganizada.
- b) Conselheiros com mandato fixo, escolhidos por sua experiência e destaque em determinada área técnica ou administrativa, eleitos para cumprir sua função por um tempo superior a três mandatos legislativos.

De maneira geral, espera-se que o segundo tipo de agência (a com mandato fixo) apresente independência maior do que o primeiro, além de o critério de escolha ser mais técnico do que político.

Portanto, diante da realidade da política regulatória do Rio de Janeiro, revela a urgência de desenvolver os instrumentos e arranjos institucionais que viabilizem um funcionamento eficiente das agências. Para tanto há três métodos básicos: a prestação de contas, a independência e a transparência. A prestação de contas obriga a agência a afinar suas decisões com os objetivos prescritos em lei.

A independência dos conselheiros se relaciona com a imposição de interesses. Nesse sentido, o instituto do mandato fixo e as exigências de qualificação técnica para o exercício de postos de decisão, assim como a autonomia administrativa do órgão público, como uma agência regulatória, são as indicações usuais para tanto.

Finalmente, a transparência das decisões é garantida pelo prévio conhecimento das regras que orientam as análises do órgão público. Por exemplo, a publicação de manuais e guias, assim como de todos os procedimentos adotados pelo órgão, reduz as incertezas do público interessado e funciona como disciplinador para a concessionária (SALGADO, 2003).

Nesse sentido, o panorama da atividade regulatória do Brasil, de uma maneira geral, aponta para a fragilidade da regulação tanto em âmbito federal quanto no estadual. Tal fragilidade tem origem no desenho institucional das agências, que muitas vezes não possuem mecanismos para a plena eficiência de sua função política regulatória, constituindo, geralmente, em permissividade para o setor privado concessionário, como veremos no caso das barcas da baía de Guanabara.

Pires (1999) aponta para problemas centrais no desenho das agências regulatórias federais de serviços públicos, que merecem destaque como:

- a) ausência de critérios para exoneração dos diretores na maioria das agências;
- b) somente uma agência prevê a formação de conselho consultivo, reunindo representantes do Legislativo, do Poder Executivo, das prestadoras de serviços, usuários e sociedade em geral;
- c) poucas agências possuem um regimento interno que preveja a obrigatoriedade de publicação de relatórios anuais de atividades para apreciação pelo Legislativo;
- d) somente a Anatel e a Aneel constituíram ouvidorias para zelar pelos interesses dos consumidores;
- e) nenhuma das agências estabeleceu processo de concurso público para a contratação de pessoal próprio, o que é imprescindível para a constituição de um quadro especializado, capaz de acumular conhecimento para o desempenho adequado das funções de regulação.

É importante registrar que esses problemas observados no desenho institucional das agências reguladoras federais se reproduzem e se multiplicam em âmbito estadual tornando urgentes, uma série de providências como definir melhor as competências de cada agência, de forma a que elas convirjam para decisões que hoje ainda estão a cargo de ministérios e secretarias estaduais.

### *3.2. AGETRANSP: ineficiências e paradoxos no cumprimento de sua função institucional.*

Na segunda sessão do capítulo dois, as análises voltam-se para um agente institucional com um papel central para a gestão da qualidade do serviço do transporte aquaviário de passageiros do Rio de Janeiro no contexto pós-concessão, a Agência Reguladora competente à fiscalização da empresa concessionária (CCR Barcas). Portanto, neste momento, são apresentados os princípios institucionais e a competên-

cia dessa agência reguladora no contexto de privatizações dos sistemas de transporte do Rio de Janeiro, o desenho institucional da AGETRANSP e as principais consequências diante da ineficiência dessa agência como ente regulador.

### 3.2.1. Contexto da criação da AGETRANSP

À medida que o programa nacional de desestatização foi se reproduzindo em programas estaduais de desestatização, reforçou-se a necessidade da criação de agências reguladoras em níveis subnacionais, a fim de garantir uma regulação multissetorial ou unissetorial mais próxima da escala dos fenômenos metropolitanos, acompanhada, por sua vez, pelos agentes públicos que vivenciavam a rotina dessas novas privatizações.

O Programa Estadual de Desestatização (PED) do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei Estadual nº 2470/95, durante o governo de Marcello Alencar e, dentre os seus objetivos, destacam-se:

- A reestruturação da exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo-a para a iniciativa privada;
- A redução da dívida pública do Estado e o saneamento das finanças do Poder Público;
- A reestruturação da Administração Pública, que ficaria livre para atuar nas funções essenciais, tais como educação e saúde;
- O estímulo à livre concorrência e à democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.

Tal modificação relativa à presença do poder público, e sua relação com a infraestrutura é marcada pela urgência com que foram conduzidas as privatizações e as desregulações no estado do Rio de Janeiro a partir do PED, num contexto de crise financeira do Estado e de necessidade da construção ou reconstrução da infraestrutura para efeito da possível retomada sustentada do crescimento econômico, como analisa Natal (1999). O mesmo autor avalia:

A celeridade com que foram conduzidas as privatizações e as desregulações nos últimos quatro anos no estado, tem resultado na alteração da anterior condição de existência, de empresa pública, de inúmeras instituições, quase todas da área de infraestrutura, ou seja, de transporte, energia e comunicação (p. 21).

Sobre esse contexto, destaca-se o quadro a seguir, que oferece a dimensão das privatizações que ocorriam no estado:

**Tabela 3: Programa Estadual de Desestatização** – Empresas e modalidades de desestatização. Fonte: FIRJAN, SESI, SENAI, CIRJ (1997, p. 25)

Empresas	Modalidade de desestatização
CERJ	Privatizada
CEG	Privatizada
Rio Gás	Privatizada
BANERJ	Privatizada
Light	Privatizada
CONERJ	Venda controle acionário
CODERT	Venda controle acionário
Metrô	Concessão do serviço
FLUMITRENS	Concessão do serviço
CASEJ/CEASA	Fusão
EMATER/SIAGRO	Incorporação
COPPERJ	Incorporação
CTC/SERVE	Liquidação
FLUTEC	Liquidação
BD-Rio	Liquidação
DIVERJ	Liquidação
CELF	Liquidação
PESAGRO	Venda controle acionário
EBSE	Venda controle acionário
TURISRIO	Reestauração

É importante registrar que essas privatizações e concessões ocorreram, como assinala Natal (1999, p. 17), sob “o manto discursivo da crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro”, em todos os seus níveis, municipais, estaduais e federal. Porém, contavam com aportes, em muitos casos, de recursos públicos e/ou de agências públicas de financiamento (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Assim também como chama a atenção, o fato dessas privatizações se realizarem sem a transparência que se poderia dizer recomendável numa sociedade mais democrática (NATAL, 1999).

O Programa Estadual de Desestatização previu, portanto, a criação do ente regulador, na estrutura da administração pública indireta, para gerir esse processo no

âmbito inter-regional e exercer o poder regulatório com a finalidade de planejar, coordenar, padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos de competência estadual.

Portanto, em fevereiro de 1997, foi criada, pela Lei Estadual nº 2.686, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep), instituída sob a forma de autarquia, com personalidade jurídica de direito público e plena autonomia administrativa, técnica e financeira. A missão da Asep era exercer o poder regulador, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos multissetorialmente, atuando nas áreas de energia, transporte e saneamento.

Em 2005, porém, o Governo do Estado, apoiado pela maioria do Legislativo, criou a AGETRANSP, através da lei estadual nº 4.555, extinguindo a Asep e repassou à Agetransp parte das competências e a estrutura daquela autarquia.

De acordo com o estabelecido nos arts. 1º e 2º, ambos da lei de criação da Agência, a AGETRANSP é uma autarquia especial, com plena autonomia administrativa, técnica e financeira, que tem a finalidade de exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando os atuais contratos de concessão dos serviços públicos concedidos/permitidos nos quais o Estado do Rio de Janeiro figure, por disposição legal ou pactual, como o Poder Concedente ou Permitente, a saber:

- Transporte Aquaviário – concessionária Barcas S/A;
- Transporte Ferroviário – concessionária Supervia;
- Transporte Metroviário – concessionárias Opportrans e Rio Barra;
- Operação de Rodovias - concessionárias Via Lagos e Rota 116.

Sendo assim, a criação da AGETRANSP tem a sua lógica na divisão de responsabilidades das políticas públicas regulatórias. O raciocínio implícito nessa divisão reside na perspectiva de aumento da eficiência do ente regulador uma vez que este possa voltar toda a sua atenção para apenas um setor (transportes, por exemplo).

No entanto, esta pesquisa sinaliza, nas próximas linhas, que apenas a separação das agências reguladoras a partir de setores da infraestrutura (transporte, energia, comunicações) não é capaz de aumentar sua eficiência no ato de regular. Outros

fatores influenciam diretamente em sua autonomia e eficácia, como o desenho institucional da autarquia, a relação com os poderes executivo e o legislativo, com as concessionárias e como os usuários e a distância entre os princípios institucionais (discurso) e a forma como a prática política cotidiana desse agente público se fundamenta.

### 3.2.2. O desenho institucional da AGETRANSP

Analisar o desenho institucional da Agetransp é fundamental para entendermos a natureza dos paradoxos organizacionais<sup>15</sup> que se revelam na fragilidade dessa autarquia como ente regulador do sistema de transportes públicos no contexto da RMRJ.

Os princípios institucionais da AGETRANSP, definidos por seu Regimento interno estão sistematizados na seguinte tabela (tab. 4):

**Tabela 4: Princípios institucionais da AGETRANSP**

I	Prestação pelos concessionários, de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, tanto qualitativa quanto quantitativamente;
II	A existência de regras claras inclusive sob o ponto de vista tarifário, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
III	Estabilidade nas relações envolvendo o Poder Concedente, concessionários e usuários, no interesse de todas as partes envolvidas;
IV	Proteção dos usuários contra práticas e monopolistas;
V	A expansão dos sistemas, o atendimento abrangente da população, a otimização ao uso dos bens coletivos e a modernização e aperfeiçoamento dos serviços prestados;
VI	A modicidade das tarifas para os usuários;
VII	Eqüidade no tratamento dispensado aos usuários, às diversas entidades reguladas e demais instituições envolvidas na prestação ou regulação dos transportes, permitidos ou concedidos.

A estrutura da AGETRANSP é formada por um Conselho-Diretor, composto por cinco membros, com mandatos de quatro anos e autoridade para decidir sobre a regulação das atividades das concessionárias. Para apoiar as ações do Conselho, exis-

<sup>15</sup> O conceito de paradoxo organizacional versa sobre as contradições visualizadas em diversas políticas públicas como reflexo dos diferenciais entre os discursos e as práticas de variados agentes. O conceito é clássico (anos 1950) e voltou a ganhar destaque na última década nos estudos de gestão de recursos. O tema é amplamente estudado nos trabalhos do Núcleo de Pesquisa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no entanto é pouco usual em investigações geográficas. Um dos poucos geógrafos a trabalhar com o termo é Silva (2007), que exercita reflexivamente o conceito ao adaptá-lo à modernização do espaço rural fluminense no início do século XXI.

tem as Câmaras Técnicas, responsáveis pela análise técnica dos contratos de concessão. As Câmaras Técnicas devem contar com profissionais com formação superior em diversos ramos de atividade como engenharia, economia, direito e administração. Estes profissionais devem fornecer o embasamento técnico que dá suporte às decisões do Conselho-Diretor, analisando e fiscalizando os serviços públicos prestados e avaliando permanentemente o desempenho das concessionárias. O Regimento Interno da Agência dispõe que as Câmaras Técnicas subdividam-se em Câmara de Transportes e Câmara de Política Econômica e Tarifária.

Cabe registrar uma primeira observação sobre o quadro técnico da agência: desde sua criação ainda não houve concurso público para a contratação de profissionais a compor as câmaras técnicas. Nesse sentido, todos os profissionais da autarquia são contratados a partir de indicações políticas. A nosso ver, isso é um fator político central que compromete a independência da agência na atribuição de suas funções.

O Conselho Diretor é o órgão deliberativo superior da Agetransp, devendo ser composto por cinco Conselheiros. Está definido no artigo 7º, da Lei Estadual nº 4.555/05:

Art. 7º - O Conselho Diretor da Agetransp será formado por 05 (cinco) Conselheiros *indicados pelo Governador do Estado*, e por este nomeados uma vez aprovados, após audiência pública, pela Assembléia Legislativa, *cabendo a um deles a Presidência do Conselho, também por indicação do Governador do Estado.* [...]

Art. 10 - Os cargos de Conselheiros serão de dedicação exclusiva, vedada qualquer acumulação que não as constitucionalmente admitidas.

Art. 11 - O mandato dos Conselheiros será de 04 (quatro) anos, admitida uma única recondução. (grifo nosso)

A esse respeito cabem algumas considerações: no caso da AGETRANSP, quem define o desenho institucional é o governador do estado. Este possui o poder de escolher os cinco membros do conselho diretor e o conselheiro presidente, sob a avaliação do legislativo estadual.

No entanto, além de registrar o fato de que a escolha para os cargos mais altos da agência estão à sorte das indicações políticas do governador, soma-se a isso, no caso do Rio de Janeiro a condição de que, desde 2005, ou seja, nas eleições de 2006 e 2010, a assembleia legislativa sempre foi composta pela maioria esmagadora por par-

tidos da coalizão do governo estadual. Inclusive, o partido dos governadores do estado do Rio de Janeiro de 2002 até atualmente, o PMDB, também foi, nesse período, o partido com o maior número de cadeiras na Assembleia legislativa, elegendo os presidentes das legislaturas 2003-2006, 2007-2009 e 2010-2013 desta casa legislativa.

Nesse sentido, a maior parte das ações do governo estadual encontra pouca resistência no âmbito legislativo. Em outras palavras, no Rio de Janeiro, o poder legislativo não conseguiu estruturar uma efetiva oposição às ações do governo. Essas vozes de oposição ao poder executivo são, de uma maneira geral, abafadas pela maioria governista da casa.

Tal assimetria de forças constitui-se como um dado fundamental para a compreensão da geografia política do Rio de Janeiro, e é dentro desse contexto que o governo estadual encontrou as acomodações necessárias para nomear seus pares para os cargos de comando da AGETRANSP, desviando-se do critério técnico, mais transparente e democrático, defendido por Smith (1997):

É necessário que se definam salvaguardas, especialmente nos países em desenvolvimento, nos quais *há tradição de ruptura contratual e fragilidade institucional*. Nesse sentido, devem ser estabelecidos critérios para contratação, bem como salários compatíveis com os vigentes no setor privado regulado. *O rigor na escolha dos conselheiros, sempre de acordo com o critério de excelência técnica, é fundamental para garantir a aderência do desempenho da agência a seus objetivos legais [...]* As pessoas nomeadas para essas posições devem ter qualidades pessoais de modo a resistir a pressões e incentivos inadequados. Elas devem exercer sua autoridade com habilidade para conquistar o respeito dos agentes privados, intensificar a legitimidade do seu papel e de suas decisões e construir sua independência efetiva. De maneira equivalente, a institucionalização da regulação econômica, por meio da constituição de uma carreira estável de profissionais qualificados, é condição-chave para a garantia de orientação técnica das decisões e regularidade de procedimentos (p.19).

No art. 14 do Regimento Interno da Agência estão descritas as competências do seu Conselho-Diretor. A seguir, estão transcritas algumas, julgadas relevantes para os fins desta análise:

II - Dirimir, como instância administrativa definitiva, os conflitos envolvendo o Poder Concedente ou Permitente, os concessionários ou permissionários de serviços públicos e os respectivos usuários;

IV - *Deliberar acerca dos pleitos de reajuste e revisão de tarifas de serviços regulados;*

V - *Zelar pelo fiel cumprimento dos contratos ou termos de concessão ou permissão de sua competência, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, os concessionários e permissionários de serviços públicos e o Poder Concedente;*

VI - *Disciplinar o procedimento de aplicação das penalidades previstas nos contratos ou termos de concessão ou permissão, bem como na legislação pertinente;*

VIII - Expedir normas, regulamentos, instruções, circulares, comunicados e quaisquer outros instrumentos pertinentes às atividades administrativas e regulatórias da Agetransp;

X - Autorizar a contratação de trabalhos, estudos técnicos e pesquisas de opinião, objetivando o bom cumprimento das atribuições da Agetransp [...]. (grifos nossos)

Observando as competências do Conselho Diretor, somos capazes de compreender a dimensão que estes cargos representam para a efetividade das políticas públicas regulatórias e a importância desses agentes no contexto da gestão das acessibilidades na RMRJ.

A Câmara de Transportes (CATRA) também é importante na função fiscalizadora, a partir de uma perspectiva mais técnica. Segundo o artigo 32 do Regimento Interno da Agetransp, destacamos algumas importantes atribuições do cargo:

I - Acompanhar a evolução tecnológica dos serviços regulados, mantendo arquivo atualizado das informações coletadas em visitas técnicas, bem como daquelas fornecidas pelas empresas concessionárias e permissionárias;

II - Examinar a evolução sistêmica dos indicadores de qualidade dos serviços;

III - Desenvolver metodologias de fiscalização por amostragem no desempenho dos serviços regulados e executá-las;

IV - Sugerir ao Conselho-Diretor os índices de desempenho e controle dos serviços públicos regulados, quando não previstos contratualmente;

V - Examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços;

VI - Exercer o controle sobre o uso e conservação dos bens reversíveis, pelos delegatários de serviços públicos;

VII - Elaborar e encaminhar até o dia 15 de cada mês, ao Conselho-Diretor, relatórios de fiscalização que permitam aferir o desempenho e qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias;

VIII - Executar outras atividades técnicas correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas.

Analisando os documentos da AGETRANSP, notícias de jornal, visitas ao site da agência, observamos a omissão da autarquia na rotina dos transportes coletivos do Rio de Janeiro. Poucas dessas atribuições da Câmara de Transportes revelam-se como políticas efetivas. Dos pontos destacados acima, considerados fundamentais para a presente pesquisa, não encontramos sequer um registro nos documentos publicados pela AGETRANSP, além disso, a CPI das Barcas (ALERJ, 2009) constatou

irregularidades na função fiscalizadora da Câmara de transportes no serviço de barcas. A referida CPI concluiu que a concessionária Barcas S.A informava um número diário de passageiros que não correspondia com a realidade. Como a AGETRANSP não realizava visitas ou auditorias, para a averiguação das informações, a agência reguladora não possui a dimensão quantitativa verdadeira de passageiros transportados por dia pelo sistema aquaviário de transportes, nesse sentido, a receita da empresa também pode ser considerada imprecisa.

Das atribuições da Câmara de Política Econômica e Tarifária (CAPET), segundo o artigo 33 do Regimento Interno da Agetransp, destacam-se:

I - No que se refere à Política Econômica:

a) avaliar a eficiência e correção da gestão empresarial, no escopo de preservar o equilíbrio-financeiro das concessões e permissões;

b) desenvolver planos de contas contábeis para as concessionárias e permissionárias dos diversos setores cuja regulação econômica é de responsabilidade da AGETRANSP, bem como mantê-los atualizados;

c) analisar as informações prestadas pelas concessionárias e permissionárias, no que se refere à Taxa de Regulação, sua base de cálculo e respectivo recolhimento, apresentando mensalmente ao Conselho-Diretor e à Superintendência Financeira da AGETRANSP relatório específico sobre o resultado das respectivas análises;

d) acompanhar as receitas das concessionárias e permissionárias, declaradas nos balancetes mensais e balanços anuais, comparando-as com a arrecadação correspondente à taxa de regulação realizada em igual período;

II - No que se refere à Política Tarifária:

a) desenvolver metodologias e estudos relativos às tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos;

b) acompanhar sistematicamente a evolução tarifária das concessionárias e permissionárias, buscando parâmetros de comparação no mercado nacional e internacional;

c) desenvolver modelos de controle do equilíbrio econômico-financeiro buscando a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos;

d) examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e a fidedignidade das informações das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, com ênfase nos aspectos que causem efeitos diretos ou indiretos nas tarifas.

Também observamos o caráter pouco incisivo da Câmara Política e Tarifária da AGETRANSP. Atualmente as tarifas das barcas constituem-se como a mais alta, comparando-se com os outros meios de transporte. A CPI das barcas (ALERJ, 2009)

também constatou inúmeras irregularidades financeiras da concessionária Barcas S.A passadas despercebidamente pela agência.

Dentro desse contexto, destacam-se alguns recortes de jornais que revelam o teor do maior número de notícias vinculadas à agência:

### MOROSIDADE NA AGETRANSP

■ Em tempos de caos nos transportes públicos, a lentidão no julgamento de processos pela Agetransp — agência que regula o setor no estado — é preocupante. As demoras podem durar mais de um ano. É o caso da decisão sobre uma paralisação na linha 1 do metrô, no dia 14 de setembro de 2010. Os conselheiros do órgão só bateram o martelo no dia 31 de janeiro de 2012. Decidiram que o incidente “foi alheio à vontade das partes” e arquivaram o caso. Nesse ritmo, os problemas com os trens, na semana passada, só serão julgados em 2013.

■ O Ministério Público investiga a pouca produtividade da Agência Reguladora de Transportes Públicos (Agetransp), que, desde a sua criação em 1998, só aplicou 21 multas e sete infrações às Barcas S/A, à SuperVia e à Metrô

Figura 19: Recortes de jornal sobre a AGETRANSP

### 3.2.3. O problema da categoria “serviço adequado”

A especificidade da natureza política da administração dos transportes coletivos privatizados exige alguma regulamentação, por mínima que seja, como explicam Orrico e Santos (1996):

os transportes encontram-se entre os setores da atividade econômica que registram mais continuamente a presença do Estado. Os serviços de transporte constituem um campo preferencial para a atuação antitruste e as ações distributivas do poder público. Além disso, os mercados de transportes sempre foram considerados muito afeitos a apresentarem falhas. Por isso, o setor sempre foi objeto de uma regulamentação complexa e subsetorialmente diversificada (p. 30).

Nesse sentido, diante dos processos de privatização dos serviços públicos de forma generalizada, a partir dos anos 1990, por via de consequência, surgiu, como assinalamos anteriormente, a necessidade da regulação desses serviços, isto é, a partir do momento em que o Estado, seja ele na escala federal, estadual ou municipal,

transfere a uma empresa particular a prestação de serviço que é de sua competência, deve criar regras consistentes, de modo a garantir para o usuário a prestação eficiente desse serviço concedido.

E, nesta linha de raciocínio, destaca-se que a lei federal 8.987/1995, além de estabelecer definição para serviço público, trás também em seus artigos, outros conceitos importantes, como os de permissão e de concessão de serviço público precedida de obra pública. Além disso, essa lei incorpora o que já existia na doutrina sobre a prestação de serviço adequado.

Porém, qual é o sentido de falarmos em serviço adequado numa lei federal de um país como o Brasil, com profundas diferenças em suas escalas subnacionais? Castro (2003) chama a atenção para esse debate, incluindo aí a perspectiva da cidadania:

O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas – estados e municípios – de tamanhos muito variados. Esta diferenciação existe também em relação à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida. Esta relação entre a existência formal de um direito e as possibilidades de exercê-lo em um território concreto propõe à geografia refletir sobre a mediação do espaço que se impõe ao conceito de cidadania (p. 9).

Nesse sentido, parece claro, por exemplo, que os critérios para um “serviço adequado” no setor de transportes não podem ser os mesmos para a região metropolitana de Brasília e para a região metropolitana do Rio de Janeiro, guardadas as suas especificidades demográficas, infraestruturais, socioambientais e econômicas.

A lei nº. 8.987, no seu art. § 1º, define o que seja serviço adequado, ou seja: “é o serviço que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”, explicitando que:

- *Regularidade*: é a prestação dos serviços nas condições do Contrato de Concessão e nas normas técnicas aplicáveis;
- *Continuidade*: é a manutenção permanente da oferta de serviços; Eficiência é a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões que busquem em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da Concessão;

- *Segurança*: é a operação nos níveis exigidos no Edital e no Contrato de Concessão, dos sistemas operacionais de modo que sejam reduzidos, em níveis de excelência, os riscos de acidentes;
- *Atualidade*: é a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como melhoria e expansão dos serviços, de acordo com as necessidades dos usuários;
- *Generalidade*: é a universalidade da prestação dos serviços, isto é, serviços iguais para todos os usuários sem qualquer discriminação;
- *Cortesia*: é um conceito jurídico indeterminado e subjetivo (educação/ bons tratos/ etiqueta/simpatia/urbanidade);
- *Modicidade tarifária*: é o pagamento da tarifa que reflita o custo real do serviço, nele incluídos todos os insumos e impostos (definidos em contrato) e a remuneração do Concessionário.

Como podemos observar, a lei estabelece oito itens para poder definir o que seja serviço adequado, aplicáveis a todos os serviços públicos. A regulação, nesse sentido, revela-se como um instrumento capaz de gerenciar a condição da qualidade do serviço, tendo em vista que os indicadores de qualidade previstos nos Contratos de Concessão devem estar em consonância com a lei definidora dos serviços adequados e deveriam ser constantemente monitorados pelo ente regulador.

No entanto, analisando brevemente a perspectiva de “serviço adequado” sugerida pela lei federal, constatamos a negligência da proposta com a dimensão territorial da cidadania. Ou seja, observamos que as diretrizes políticas que se institucionalizam nem sempre se relacionam com a realidade territorial, considerando pouco as grandes diferenças territoriais do país. Tal condição resulta em disfunções entre o que é prescrito pelo sistema e a prática social, intrinsecamente referenciada a uma escala específica, como analisou Castro (1997).

A análise dessa negligência com o território e, conseqüentemente com a escala do vivido, revela o problema da categoria “serviço adequado”. A função das agências reguladoras é, em última análise, prezar pelo serviço adequado prestado pelas concessionárias. Porém, o que estamos tentando evidenciar é o caráter polivalente e impreciso do termo como categoria e objeto da política pública de natureza regulatória. Em outras palavras: se o objeto da política regulatória, que fundamenta as agendas de atividades das agências, reside em garantir o “serviço adequado” e, sendo esse termo essencialmente polissêmico, abstrato e subjetivo (além de ser descolado

da realidade territorial), nossas reflexões apontam para um desajuste importante no que tange à clareza da função reguladora das agências. Consideramos que parte de falta de clareza das funções das agências tem a sua origem na falta de clareza também de seu objeto.

Uma providência importante (e urgente) seria criar concursos para quadros de profissionais especializados, com os incentivos de carreira necessários. Isso é fundamental para assegurar as bases de uma intervenção de longo prazo confiável e legítima, da perspectiva do interesse público. Por outro lado, a competência do Executivo para indicar os titulares das agências regulatórias deve ser exercida da forma mais criteriosa possível, sempre buscando a excelência técnica nas respectivas áreas. As agências deveriam também, segundo Salgado (2003), incumbir-se de fornecer os elementos técnicos para a instrução de processos de condutas restritivas da concorrência e atos de concentração (fusões e aquisições). Assim, em colaboração, seriam somadas as *expertises* específicas de cada ente — antitruste e regulatório — para atingir o objetivo geral de introduzir a concorrência como parâmetro de organização dos mercados. Esse último caso, em específico seria fundamental para a regulação do novo arranjo institucional no serviço de transporte aquaviário de passageiros do Rio de Janeiro, assinalado no final do primeiro capítulo.

Apesar do esforço teórico que a Agência reguladora, por meio de seus técnicos e de sua burocracia institucional tenta imprimir em seus princípios institucionais e relatórios técnicos, na prática, ela se revela ineficiente no dever de regular, fiscalizar e punir os eventuais problemas na gestão do serviço. Os dados da “CPI das Barcas” revelaram que os relatórios de problemas levantados pela AGETRANSP quase nunca resultaram em consequências efetivas e que nunca houve nenhuma multa aplicada pela agência paga por Barcas S/A (ALERJ, 2009). Associada à ineficácia desse instrumento de regulação, a empresa Barcas S/A desrespeitou sistematicamente, suas obrigações estabelecidas nas cláusulas do contrato de concessão comprometendo diretamente a qualidade do serviço prestado aos usuários e representando um distanciamento entre o discurso regulador e sua prática efetiva.

### *3.3. O contrato de concessão de 1998: determinações, regulação e insubordinações*

Em linhas gerais, o contrato de concessão, assinado pelo Consórcio Barcas S.A em 1998, estabelecia alguns parâmetros para o novo modelo de gestão que se instituía no transporte aquaviário, dentre eles destacam-se:

- a) O prazo de concessão de 25 anos, renovável por mais 25 anos;
- b) A exploração do serviço em regime de monopólio;
- c) Fiscalização por parte da agência reguladora;
- d) Criação das linhas sociais e seletivas;
- e) Reajuste das tarifas sociais a cada 12 meses e revisão tarifária quinzenal;
- f) Um plano de obras e reformas das embarcações e instalações;
- g) Um cronograma de instalação das novas linhas e de novos terminais; e
- h) Garantia da gratuidade para determinadas categorias de usuários.

O mesmo contrato estabelecia cinco obrigações centrais da concessionária, são elas:

1. A participação em acordo de integração intermodal e racionalização tarifária proposta pelo poder concedente (Governo do Estado);
2. Transporte gratuito nas linhas sociais a grupos de usuários conforme definido em leis estaduais;
3. Prestação de serviço satisfazendo as condições de: eficiência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade tecnológica, modicidade de tarifa, generalidade, cortesia;
4. Realização, por responsabilidade da concessionária, de obras nos terminais de passageiros e reforma das lanchas, e
5. A criação de cinco novas linhas.

Entretanto, como veremos adiante, o consórcio Barcas S.A nem sempre respeitou as determinações contratuais. Tal condição reforça o caráter político da presente análise, pois à medida que o contrato de concessão, que estabelece as “regras do jogo” é descumprido pela empresa concessionária e é pouco fiscalizado pelo agente regulador (AGETRANSP), observa-se um conjunto de tensões envolvendo os usuários do serviço, a agência reguladora, o consórcio concessionário e o próprio Governo do Estado, na figura da Secretaria estadual de transportes.

Nesse sentido, apresentar as principais irregularidades na gestão atual do transporte aquaviário, dentro de um contexto mais amplo (de regulação ineficiente do sistema de transportes públicos na RMRJ) consiste num exercício teórico fundamental para a análise da natureza política da gestão das acessibilidades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Esse exercício será o foco principal dessa sessão.

### 3.3.1 Manutenção e modernização das embarcações

De acordo com o contrato de concessão, a empresa Barcas S.A deveria obedecer a um cronograma de reforma das embarcações, detalhado na seguinte tabela (5):

Tabela 5: Cronograma de reforma das embarcações

Embarcação	Ano	Capacidade	Prazo para reforma
Ipanema	1970	2.000 passageiros	Ago./set. 1998
Martin Afonso	1963	2.000 passageiros	Ago./set. 1998
Urca	1981	2.000 passageiros	Ago./set. 1998
Icaraí	1963	2.000 passageiros	Ago./set. 1999
Santa Rosa	1963	2.000 passageiros	Ago./set. 1999
Visconde de Moraes	1964	2.000 passageiros	Ago./set. 1999
Vital Brasil	1963	2.000 passageiros	Ago./set. 1999
Itapetininga	1971	2.000 passageiros	Nov./dez. 1999
Itapuca	1964	2.000 passageiros	Nov./dez. 1999
Itaipu	1950	1.000 passageiros	Mai./jun. 1998
Maracanã	1952	1.000 passageiros	Jun./jul. 1999
Lagoa	1952	1.000 passageiros	Jun./jul. 2000
Neves	1952	1.000 passageiros	Nov./dez. 2000
Charitas	1987	500 passageiros	Dez. 1998/jan. 1999
Brizamar	1988	500 passageiros	Dez. 2000/jan. 2001
Imbuhy	1974	370 passageiros	Jun.-jul. 2000

A tabela, além de apresentar o cronograma previsto para as reformas das embarcações, revela o tempo de uso das mesmas. Algumas das barcas em circulação já chegavam há 50 anos no período da privatização, reforçando a urgência da necessidade de reformas e manutenção dessas embarcações. A importância dessas barcas também é ratificada por suas capacidades de número de passageiros. As barcas dos anos 1950 tinham a capacidade de transportar um número total de 1000 passageiros, e as dos anos 1960 e 1970 registravam ainda maior capacidade, transportavam 2000

passageiros. Logo, eram embarcações indispensáveis para a regularidade do sistema aquaviário de transportes.

No entanto, vale lembrar que, durante os dois primeiros anos de privatização (1998 e 1999), o consórcio operou o sistema sem fiscalização. A ASEP ainda não possuía uma equipe que realizasse a função reguladora do transporte aquaviário e, nesse contexto, Barcas S.A não promoveu nenhum investimento significativo no sistema e não realizou a reforma de nenhuma embarcação (ALERJ, 2009).

As únicas embarcações novas integradas ao sistema foram os catamarãs adquiridos para explorar a linha seletiva no trecho Rio de Janeiro – Niterói, enquanto durassem as obras de recuperação da Ponte Rio/Niterói. Algumas das barcas antigas passaram por uma modernização que incluiu pintura nova, cadeiras acolchoadas, televisores a bordo e lanchonetes. Essas reformas, segundo a concessionária, teriam custado R\$ 14 milhões.

No início de 2002, quatro anos após a assinatura do contrato e vencidos todos os prazos previstos no ato da compra da Conerj, um relatório elaborado pela Federação dos Trabalhadores Marítimos Fluviais descrevia o estado das embarcações herdadas da antiga estatal, destacando-se algumas:

*Lancha Visconde de Moraes:* Embarcação operando com bombas de emergência ligadas no manual durante todas as manobras. Mangueiras de incêndio sem esguichos. Praça de máquinas com iluminação e ventilação precárias. Derramamento de óleo de alta viscosidade direto no mar. Penetração excessiva de água no leme. Bomba de incêndio com vazamento. Esgoto dos porões e dos banheiros jogados diretamente no mar [...]

*Lancha Urca:* Derramamento de óleo e de esgoto *in natura* no mar. Sem força nos motores provocando viagens mais longas. Painéis de sobrecarga dos motores principais inoperantes. Praça de máquinas com excesso de gases. Temperatura elevada, sistema de isolamento térmico ineficaz e ausência de manutenção adequada. (grifo do original)

Observa-se, portanto, a urgência de modernização e de constante manutenção das embarcações, que operavam sem alguns requisitos básicos de segurança e acentuavam a poluição na Baía de Guanabara, com derramamentos sistemáticos de óleo e esgoto.

Nesse sentido, em 2002, ao constatar que seus recursos não seriam suficientes para o volume de investimentos necessários à evolução qualitativa do transporte aquaviário, a concessionária Barcas S.A firmou dois contratos de financiamentos,

mediante a abertura de crédito, com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para investimentos na aquisição de novas embarcações, modernização das embarcações existentes, construção de novos terminais hidroviários, modernização de terminais existentes e ampliação/modernização do estaleiro. Assim, com os dois contratos firmados com o BNDES a empresa BARCAS S/A garantiu um financiamento de R\$ 183.639.630,00 para a realização desses investimentos (ALERJ, 2009).

O objetivo do financiamento em questão seria, portanto, reformar as barcas antigas (fig. 20), algumas com mais de 40 anos, a fim de devolvê-las a plena capacidade operacional, ao mesmo tempo em que entraria em vigor a construção de catamarãs novos, principal objeto do financiamento.



**Figura 20:** Embarcação antiga afundando ao longo do terminal da Ilha do Governador

A lógica da construção desses catamarãs novos seria proporcionar um serviço de maior qualidade e um tempo de viagem substancialmente menor, o que representaria benefícios para a empresa, pois haveria uma redução significativa dos custos operacionais. Um catamarã novo é mais eficiente em termos de consumo de combustível, de tripulação, de manutenção, de reposição de peças do que uma embarcação antiga de mais de trinta anos. Nesse sentido a avaliação econômica e financeira da empresa, levou em consideração que, com o catamarã novo em opera-

ção, a concessionária teria condições de reduzir significativamente os custos operacionais, principalmente com combustível e manutenção dessas embarcações novas, ao mesmo tempo em que a qualidade do serviço melhoraria e, em poucos anos, a confiança dos usuários seria reconquistada, ampliando as receitas arrecadadas nas passagens. Tal condição seria suficientemente responsável pela recuperação da saúde financeira da empresa (BARCAS, 2009).

No entanto, a empresa atrasou a construção dos catamarãs, em mais uma demonstração de falhas em seu processo gerencial. A previsão inicial era para que, em 2003 ou em 2004, as embarcações novas já estivessem em funcionamento, porém, a rigor, a última embarcação entregue pelo estaleiro ocorreu somente em janeiro de 2008, ou seja, seis anos após a contratação da operação de financiamento.

Nesse sentido, esse “primeiro momento” da gestão de Barcas S.A levou 10 anos (1998-2008) para viabilizar concretamente a efetivação do seu primeiro investimento de impacto na melhoria da qualidade do serviço para os usuários. Cumpre ressaltar, portanto, que a empresa destinou os investimentos das novas embarcações somente para os trechos mais lucrativos - quatro para Rio-Niterói e três para Rio-Charitas, mantendo os outros trechos (Cocotá e Paquetá) com as embarcações antigas, inclusive aquelas com mais de 40 anos.

### *3.3.2. Obras e reformas em terminais*

O contrato de concessão original estabelecia o prazo de 24 meses para a realização das seguintes obras nos terminais. Nos terminais da Praça XV, Araribóia (Niterói) e Ilha do Governador estavam previstos uma reforma geral, com inclusão de programação visual capaz de oferecer informações precisas sobre o movimento das lanchas e melhoria do sistema de ventilação; instalação de bilhetagem eletrônica; reforma dos sanitários e lojas, além de vistorias na estrutura interna das estações e rampas de acesso. Especificamente para a estação de Paquetá, o conjunto de reformas também incluía a modernização da estrutura de atracação, composta por estacas de madeira já desgastadas com o tempo.

Durante os quatro primeiros de concessão, a empresa Barcas S.A não realizou nenhuma obra ou reforma em seus terminais, no estaleiro ou em qualquer embarca-

ção (ALERJ, 2009). É importante resgatar a lembrança de que o consórcio administrou o serviço de barcas por dois anos (1998 e 1999) sem a observação de qualquer agência reguladora, justificando a negligência do grupo empresarial com o esforço de modernização da estrutura aquaviária e conseqüentemente com o compromisso de melhoria da qualidade do serviço.

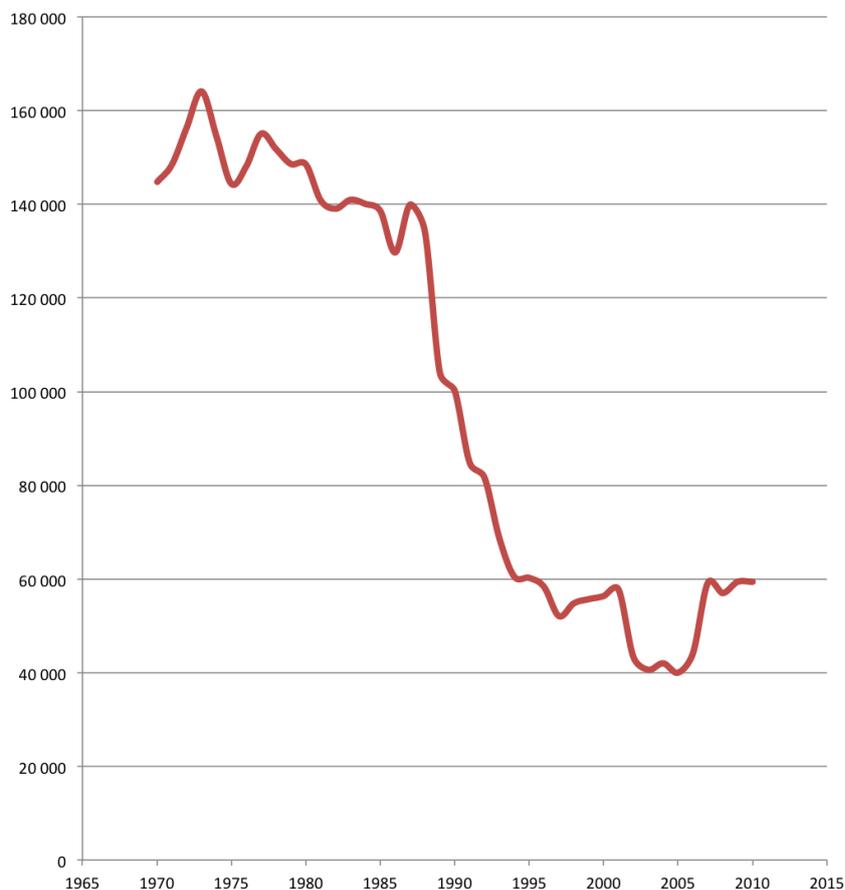
A partir de 2002, portanto, os terminais também foram gradualmente reformados e modernizados, em passos lentos, com o financiamento do BNDES. Mas cabe o registro de que os terminais do sistema aquaviário apresentavam, em 2008, condições absolutamente inadequadas aos usuários do serviço. Os passageiros permaneciam amontoados no saguão, disputando um lugar com uma infinidade de lojas enquanto as filas crescem do lado de fora da estação, ao sabor das condições climáticas, sobretudo em horário de *rush*. Esse foi, objetivamente, o resultado dos investimentos feitos na “modernização” dos terminais da Praça XV e Araribóia com os recursos do BNDES.

Dois problemas revelam-se cruciais diante da análise desse financiamento. Em primeiro lugar, a natureza da gestão política de uma empresa que buscou um financiamento vultoso para melhor operacionalizar um serviço e os resultados foram insignificantes. Tal ingerência se acentua a partir da observação de que, em 2009, ou seja, poucos anos após as reformas, a empresa Barcas S.A iniciou uma nova negociação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro a fim de que este financiasse uma nova reforma das estações de Araribóia e Praça XV.

O segundo problema diz respeito à política de financiamento do BNDES. O Banco deixou transparecer não ter tido controle efetivo sobre se seu financiamento atingiu o objetivo social que era esperado. Notadamente, não é razoável que sejam necessários seis anos (2002-2008) para a realização de duas reformas gerais nas principais estações do sistema. A reforma levada a cabo com os recursos do BNDES deveria ter resolvido os problemas centrais do transporte aquaviário em, no máximo, dois anos.

O resultado desse conjunto de reformas influenciou, ainda que tardiamente, na melhoria da qualidade do serviço e, conseqüentemente, num aumento do número de usuários a partir de 2008 (ano da efetivação das reformas e instalação dos no-

vos catamarãs). O gráfico abaixo (fig. 21), que registra a evolução do número de passageiros na linha Rio de Janeiro – Niterói desde a década de 1970, apresenta a queda substancial do número de usuários ao longo das décadas.



**Figura 21: Número de passageiros transportados por dia na linha Rio de Janeiro – Niterói (1970-2010)**

No entanto, merecem registro dois momentos da história recente da gestão privatizada do serviço. A primeira é no ano de 1998, com um ligeiro aumento do número de passageiros, representando um efeito da privatização que acabara de se implementar carregada por um espírito de otimismo sobre o futuro do transporte aquaviário (tal conjuntura foi melhor explicitada no final do primeiro capítulo). O segundo momento sinaliza para uma inflexão mais substancial do número de passageiros a partir de 2006, com a melhoria da qualidade do serviço, até 2010, quando começaram a ocorrer mais problemas na regularidade do serviço e, principalmente, com o aumento do valor das tarifas.

Entretanto, esse momento de aparente recuperação da qualidade do transporte aquaviário de passageiros não se mostrou duradouro. A falta de regularidade no ser-

viço prejudica rotineiramente os usuários e a responsabilidade por não haver hoje terminais adequados e um conjunto de embarcações novas que pudessem atender a todo o sistema é compartilhada entre os gestores do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, uma vez que houve financiamento para isso. Ocorre que as reformas feitas não foram eficientes, a construção das embarcações atrasou sobremaneira e os recursos do financiamento não foram totalmente utilizados (ALERJ, 2009), expondo os erros de projeto, de concepção e de gerenciamento da empresa concessionária. No entanto, cabe registrar que esse conjunto de irregularidades acima assinalado ocorre num contexto de monopólio do serviço e passa pela fragilidade da política pública reguladora não implementada efetivamente pela instituição regulatória, a AGETRANSP.

### *3.3.3. A falta de regularidade e o aumento do tempo de viagem*

Segundo os dados da ANTP (2000), dentre os principais fatores que influenciam na escolha de um modal de transporte coletivo em detrimento de outros, destacam-se a rapidez e regularidade das viagens.

De acordo com relatos dos usuários mais antigos (coletados em entrevistas informais), que, durante muitos anos, o horário de saída das embarcações servia como ponto de referência de pontualidade. Porém, quinze anos após a privatização, a afirmativa oposta seria mais adequada, uma vez que o desrespeito aos horários passou a ser constante.

Analisando as deliberações da AGETRANSP sobre os atrasos das embarcações, observa-se que algumas linhas são particularmente prejudicadas pelos atrasos e pelo cancelamento de algumas viagens. O horário das 18h40 da linha Praça XV/Cocotá, por exemplo, dificilmente é respeitado. Como a mesma embarcação faz a viagem que sai às 17h30 de Paquetá para a Praça XV e o tempo de percurso nunca é inferior a 1h10, nem que o embarque e o desembarque acontecessem simultaneamente (o que não ocorre), haveria como garantir a saída no horário previsto.

O atraso na partida das embarcações foi a principal reclamação dos usuários em ligações para o Disque Denúncia Barcas<sup>16</sup>. De janeiro a março, o que inclui o período das férias escolares, foram 161 reclamações, a maioria das quais referentes à linha Praça XV/Niterói/Praça XV. Também, de acordo com a pesquisa de satisfação realizada por Barcas S.A em 2007 pelo Instituto GPP, os índices que atingiram menores médias em relação à qualidade do serviço, versavam sobre a pontualidade das embarcações.

Os itens regularidade e eficiência, aliás, estão entre os mais desrespeitados no contrato de concessão de 1998. Além dos atrasos constantes, o tempo de viagem efetivamente gasto em algumas linhas é maior que o anunciado. Até mesmo as embarcações novas, que deveriam fazer o trajeto em 12 minutos, de acordo com denúncias dos usuários, muitas vezes levam até 18 minutos para a travessia Rio/Niterói, tempo próximo ao empregado pelas barcas antigas.

Os usuários da Linha Cocotá, assim como os de Paquetá, estão entre os mais prejudicados do sistema. A mudança do terminal da Ribeira para Cocotá implicou um acréscimo de 15 minutos no trajeto.

É importante ressaltar que, para os moradores de Paquetá, o transporte aquaviário é o único meio de acesso ao continente. E embora a Ilha do Governador tenha a opção do transporte rodoviário – a maioria por vans e kombis – trata-se de um bairro onde a opção marítima deveria ter prioridade. No entanto, para os dois trechos são reservadas as embarcações mais antigas, mais lentas e, conseqüentemente, as que registram maiores problemas decorrentes da falta de manutenção ou de manutenção precária.

Os atrasos representam um importante descumprimento do contrato de concessão (fig. 22). No entanto, poucas são as multas aplicadas pela AGETRANSP sobre a empresa concessionária, expondo a fragilidade institucional desse ente regulador frente à força do monopólio da concessionária.

---

<sup>16</sup> Número de telefone disponibilizado pela ALERJ para que a população realizasse denúncias e reclamações durante o período de funcionamento da CPI das barcas em 2009.



### VIDA DE GADO NAS BARCAS

VIVA VOZ	
<b>MARCELLE MALESON</b> 37 anos, servidora	<b>LORENA SERRA</b> 24 anos, estudante
<b>“O sistema só dá certo quando há fiscalização da Agetransp aqui”</b>	<b>“Quase sempre passamos mais de 10 minutos na fila para o embarque”</b>

Figura 22: Filas nas estações e reclamações de usuários sobre atrasos

#### 3.3.4. A política tarifária da empresa

Reconhecidamente, dentre as questões urbanas, a da acessibilidade cresce em importância e gravidade e consome cada vez mais tempo, energia, espaço e dinheiro da parte do poder público e da população. Sua relação com o território é indissociável, sobretudo se associarmos a discussão da mobilidade urbana com a discussão dos fluxos no contexto da organização do espaço urbano. Nesse sentido, a política tarifária do transporte aquaviário da Baía de Guanabara revela-se como importante foco da análise da presente pesquisa.

Uma das primeiras providências tomadas pelo governo estadual do Rio de Janeiro quando da preparação das estatais para a privatização foi o chamado reali-

nhecimento das tarifas. Os subsídios foram gradativamente retirados durante o processo pré-privatização e após a venda (como a receita dos novos concessionários advém basicamente das tarifas), os preços aumentaram substancialmente.

Quando a empresa Barcas S.A assumiu o controle do sistema aquaviário, as passagens nos trechos Rio/Niterói e Praça XV/Ribeira passaram a custar R\$ 0,90 e os moradores de Paquetá pagavam R\$ 1,10.

No entanto, quinze anos após a privatização, todas as tarifas foram reajustadas muito acima da inflação acumulada no período, sendo que os usuários dos trechos menos rentáveis foram mais prejudicados. Os passageiros da linha Cocotá/Praça XV pagavam, em 2009, 30% mais que os da linha Rio/Niterói e os de Paquetá 80% a mais.

O contrato de concessão de 1988 apresentava um item denominado “Reajuste da Tarifa”, e, nesse item, encontrava-se definido como competência da Asep/Agetransp, homologar os reajustes e proceder à revisão e regulação das tarifas das linhas sociais, nas normas pertinentes no contrato.

Sendo assim, a partir da consulta aos documentos e deliberações da Agetransp, desenvolveu-se uma tabela apresentando os reajustes anuais das tarifas das linhas sociais, praticadas entre 1998 e 2013.

A tabela evidencia que houve reajuste ou revisão das tarifas das linhas sociais já a partir do segundo ano de vigência do contrato (1999). Contudo, não foi encontrada nos documentos da AGETRANSP nenhuma deliberação tratando de homologação de reajuste/revisão das referidas tarifas. Conforme pesquisa realizada em todas as deliberações da AGETRANSP sobre a empresa Barcas S.A, a primeira deliberação de homologação de reajustes de tarifas ocorreu em 28 de dezembro do ano 2000 (Deliberação 129/00).

Tal fato sinaliza para mais um descumprimento importante às cláusulas do contrato de concessão, pois a empresa reajustou a tarifa sem a devida permissão concedida através de deliberações da agência reguladora.

Cumpramos chamarmos a atenção para a política tarifária de uma empresa que administra um serviço sob o regime de monopólio, ou seja, sem o equilíbrio proporcionado pela concorrência e beneficiada pela fragilidade da política reguladora. No

entanto, apesar das facilidades proporcionadas pelo monopólio e pela regulação ineficiente, a empresa concessionária ainda argumenta apresentar instabilidade financeira, justificativa principal para o alto valor das tarifas, inviabilizando tarifas mais baratas. Segundo Justen Filho (2003):

A exteriorização mais direta do risco do concessionário relaciona-se com a tarifa. O risco é "precificado" não apenas na aceção de comportar uma avaliação financeira, mas também no sentido de integrar-se no valor da tarifa. Isso significa que, quanto maior o risco do concessionário, tanto mais elevada será a tarifa. A incerteza sobre os custos necessários à efetiva obtenção dos benefícios pretendidos pelo empresário se traduz em custos de transação, o que significa que o empresário transfere para o preço as incertezas e inseguranças que entranham sua atividade. Tal fato evidencia que a ampliação do risco do concessionário é incompatível com a realização do objetivo da tarifa módica (p. 19).

**Tabela 6: Evolução das tarifas praticadas pós-privatização para as linhas sociais (1998-2013) – Nota: \* Tarifas da linha Paquetá em dias úteis.**

Ano	Praça XV – Niterói	Praça XV – Ribeira/Cocotá	Praça XV – Paquetá*
1998	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 1,10
1999	R\$ 1,00	R\$ 1,05	R\$ 1,25
2000	R\$ 1,20	R\$ 1,20	R\$ 1,65
2001	R\$ 1,30	R\$ 1,35	R\$ 1,70
2002	R\$ 1,50	R\$ 1,50	R\$ 2,00
2004	R\$ 1,85	R\$ 2,25	R\$ 2,90
2005	R\$ 2,00	R\$ 2,50	R\$ 3,30
2006	R\$ 2,15	R\$ 2,75	R\$ 3,65
2007	R\$ 2,36	R\$ 3,10	R\$ 4,25
2008	R\$ 2,50	R\$ 3,40	R\$ 4,70
2009	R\$ 3,05	R\$ 5,47	R\$ 5,25
2010	R\$ 2,75	R\$ 3,95	R\$ 4,60
2011	R\$ 2,80	R\$ 4,00	R\$ 4,75
2012	R\$ 4,50	R\$ 4,50	R\$ 4,50
2013	R\$ 4,80	R\$ 4,80	R\$ 4,80

De acordo com as análises de Born (2011) o diagnóstico geral sobre a gestão do sistema de mobilidade urbana nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil:

Tem-se caracterizado, essencialmente, pela ausência de políticas de promoção do transporte público dotadas de uma visão integrada e multimodal, ou seja, ausência de coordenação dos diversos modos, potenciando as características tecnológicas de cada um, bem como a integração física e tarifária (p. 161).

## Transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara

Alan Gustavo F. Pacífico

Essa análise vai ao encontro da insatisfação da maioria dos usuários do serviço com a alta tarifa cobrada atualmente (fig. 23). No Rio de Janeiro, o transporte aquaviário representa o modal com tarifa mais alta dentre todos os transportes coletivos da região metropolitana. E, segundo um levantamento realizado pelo jornal EXTRA as tarifas atualmente praticadas pelo transporte aquaviário na Baía de Guanabara estão entre as travessias mais caras em todo o mundo, considerando a relação entre o valor pago na tarifa (em R\$) por km navegado (fig. 24).

104



Figura 23: Usuários insatisfeitos com o preço das tarifas e a qualidade do serviço



Figura 24: As travessias mais caras do mundo

A figura abaixo (25), um panfleto distribuído livremente dentro do terminal aquaviário da Praça XV, representa a insatisfação dos usuários com a tarifa praticada

no ano de 2010 e com outras irregularidades da empresa, num quadro de total desgaste da qualidade do serviço.



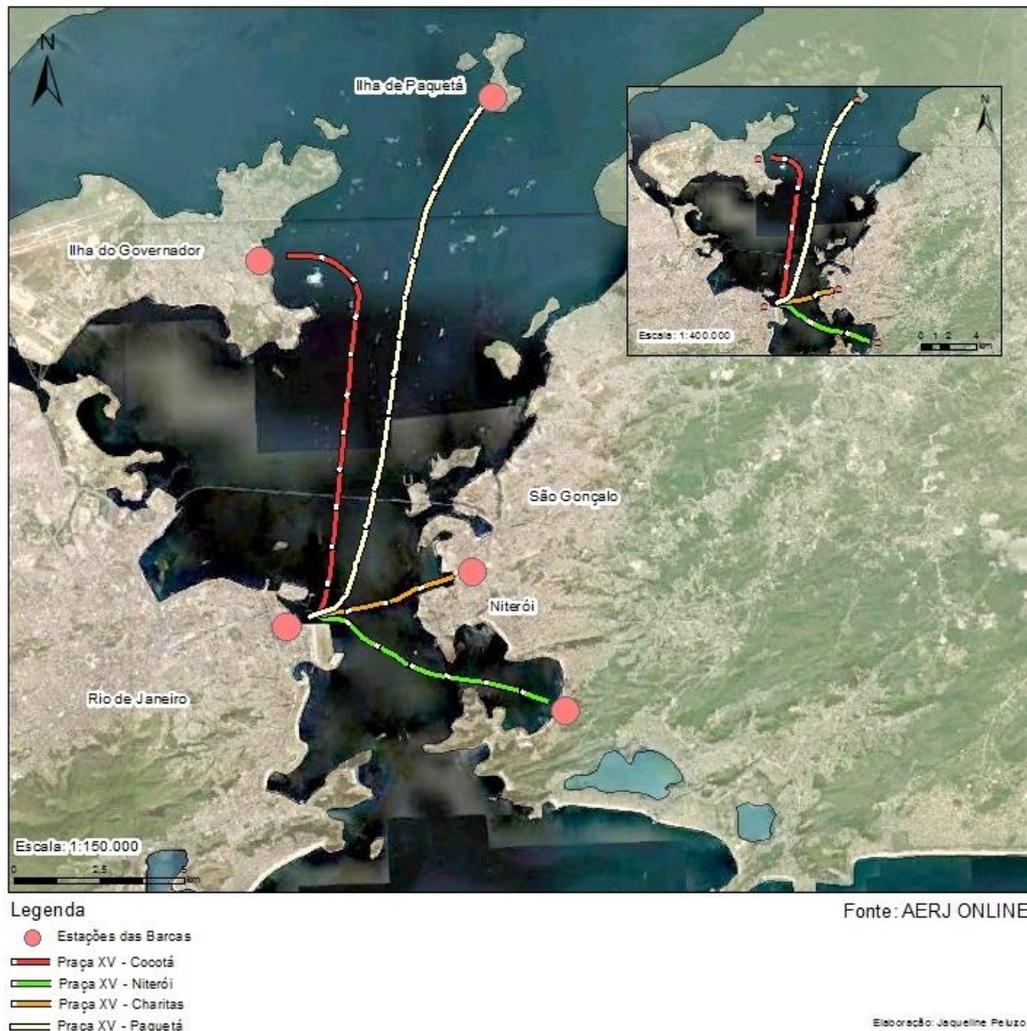
Figura 25: Panfleto de protesto contra as irregularidades da gestão e o preço da tarifa

Na figura acima também podem ser observadas outras reivindicações dos usuários, dentre elas destacam-se a insatisfação com o monopólio do serviço e o pleito pela construção de um terminal aquaviário em direção ao município de São Gonçalo. Esse debate será melhor esclarecido nas próximas linhas.

### 3.3.5. Construção de novos terminais

Dentre os principais desafios para uma efetiva gestão das acessibilidades no território metropolitano do Rio de Janeiro encontram-se as condições deficientes de conexão técnica dos diversos modos, com poucas e mal ordenadas interfaces de transportes. E, conforme apresentado na introdução desse trabalho, o sistema de circulação aquaviária na Baía de Guanabara é reduzido diante de seu potencial, contando apenas com quatro linhas regulares oficiais (fig. 26).

## Mapa das Rotas das Barcas



**Figura 26: O atual sistema aquaviária de passageiros da Baía da Guanabara**

Essa condição chama atenção para a urgência de investimentos em mais opções de conexões aquaviárias e intermodais. De acordo com o contrato de concessão, a empresa deveria por em operação, a partir da data de assinatura do contrato, sob pena de caducidade da concessão, as seguintes linhas com seus respectivos prazos (tab. 7).

A única linha efetivamente implementada foi a Praça XV – Charitas, em 2004. No entanto, ainda nos primeiros anos da concessão, o consórcio Barcas S/A abriu mão das linhas Magé/Guia de Pacobayba e Barra da Tijuca, alegando a inviabilidade da navegação no trecho (ALERJ, 2009), mas manteve o discurso garantindo a construção da estação em São Gonçalo.

Entre as novas linhas sociais a serem implementadas, a linha Rio de Janeiro/São Gonçalo revelava-se da maior importância por vários motivos: São Gonçalo é o segundo município mais populoso do estado e a implantação do Comperj<sup>17</sup> trará alterações profundas em toda a região vizinha ao município e a Itaboraí, ampliando a necessidade de um transporte de massa.

**Tabela 7: Previsão de construção terminais aquaviários** – Notas: \* As embarcações da linha social devem contar com sistema de ventilação “natural” e reajuste anual de tarifas, obedecendo a regras estabelecidas no contrato. \*\* As embarcações seletivas são obrigatoriamente mais velozes e devem oferecer mais conforto no que se refere às poltronas, aos banheiros, ao nível de ruído e à refrigeração. As tarifas são livres, ou seja, a empresa pode cobrar o que julgar justo por elas, sem submeter-se às regras estabelecidas para reajuste das linhas sociais.

Origem	Destino	Categoria	Data prevista para operação
Praça XV	São Gonçalo	Social*	Fev. 2000
Praça XV	Guia de Pacobayba (Magé)	Social*	Fev. 2000
Praça XV	Barra da Tijuca	Seletiva**	Fev. 2001
Praça XV	Charitas (Niterói)	Seletiva**	Fev. 2001

Outros fatores que justificam a construção de uma linha de transporte aquaviário para o município de São Gonçalo como alternativa de uma mobilidade urbana mais sustentável no contexto metropolitano, são: a Ponte Rio/Niterói sofrendo forte processo de saturação com constantes congestionamentos; o fato de que, 41% dos usuários do trecho Rio de Janeiro/Niterói são moradores do município de São Gonçalo (BARCAS AS, 2010), demonstram que a estação de barcas é estratégica para os moradores e para a economia de São Gonçalo. Merece destaque também a análise do IBGE (2010) apontando que, dentre todos os municípios brasileiros, São Gonçalo é o que registra maior volume de habitantes em movimentos pendulares.

A empresa concessionária encomendou um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da linha social para transporte de passageiros entre o Rio de Janeiro e São Gonçalo em 2001, que levantou as seguintes considerações:

<sup>17</sup> O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) está sendo construído no município de Itaboraí. Região Metropolitana do Rio de Janeiro vizinho do município de São Gonçalo. O megaprojeto caracteriza-se como um complexo industrial, onde serão produzidos, numa mesma área industrial, derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração. A estrutura logística externa inclui vias de acesso, emissário de efluentes, adutora, infraestrutura dutoviária, linhas de transmissão entre outros equipamentos. A implantação do Comperj faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

A avaliação da atratividade do empreendimento indicou que o projeto apresenta perspectivas favoráveis do ponto de vista econômico-financeiro. Ao se calcular a rentabilidade que pode ser esperada para a nova linha, foram encontrados indicadores que superaram as expectativas originais. Não se pode deixar de registrar que este empreendimento vem sendo demandado pela população de São Gonçalo por várias décadas. Assim, em se tratando dos aspectos sociais envolvidos, o projeto apresenta forte apelo social, na medida que seria criada uma nova alternativa para a travessia entre os dois lados da Baía de Guanabara (p. 82).

Porém, no ano de 2008, ou seja, oito anos após a data prevista, o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, anunciava que no ano seguinte (2009) os moradores de São Gonçalo não precisariam mais se dirigir até Niterói para embarcarem ao Rio de Janeiro. Segundo suas palavras:

Dá para entregar no último trimestre do ano que vem uma boa estação, bacana, em São Gonçalo. Barcas S/A alegaram algumas dificuldades, como a necessidade de dragagem em pontos da Baía de Guanabara. Mas, eu tenho recursos do Fecam (Fundo Estadual de Conservação Ambiental) para dragar, posso usar essa verba. Eles afirmam que a Prefeitura de São Gonçalo tem que integrar os ônibus. Concordo com eles também. É evidente que as linhas municipais têm que chegar até o terminal, mas não é tão complicado, não são investimentos pesados.

No entanto, apesar da importância estratégica e territorial da construção da estação aquaviária em São Gonçalo, diversos argumentos tem sido utilizados para justificar a não-implantação da linha até hoje, treze anos após o prazo previsto pelo Contrato de Concessão. Entre eles: a Prefeitura de São Gonçalo não chegou a algum consenso sobre o local a ser desapropriado para a instalação do terminal; a necessidade de integração com o modal rodoviário; a necessidade de dragagem da baía de forma a garantir profundidade que permita a navegabilidade das embarcações e o projeto de instalação da Linha 3 do Metrô, que se tornou o projeto prioritário (e único) do governo do estado do Rio de Janeiro para a integração dessa porção leste da Baía de Guanabara ao núcleo metropolitano.

Por outro lado, a análise do monopólio da travessia da Baía de Guanabara também justifica o desinteresse do ponto de vista da gestão do serviço. Até 2012, conforme apresentado anteriormente, o principal acionista da concessionária também era presidente da empresa 1001 (a principal transportadora de passageiros pelo modal rodoviário, que estabelecia linhas entre Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo). E a partir de 2012, com a compra da maioria das ações pela CCR, o monopólio se complexificou e ampliou sua área de influência. Atualmente, a CCR controla a tra-

vessia da Baía de Guanabara através dos transportes aquaviários (CCR Barcas) e terrestres (CCR Ponte), ambas vias de acesso utilizadas em grande parte por moradores do município de São Gonçalo.

Esse conjunto de irregularidades apresentado nos itens acima sinaliza para o quadro de baixa qualidade do serviço oferecido atualmente pela concessionária.

Analisando, em linhas gerais, a gestão política desse setor no contexto pós-privatização, o que se observa é que as instituições envolvidas na gestão das acessibilidades no território da Baía de Guanabara encontram ineficazes quanto à superação dos desafios técnicos, políticos e econômicos que se revelam como entraves à evolução qualitativa desse sistema de circulação. E ao encontro dessa análise, segue a afirmação de Dupuy:

ao mesmo tempo em que as redes de transportes tem o potencial de solidarizar, de conectar, também tem de excluir: Os organismos de gestão da rede, quer se trata de gestão técnica, econômica ou jurídica não são neutros, eles colocam em jogo relações sociais entre os elementos solidarizados e aqueles que permanecem marginalizados.

A fragilidade das instituições reguladoras se acentua frente à força do monopólio altamente sofisticado da atual gestão do serviço aquaviário de transportes na Baía de Guanabara. De todos os problemas acima assinalados, todos eles estão relacionados ao desrespeito quanto ao contrato de concessão. Tal monopólio fortalece a empresa economicamente enquanto causa profundos prejuízos aos usuários. As irregularidades também acentuam o desacordo entre discurso e prática dos agentes diretamente envolvidos na gestão do serviço. Sobre esse desacordo destaca-se a citação de Silva (2007):

No período atual de “transição”, comumente concebido como “do moderno para o pós-moderno”, ou ainda como período “técnico-científico e informacional”, *a distância entre a teoria professada pelos gestores espaciais e as práticas efetivas das políticas públicas desvenda contradições entre os discursos e as políticas oficiais* que deixam “órfãos” agentes diversos que acreditam e apoiam as mudanças. Variados estudos nacionais e internacionais relatam o fato de instituições públicas e privadas mudarem com rapidez os seus discursos, a fim de se adaptarem às transformações que ocorrem nos processos produtivos e na gestão de suas atividades *e que afetam, diretamente, o espaço geográfico.* (p. 241, grifos nossos)

Sendo assim, a natureza contraditória da gestão atual do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara caracteriza-se por sua ineficiência logística, sua ingerência financeira e sua privilegiada condição política (beneficiada pela regu-

lação ineficiente que amplia a força do monopólio), e provoca reflexos diretos no território. Dentre esses reflexos destaca-se a emergência de outras formas e estratégias de acessibilidade em lugares que não se encontram assistidos pelo sistema regular de transporte aquaviário. Esse fenômeno territorial será o objeto de análise do próximo capítulo.

### **4. Da crise da mobilidade urbana à emergência do transporte clandestino: o exemplo das estratégias de acessibilidades no leste metropolitano**

Nos dois capítulos anteriores, analisamos, respectivamente, a estruturação dos monopólios na gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e as principais irregularidades praticadas pela empresa concessionária, atualmente responsável pela gestão do serviço, num contexto de fragilidade das políticas e instituições regulatórias do Estado.

Em linhas gerais, observa-se que o monopólio da gestão no setor constitui um fator decisivo para a baixa qualidade do serviço, principalmente nas últimas duas décadas. As condições atuais desse modelo de transporte coletivo caracterizam-se pelos constantes atrasos nos horários de chegada e partida das embarcações, o que provoca grandes filas nos terminais, pelas altas tarifas, superlotação no interior das barcas e pelo número reduzido de linhas regulares e terminais em torno da Baía de Guanabara.

Com efeito, diante do fato do Estado e da empresa concessionária oferecerem conectividades limitadas ao serviço de transporte aquaviário de passageiros no contexto do sistema de circulação metropolitano, crescem as chamadas estratégias de acessibilidade, que emergem das necessidades mais emergenciais de deslocamentos das pessoas da forma mais eficiente e veloz quanto for possível, reduzindo as distâncias, obstáculos e descontinuidades impostas pelo território. Sendo assim, a lógica desses deslocamentos não necessariamente será coincidente com a lógica desejada e planejada pela “inteligência gerencial” da empresa que administra o serviço atualmente. Dentro desse contexto, a presente pesquisa identificou que cresce o número de embarcações de transporte aquaviário clandestino para localidades onde existem

determinadas demandas de passageiros, mas não são contemplados pela oferta do serviço regular, legal e formal oferecido pela empresa que controla oficialmente as travessias e detém o monopólio das acessibilidades nas águas da Baía de Guanabara. Tal fenômeno traz em si uma gama de reflexões que precisam ser inseridas e consideradas na agenda dos estudos em gestão territorial e alguns aspectos conceituais merecem ser explicitados para se ter uma visão do “pano de fundo” que se acredita permear o problema dos transportes clandestinos, independente do tipo de veículo.

Segundo Pereira (2000):

Como clandestino pretende-se considerar todo aquele que faça serviços regulares de transporte, burlando a regulamentação local, ou usando subterfúgios, tais como os fretamentos. Este enfoque deve-se ao reflexo que causam sobre o sistema regular, fazendo com que este – submetido a tarifas – acabe sendo responsável pelo transporte dos grupos menos favorecidos, com reflexos sobre sua qualidade (p. 27).

O mesmo autor também argumenta:

Transporte clandestino é o serviço realizado (ainda que parcialmente coberto pelas normas do regulamento e por operadoras legalmente constituídas), por cooperativas, por empresas e veículos de denominação diferente (por exemplo, transporte fretado) que se superpõe a serviços regulamentados e de características semelhantes. Tal tipo de transporte poderá ocorrer tanto em nível urbano, quanto em metropolitano, intermunicipal ou interestadual (PEREIRA, 2000, p. 30).

Nesse sentido, o fenômeno a ser estudado nesse terceiro capítulo é um dos reflexos territoriais que resultam da conjugação dos fatores analisados nos dois primeiros capítulos, e o objetivo principal do capítulo que se segue consiste em relacionar a emergência de fluxos clandestinos com o ritmo lento de investimentos no transporte regular de passageiros, tomando como exemplo as estratégias de acessibilidade atualmente adotadas na porção leste da Baía de Guanabara através do transporte aquaviário clandestino entre São Gonçalo e a ilha de Paqueta.

M. Santos (1996) chama a atenção para a dimensão territorial das articulações entre Estado e agentes privados na busca do ordenamento das atividades humanas, apresentando as ressalvas de que nem sempre esse ordenamento desejado se materializa no território da forma como fora planejado, em função de outros agentes com força de ação e mobilização na escala local:

O território como um todo se torna um dado dessa harmonia forçada entre lugares e agentes nele instalados, em função de uma inteligência maior, situada nos centros motores da informação. A força desses núcleos vem de sua capacidade, maior ou menor, de receber informações de toda natureza,

tratá-las, classificando-as, valorizando-as e hierarquizando-as, antes de as redistribuir entre os mesmos pontos, a seu próprio serviço. Essa inteligência das grandes empresas e dos Estados não é, porém, a única. Em níveis inferiores, o fenômeno se reproduz, ainda que com menos eficácia mercantil (p. 231).

Portanto, antes de avançar na discussão sobre as estratégias de acessibilidade envolvendo o transporte aquaviário clandestino na Baía de Guanabara, torna-se importante examinar, numa escala mais ampla e em linhas gerais, a atual crise da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras e latino-americanas. Essa crise, notadamente acentuada pela priorização quase exclusiva do modelo rodoviário de circulação, adotada em ampla escala por diversos Estados ao longo do século XX, se constitui como um dos principais fatores responsáveis pela emergência do transporte clandestino nos diferentes modos coletivos de transporte urbano.

### *4.1. A crise de mobilidade urbana nas metrópoles latino-americanas e as especificidades da RMRJ*

As grandes cidades dos países com as marcas do subdesenvolvimento ainda latentes são claramente identificadas pelas condições inadequadas de deslocamento de pessoas e mercadorias. Além das más condições de transporte coletivo e dos índices recordes de acidentes de trânsito, já amplamente documentados, surgiram-se e agravaram-se recentemente os problemas de congestionamento, poluição e queda da qualidade de vida, com enormes e crescentes impactos sobre a vida das pessoas e sobre as atividades sociais e econômicas.

Essas condições resultam do processo de modernização das estruturas de circulação brasileiras, bem como das decisões de políticas públicas tomadas ao longo de décadas, principalmente aquelas referentes aos sistemas de transporte urbano.

A insatisfação quanto às condições atuais soma-se à preocupação em relação ao futuro, à medida que ocorrem, paralelamente, grandes transformações estruturais que poderão mudar as cidades e a demanda de transporte, com impactos importantes na qualidade de vida e no ambiente natural, especificamente no Rio de Janeiro, tomando como exemplo a preocupação com a sustentabilidade dos ecossistemas da Baía de Guanabara.

Esse contexto enseja a discussão sobre como a sociedade e o governo podem tratar da questão do transporte urbano e das condições de deslocamento de pessoas e mercadorias apresentando articulações diretas que se materializam no território. Como em todas as questões de políticas públicas, a tensão principal ocorre entre a busca da eficiência e a garantia da equidade, como objetivos conflitantes e as vezes contraditórios.

No estado do Rio de Janeiro, e mais precisamente em seu núcleo metropolitano, deve-se destacar, ao lado do processo de industrialização, uma intensa terciarização de sua economia alicerçada tanto na sua capacidade polarizadora de serviços e infraestruturas públicas, como na liderança da integração do comércio nacional com o mundial e, como a evolução do setor de serviços está ligada historicamente à intensificação do processo de urbanização, pode-se observar que essa concentração no setor terciário teve, sempre ao lado do setor industrial, um destacado papel no processo de metropolização do Rio de Janeiro (SANTOS, A., 2003).

Como manifestação material no território, esse fenômeno se reflete na rede de cidades da RMRJ que se conecta a capital estadual como núcleo, que, por sua vez, faz parte de uma rede de cidades globais que se interligam pelos fluxos do comércio exterior.

Neste sentido, tendo como pano de fundo a formação econômica da RMRJ, descrita no trabalho de A. Santos (2003), e a importância dos transportes coletivos na reestruturação dos territórios, é possível observarmos que os principais eixos de expansão metropolitanos de uma maneira geral, estão sobrepostos ao traçado das vias da metrópole fluminense, primeiramente das ferrovias e do sistema aquaviário, ambos no século XIX e, posteriormente, a partir do início do século XX dos grandes eixos rodoviários, excluindo algumas raras ramificações (SOUTHERN, 2007).

A construção da malha ferroviária fluminense (a maior malha urbana do país) no século XIX, inserida na proposta do modelo agroexportador de desenvolvimento (AMADOR, 1992), voltada inicialmente para o transporte de mercadorias, marcou o início da expansão urbana para a porção oeste da RMRJ (sobretudo nos municípios da Baixada Fluminense), assim como o transporte aquaviário representou o principal vetor logístico de expansão da urbanização e conseqüentemente da metropoliza-

ção da porção leste dessa região (destacando-se os municípios de Niterói e São Gonçalo).

Com a passagem do século XIX para o XX e a modificação das relações internacionais agroexportadoras da economia brasileira, sobretudo após a segunda guerra mundial, quando o modelo de desenvolvimento brasileiro passa a ser, notadamente, o industrial, no contexto de substituição de importações, favorecendo a expansão do processo de urbanização nas mais diversas partes do território nacional, a opção pela tecnologia rodoviária de transporte ganha grande destaque. Como descreve Southern (2007):

O modelo econômico de cunho desenvolvimentista, orientado, dentre outros, já no governo Juscelino Kubitschek, pela participação estratégica da indústria automobilística, acaba por priorizar principalmente a partir do Plano de Metas (1956/1961), o modelo rodoviário de transporte. Observa-se, desde então, a desativação de grande parte dos ramais ferroviários urbanos, e a construção de uma estrutura rodoviária que, no caso do Rio de Janeiro, acompanhou, na sua maioria, a direção dos eixos ferroviários, se bem que com padrões diferenciados em função da alta capilaridade do sistema de transporte rodoviário (p. 45).

Parte do mesmo fenômeno, o sistema aquaviário de transporte também experimentou o início de um processo de crise a partir da priorização do sistema rodoviário como principal, e quase exclusivo sistema de circulação a receber investimentos e obras em infraestrutura no contexto do planejamento de transportes brasileiro.

Portanto, o que se busca reforçar através desta análise é que o sistema de circulação representa um papel fundamental para a configuração e estruturação da RMRJ. Percebe-se que as diferentes fases da evolução do sistema de transportes são fortemente relacionadas com o modelo de desenvolvimento, ou, nas palavras de Acselrad (2001) com “os conceitos constituintes dos projetos de futuro” adotados pelos agentes modeladores do espaço urbano, sobretudo dos planejadores e gestores públicos.

No modelo agroexportador, por exemplo, as ferrovias e o transporte aquaviário tiveram um papel fundamental ao propiciar a ligação das fazendas produtoras (sobretudo de cana de açúcar e café) do interior ao porto na capital. Esses meios de transporte, portanto, representavam a técnica mais avançada em termos de circulação para o referido contexto espaço-temporal (MARAFON; RIBEIRO, 2011).

Com a evolução do processo de industrialização brasileiro, portanto, principalmente a partir da segunda metade do século XX, o modelo urbano-industrial de desenvolvimento, ao demandar uma maior integração e fortalecimento do mercado nacional, ou seja, uma nova necessidade de conexão, associado à função estratégica da indústria automobilística, sinaliza para o transporte rodoviário como o mais capaz de suprir, com menores custos e num menor prazo, os requisitos demandados pela conjuntura político-econômica vigente (SOUTHERN, 2007).

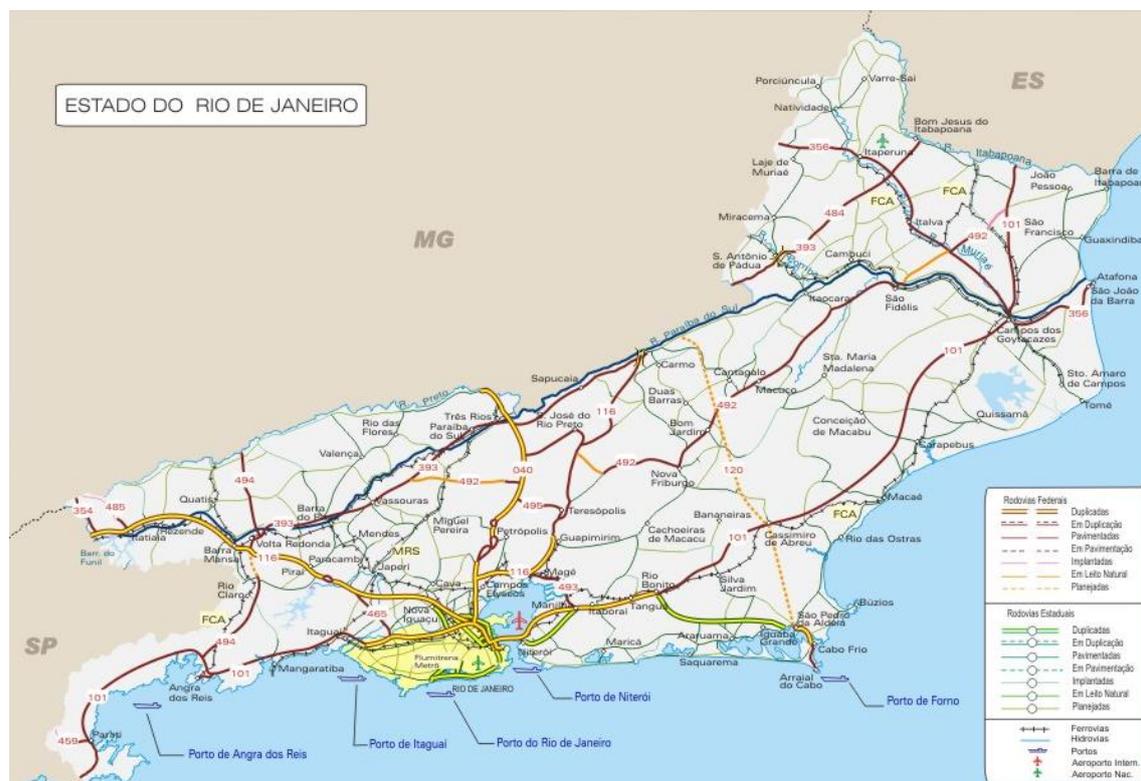
Estas distintas “fases” imprimiram uma particularidade ao sistema de circulação da RMRJ nas suas dimensões econômicas, geográficas e infraestruturais, configurando uma paisagem de superposição de camadas formadas em lógicas de acumulação distintas que convergem para uma malha atual fundamentalmente rodoviária em detrimento dos outros modos. E, devido a esse aspecto, o caso dos transportes na RMRJ é ilustrativo.

A metrópole do Rio de Janeiro apresenta uma extensa malha ferroviária desativada ou subutilizada ao lado de rodovias saturadas de automóveis e o transporte aquaviário de passageiros funcionando muito aquém de suas potencialidades, ao lado dos quilômetros de congestionamento da Ponte Rio-Niterói. Essa configuração caracteriza o grave problema de mobilidade urbana nas grandes metrópoles brasileiras. Segundo uma análise de Ribeiro e Rodrigues:

*As metrópoles brasileiras têm enfrentado nos últimos anos uma crise de mobilidade urbana, com grandes congestionamentos, aumento do tempo de locomoção e perdas econômicas [...] esse problema é resultado, sobretudo, da opção pelo transporte individual em detrimento das formas coletivas e da falta de planejamento do poder público. A realidade na maioria das nossas 15 metrópoles é que o número de automóveis aumentou em 66% entre 2001 e 2010, enquanto a população cresceu por volta de 10,7%. (p. 1, grifo nosso)*

Observa-se, no caso do sistema de transportes da RMRJ que as infraestruturas pretéritas, “rugosidades” nos dizeres de M. Santos (1996), como as estações de trem e barcas desativadas, foram, em sua maioria, descartadas do atual projeto de modernização do território metropolitano do Rio de Janeiro. No entanto, as conexões intermodais de transporte se levantam como necessidades emergenciais para se alcançar uma mobilidade urbana mais sustentável para o sistema de circulação da RMRJ num horizonte dos próximos 10 a 20 anos.

Porém, o caráter essencialmente rodoviário do Rio de Janeiro é evidenciado a partir de meados do século XX. São as principais rodovias que cortam a RMRJ, observadas com maior detalhamento na figura 27, que definem os eixos de expansão metropolitana (BR-101S, BR-101N, BR-116 e BR-040)<sup>18</sup> e representam um dos requisitos locacionais de conexão interestadual (Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, e Minas Gerais respectivamente), que buscam proporcionar uma maior eficiência econômica para a atração de atividades ao contexto metropolitano (MARAFON et al, 2011), (SANTOS, M., 2003; SOUTHERN, 2007).



**Figura 27: Mapa das rodovias federais e estaduais do estado do Rio de Janeiro**

Neste sentido, é possível se observar na RMRJ quatro grandes eixos rodoviários que, ao longo do tempo se evidenciaram na estruturação do tecido metropolitano e sua área de influência, apresentando uma maior expressão nos deslocamentos pendulares, como nos descreve Magalhães (2006) sobre os deslocamentos na RMRJ:

<sup>18</sup> BR-101 (Avenida Brasil); BR-040 (Rodovia Washington Luís) e BR-116 (Presidente Dutra). Destaca-se ainda o, já em construção Arco Rodoviário Metropolitano, que ligará o porto de Itaguaí ao município de Itaboraí visando constituir um grande corredor de circulação às atividades do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro [COMPERJ], que será outra grande rodovia de grande importância para a expansão da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Ao se analisar a mobilidade intrametropolitana, verificou-se a predominância dos deslocamentos pendulares (periferia-núcleo e periferia-subnúcleo) que, por sua vez aponta, de maneira geral, para a continuidade do grande desequilíbrio entre a capacidade de geração de renda e empregos entre a capital e seu entorno periférico. Vale lembrar que é nesta região onde se localiza o município com mais deslocamentos pendulares dentre todos os 5.561 municípios brasileiros – o município de São Gonçalo, com aproximadamente 140.000 pessoas se deslocando diariamente (IBGE 2003), principalmente para os municípios de Niterói (subnúcleo) e Rio de Janeiro (núcleo) (p. 201).

Porém, os quatro grandes eixos rodoviários da RMRJ apresentam, ao longo de quase quatro décadas, uma estrutura de expansão urbana notadamente radial, que remete a uma tendência de um maior dinamismo econômico no núcleo metropolitano e de uma concentração relativamente maior das moradias em sua periferia, configurando um padrão de deslocamentos pendulares do tipo periferia – núcleo, quando o motivo é trabalho e o padrão é do núcleo dispersando-se para as periferias, quando a situação é a volta para casa (RICHARDSON, 1975). Os sistemas ferroviários e aquaviários (conforme foi analisado anteriormente) reproduzem esse padrão radial e não reticular.

Esta malha, portanto, formada por estes quatro eixos rodoviários, que une as aglomerações urbanas, concorre para a configuração do que se pode chamar de uma rede de cidades, articulando através da acessibilidade promovida pelas vias, algumas das principais metrópoles do país (SOUTHERN, 2007).

Cabe destacar também, em linhas gerais, alguns empreendimentos significativos dentro do novo contexto de reestruturação produtiva do estado do Rio de Janeiro, especificamente na RMRJ.

O COMPERJ, como maior empreendimento industrial do estado do Rio de Janeiro da atualidade (FIRJAN, 2011), imprime uma série de transformações que gradualmente vão se materializando no território do leste metropolitano de da Baía de Guanabara, estabelecendo uma lógica baseada na viabilização logística de suas práticas produtivas. Para tanto, surgem intensas demandas de atualização / modernização das infraestruturas de circulação a fim de contribuir para a melhor fluidez e conectividade do empreendimento a suas principais funcionalidades.

Assim, uma gama de investimentos em infraestrutura logística e de circulação torna-se necessária para dar suporte aos objetivos do grande empreendimento in-

dustrial em seus processos de produção, circulação e consumo. No caso do COMPERJ, dois grandes empreendimentos de infraestrutura de circulação são exemplares, o Arco Rodoviário Metropolitano, que tem por objetivo conectar o Complexo Petroquímico no município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí com maior eficiência e a nova construção viária que ligará a Baía de Guanabara ao COMPERJ já em fase de construção. A via rodoviária especial (fig. 28), que será construída entre os municípios de São Gonçalo e Itaboraí, cumprirá uma importante função logística e estratégica, transportar os materiais pesados (como reatores industriais com mais de 1000 toneladas) até o COMPERJ. Esses materiais (que são importados) serão transportados através de embarcações e chegarão pela Baía de Guanabara, na costa oeste de São Gonçalo (onde será construída uma pequena marina no bairro de Itaóca) até o empreendimento industrial em Itaboraí. Essa via demandará um tipo de asfaltamento específico para comportar o peso desses materiais sem apresentar maiores desgastes.

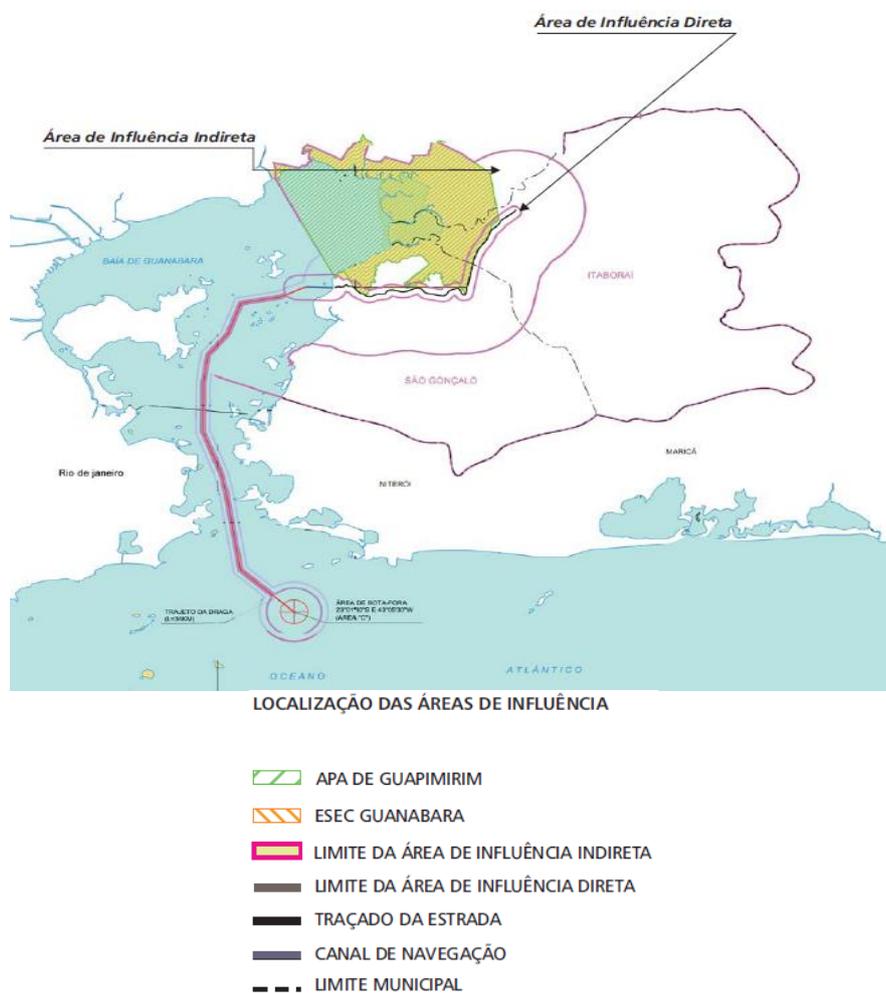
Sendo assim, cabe à análise geográfica lançar luz sobre as lógicas modernizantes para o Rio de Janeiro da atualidade e seus rebatimentos territoriais, buscando perceber as intencionalidades e prioridades das políticas públicas a fim de sinalizar para o caráter insustentável da gestão das acessibilidades na RMRJ.

Nesse contexto, é necessário avançar na gestão do atual sistema de circulação da RMRJ, uma vez que são reconhecidas as experiências de limitações à sustentabilidade urbana dos sistemas de circulação exclusivamente rodoviários, implicando diversas consequências no cotidiano dos usuários de transportes coletivos, como por exemplo, o tempo perdido com o deslocamento entre casa e trabalho, que podemos observar no gráfico a seguir (fig. 29).

Sobre esse aspecto, Ribeiro e Rodrigues afirmam:

Mais do que a perda de eficiência econômica, o colapso da mobilidade no Brasil provoca também limites a festejada diminuição das desigualdades sociais. A acessibilidade urbana precária assegurada pelos meios de transportes coletivos e públicos ineficientes gera efeitos contrários aos ganhos de renda obtidos pelos trabalhadores pelo aquecimento da demanda pelo emprego: na metrópole do Rio de Janeiro, ao compararmos as rendas médias de trabalhadores semelhantes em termos de escolaridade, cor, sexo e tipo de ocupação, mas moradores em áreas com fortes diferenças de mobilidade urbana, a diferença pode chegar a 22,8%! A razão está no fato de que, nesta e nas outras metrópoles brasileiras, há uma forte concentração de oferta de trabalho nas áreas centrais, ao mesmo tempo em que obser-

vamos o crescimento da população moradora nas periferias. A disjunção entre espaços do emprego e da moradia é, sem dúvida nenhuma, incentivada e agravada pela autolocomoção. Outra faceta deste problema é o crescente tempo despendido pelos moradores das metrópoles em seus deslocamentos diários, fruto da desregulação e abandono do sistema de transportes coletivos e públicos.



**Figura 28: Via especial para o COMPERJ**

Neste sentido, os projetos metropolitanos de integração entre os modais de transporte constituem-se como uma política pública emergencial para o planejamento e gestão territoriais na RMRJ, pois, é dentro desse contexto de desarticulação entre os diferentes modais que desenha-se um quadro de acessibilidades limitadas (principalmente na chamada periferia metropolitana). Assim, duas possibilidades limitam as pessoas que não podem contar com o sistema regular de transporte: o transporte individual via automóvel e o transporte urbano clandestino.

Kleiman (2011) avalia a grave crise verificada nas cidades dos países em desenvolvimento em relação às condições de deslocamento das pessoas. Segundo o autor:

Apesar de todas as intervenções realizadas, estas condições permanecem insatisfatórias para a maioria, especialmente aqueles que não têm acesso ao transporte privado: as grandes cidades dos países em desenvolvimento apresentam baixos níveis dos serviços de transporte público, distribuição desigual de acessibilidade, altos índices de acidentes de trânsito (envolvendo principalmente os papéis mais vulneráveis como pedestres e ciclistas), congestionamentos, poluição ambiental e invasão dos espaços habitacionais e de vivência coletiva por tráfego inadequado (p. 13)

### Pessoas segundo o tempo de deslocamento e população das metrópoles brasileiras - 2008

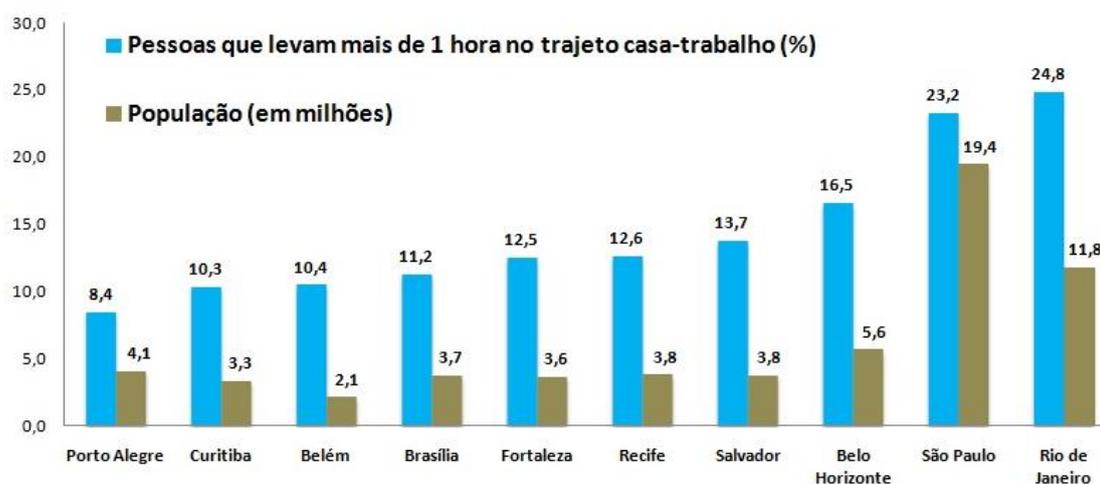


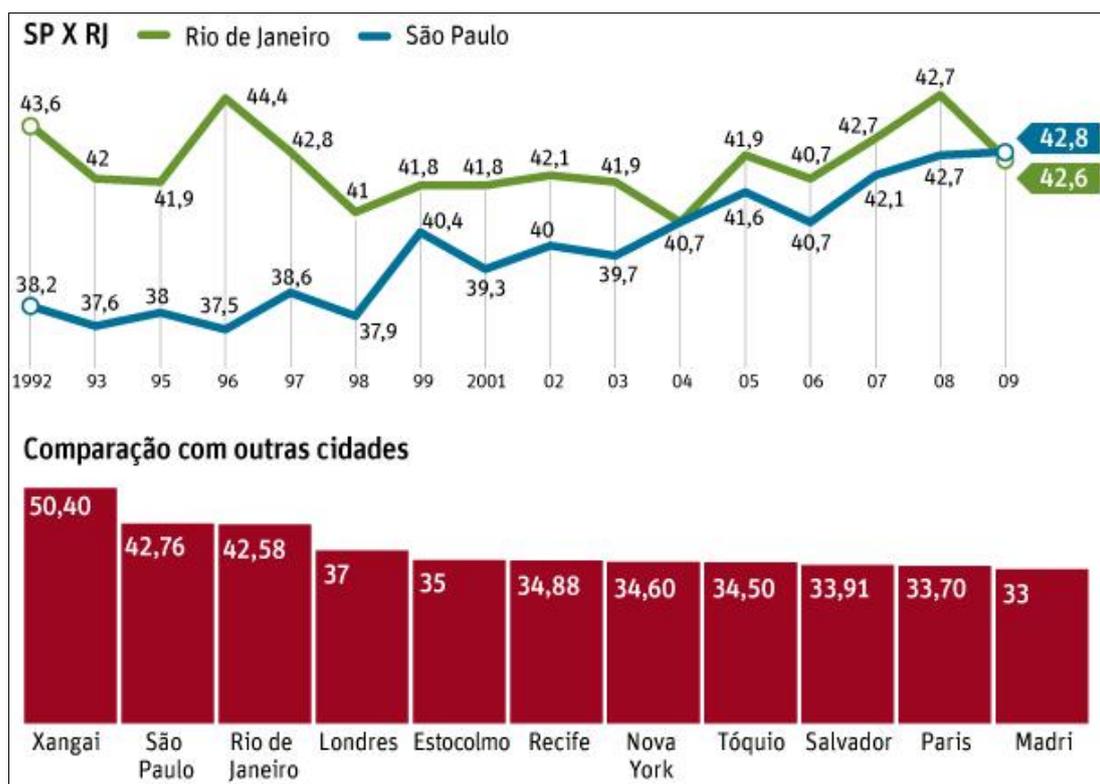
Figura 29: Pessoas segundo o tempo de deslocamento e população das metrópoles brasileiras

Mesmo considerando que as grandes metrópoles naturalmente apresentam desafios à mobilidade urbana devido às altas taxas de concentração populacional, observa-se que a gestão política desses espaços consiste em fator decisivo para a qualidade do quadro das acessibilidades. A avaliação do autor se fundamenta e é ratificada a partir da análise comparativa proposta pelo gráfico apresentado abaixo (fig. 30):

Como sinaliza Draibe (1993), as políticas de transporte urbano constituem instrumentos muito importantes para gerenciar o crescimento das cidades de forma eficiente e sustentável, mas com uma preocupação social clara: as políticas de transporte podem ser usadas para “reduzir os graus de desigualdade” e para suprimir as tendências de reprodução intergeracional e espacial da pobreza. Portanto, essa consideração reforça a preocupação com o avanço da gestão das acessibilidades no entorno da Baía de Guanabara em busca de horizontes mais sustentáveis no que se

refere à qualidade de vida e dos deslocamentos da população. Segundo Castiello e Scippacerola (1998):

Quando se faz referência a “acessibilidade” esta expressa a capacidade de um lugar ser alcançado a partir de lugares com diferentes localizações geográficas e configurações sociais. Em outras palavras, a acessibilidade seria a qualidade de deslocar-se de um ponto ou de uma área sem ou com redução de barreiras na comunicação dos componentes de um sistema espacial (p. 38).



**Figura 30: Tempo médio de deslocamento de casa para o trabalho em minutos**

Considerando a acessibilidade como sendo o acesso fácil a determinados locais, presume-se que a falta de acessibilidade no que se refere ao transporte coletivo está associada às distâncias percorridas. Deste modo, a pouca acessibilidade no transporte estaria relacionada, ao tempo excessivo de percurso de um trajeto, ou seja, da correlação espaço-tempo, pois os equipamentos coletivos nas cidades e metrópoles latino-americanas são segregados e plenos de desigualdades sociais, submetendo os trabalhadores a um prolongamento de sua jornada pelo aumento dos tempos de viagem moradia-emprego ou equipamentos coletivos-moradia. Com os modais de transporte hoje existentes no contexto urbano-metropolitano latino-americano, e em especial no caso brasileiro, a camada de baixa renda principalmen-

te se desloca com importantes constrangimentos, e encontram importantes restrições de mobilidade (KLEIMAN, 2011)

Este é um traço em comum às metrópoles latino-americanas. A este impulso ao uso do automóvel particular tem-se em contrapartida a transferência da operação de transporte coletivo (ônibus, trens, barcas, metrô) da esfera pública para a privada, e uma atomização de operadores e deslocamentos por veículos comerciais leves (vans, kombis, microônibus) para pequeno número de passageiros com características de informalidade, com redução do papel do ônibus. A intensidade dos movimentos por automóveis privados expressa-se pelo percentual de seus deslocamentos, que já respondem em geral por  $\frac{1}{4}$  das viagens/dia – 24% em Buenos Aires e Rio de Janeiro, 22,4% na Cidade do México, chegando até 42% em Santiago, correspondendo ao aumento da taxa de motorização que é expressa pelo número de automóveis/100 habitantes. Um maior número de automóveis particulares e a intensidade de seus deslocamentos implica numa autonomia individualizada de horários e trajetos “ponta-a-ponta”, mas trata-se de uma mobilidade seletiva (possível para quem tem renda para comprar e manter um automóvel). O transporte coletivo por ônibus nas metrópoles latino-americanas, por seu turno, cumpre papel de transporte ao de massa, ao invés do papel de auxiliar-alimentador do de massa como na Europa e EUA (KLEIMAN, 2011). Fazem linhas troncais, radiais, circulares, intermunicípios de metrópole, tendo uma grande frota e número de linhas para tentar atender a demanda (o que não conseguem). Em Buenos Aires são 365 linhas, em Santiago são 8000 ônibus. Mas a combinação da redução do papel do Estado como operador de um sistema público de ônibus, a extinção de subsídios às tarifas, e a redução ou total desregulação do setor liberando a atividade conduzirá à redução dos deslocamentos por ônibus. A política de abertura a novos operadores conjugada a maior utilização de veículos próprios, causam decréscimo relativo de intensidade nos movimentos por ônibus (na Cidade do México passa de 39,4% das viagens em 1989 para 4,4% em 1998), em Santiago atende 38% e em Buenos Aires 50%. A modalidade de transportes atomizada por veículos de baixa capacidade (vans, kombis e motos) ligados ao setor informal da economia, legal ou ilegal que introduz na rede viária uma miríade de movimentos flexíveis gerando fluxos superpostos aos dos ônibus e automóveis

privados com intensidade, extensividade e penetração pela estrutura metropolitana formal e informal (na Cidade do México essa modalidade já abarca a maior parte dos deslocamentos 59,9%); em Santiago taxis coletivos operam 150 linhas.

Essa adaptação das cidades à reorganização da oferta de transporte ocorre atualmente de várias formas, considerando as especificidades dos países e suas conjunturas econômicas e políticas.

Observa-se, assim, um quadro que se desenha na América Latina de acentuação do uso do automóvel em diferentes tipos de veículos como meio de transporte e uma explosão que dispersa-os por uma gama de operadores informais de transporte coletivo. Dois dos efeitos deste quadro são importantes para as metrópoles envolvendo a questão da fluidez de circulação e sua utilização distinta por classe social: o primeiro prende-se a que o impulso da quantidade de veículos, e, portanto de seus movimentos de deslocamentos, não será acompanhado no mesmo ritmo por investimentos de ampliação e modernização da rede viária conduzindo a entaves, à circulação demandada e necessária à economia e modo de vida e acentuando o quadro de insustentabilidade do ponto de vista ambiental. O segundo aponta para a maior possibilidade de movimentos intensos e extensos da camada de maior renda pelo uso do automóvel privado e de serviços de qualidade de ônibus exclusivo e vans dirigidas a determinados deslocamentos (diretamente das áreas residenciais ao trabalho, ao lazer, ao consumo), e os constrangimentos da mobilidade aos que não possuem o veículo privado que dependem para seu deslocamento do ônibus ou vans, kombis e motos. Neste segmento autores apontam diferenciações entre os que tem alguma acessibilidade a serviços regulares e aqueles que só contam com transporte informal (legal ou ilegal) mais inseguros e menos apropriados, como kombis e motos (Figuerola 2005).

Mas, como aponta Kleiman (2011), a explosão da utilização atomizada do transporte clandestino (ônibus, kombis, vans e motos) corresponde à sua adequação ao papel de coordenar a interconexão da desconcentração do comércio, serviços e áreas residenciais, e destes pólos (concentrações) dos mesmos usos e funções, observados na estrutura das metrópoles latino-americanas. É dentro desse mesmo contexto que se insere o transporte clandestino entre a ilha de Paquetá e o município

de São Gonçalo (mais especificamente o bairro de Itaóca) guardando a especificidade dessa travessia ocorrer pelas águas da Baía de Guanabara.

### *4.2. A linha clandestina de transporte aquaviário: Paquetá – São Gonçalo*

Apesar da concentração econômica e demográfica e do dinamismo apresentado pela RMRJ, essa constitui também um espaço híbrido, marcado por acentuadas disparidades e contradições sociais evidenciadas pela distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos e pela crescente demanda por habitação (RIBEIRO e O'NEILL, 2000).

Como já foi apresentado anteriormente, o sistema regular de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara é bastante reduzido, contando com quatro terminais (Araribóia, Charitas, Ilha do Governador e Paquetá) que funcionam numa estrutura radial de ligação a um terminal central (Praça XV). Ou seja, não há interligação entre os demais terminais a não ser com o da Praça XV. Em outras palavras, significa que o sistema de transporte aquaviário do Rio de Janeiro não se constitui enquanto rede. E isso representa importantes restrições à acessibilidade das pessoas que dependem desse modelo. Por exemplo, caso um usuário que seja morador de Niterói necessite se deslocar até a ilha de Paquetá, ele precisa tomar uma embarcação em direção ao Rio de Janeiro (Praça XV) para depois seguir uma segunda viagem até Paquetá, sendo necessário pagar duas tarifas.

Essa limitação do sistema regular de transporte aquaviário, que não evoluiu ao longo dos anos pós-privatização, é mais um dos reflexos da baixa qualidade do serviço prestado pela empresa concessionária, que, fortemente amparada no poder de seu monopólio sobre as travessias na Baía de Guanabara, não construiu as linhas previstas no contrato de concessão.

Sendo assim, seguindo o pragmatismo do conjunto de normas, leis e ordens, que regulam a vida em sociedade e, conseqüentemente, o deslocamento das pessoas e mercadorias, a empresa CCR detém o monopólio sobre o transporte de passageiros nas águas da Baía de Guanabara, seja através do transporte terrestre (Ponte Rio – Niterói) ou do transporte aquaviário. No entanto, os trabalhos de campo realizados na porção leste da Baía de Guanabara, mas especificamente na costa leste do município

de São Gonçalo identificaram um fenômeno espacial que vai de encontro às perspectivas de ordenamento territorial da empresa CCR Barcas e do próprio Governo do estado do Rio de Janeiro. Diante das limitações do sistema aquaviário do transporte de passageiros, uma rota clandestina corresponde os desejos e necessidades de acessibilidade da população não atendida pelo sistema regular, criando uma outra ordem de deslocamentos, localmente definida. Tal fenômeno encontra suporte nas palavras de Santos (1996) que, ao analisar as normas hegemônicas que ordenam o território, faz a seguinte ressalva:

Mas também se criam ordens menos formais e até mesmo ordens informais onde as normas são recriadas ao sabor das conjunturas localmente definidas. Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos (p. 232).

Dentro desse contexto descrito por Santos (1996) foi construída uma linha de transporte aquaviário de aproximadamente 5 km de extensão, interligando o bairro de Itaóca em São Gonçalo e a ilha de Paquetá. Nesse sentido, cabe analisar a natureza e a “razão de ser” desses fluxos que justificam a existência da referida linha clandestina, mapeada na figura 31.

### *4.2.1. O bairro de Itaóca (São Gonçalo) e suas insustentabilidades*

O bairro de Itaóca, embora esteja situado no distrito central de São Gonçalo, é um dos bairros mais pobres do município. A oferta de serviços e infraestruturas é visivelmente precária, tornando o bairro pouco articulado com as dinâmicas econômicas, políticas e culturais da área central do município. Segundo o plano diretor da cidade, praticamente inexistem redes coletoras de esgoto sanitário em operação no bairro. Também não há ruas asfaltadas, abastecimento regular de água, coleta de lixo e serviço adequado de transportes, com apenas uma linha de ônibus ligando o bairro ao centro da cidade de duas em duas horas. A área que o bairro ocupa no município pode ser visualizada no mapa da figura 32.

Apesar de o bairro apresentar uma grande extensão territorial, sua população não é tão expressiva. Isso ocorre porque o bairro possui algumas áreas de encostas que não foram ocupadas e, principalmente, por ter sido o local do antigo “lixão” de São Gonçalo.



**Figura 31: Mapa da linha clandestina Paqueta – Itaóca (São Gonçalo) –** Elaborado por Alan Pacífico e Jaqueline Peluzo, a partir de dados coletados em campo, 2013.

Em Itaóca, atualmente, vivem aproximadamente 3.917 habitantes (IBGE, 2010) e a paisagem predominante do bairro pode ser classificada como o que o geógrafo catalão Joan Nogué (2007) descreve como “paisagens residuais”<sup>19</sup> (figs. 33 e 34), aquelas que se inserem em um novo contexto de exclusão social. Segundo o autor:

<sup>19</sup> De acordo com Nogué (2007), as paisagens residuais são expressão dos processos de urbanização difusa, da industrialização e/ou da metropolização, constantemente presentes nas periferias metropolitanas. São os resíduos das paisagens centrais, e assim se tornam irrelevantes e invisibilizadas por uma lógica territorial hegemônica pautada numa concepção de paisagem com absoluta fundamentação estética.

## Transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara

Alan Gustavo F. Pacífico

A definição mais habitual de exclusão social trata do resultado de processos e/ou fatores que impedem o acesso de indivíduos ou certos grupos à participação na sociedade civil. A ênfase atual vai mais além dos indicadores convencionais da pobreza (essencialmente econômicos) e incorpora aspectos tais como o acesso à justiça, ao mercado de trabalho e aos processos políticos, incidindo sempre no isolamento social e espacial destes indivíduos (p. 17).



**Figura 32: Mapa do município de São Gonçalo – Bairro de Itaóca em destaque.**  
Fonte: Prefeitura Municipal de São Gonçalo/ Google, 2013.



**Figura 33: Paisagem predominante do bairro de Itaóca (São Gonçalo)**



**Figura 34: Paisagem predominante do bairro de Itaóca (São Gonçalo)**

No entanto, dentre as principais marcas e matrizes da paisagem de Itaóca estão o seu “lixão”<sup>20</sup>, que impôs uma dinâmica específica para o bairro. Negar a relação entre o bairro e o aterro sanitário seria negligenciar um dos maiores agentes das transformações socioespaciais dessa localidade, sobretudo considerando algumas mudanças recentes e seus reflexos territoriais, apresentados a seguir.

Assim como aconteceu no aterro sanitário de Gramacho, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, o aterro sanitário oficial de São Gonçalo (Itaóca) teria de ser desativado após a lei nacional de resíduos sólidos entrar em vigor. A nova legislação, sancionada em 2010, determinava que o tratamento de lixo fosse realizado pelo ente federativo municipal e, em 2012, o aterro sanitário de Itaóca foi oficialmente desativado (fig. 35). No entanto, após mais de um ano do “encerramento” das atividades do aterro sanitário, diversos caminhões continuam despejando clandestinamente toneladas de lixo naquela região.

Além da ineficiente fiscalização do Instituto Estadual do Ambiente, que não conseguiu impedir a entrada dos caminhões de lixo depois da suposta desativação, há ainda a contaminação da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guapimirim pelo chorume proveniente do lixão, que segue, clandestinamente, em atividade. Trata-se

---

<sup>20</sup> Aterro sanitário oficial de São Gonçalo, em funcionamento regular até fevereiro de 2012.

de um dano ambiental ao longo de oitenta quilômetros de manguezal numa extensa face relativamente preservada da Baía de Guanabara (MELO, 2012).



**Figura 35:** Catadoras de lixo em meio aos animais no aterro de Itaóca após sua desativação

Diferente do que se encontra previsto na lei nacional de resíduos sólidos, em São Gonçalo, não houve criação de nenhum polo de reciclagem para empregar os catadores daquele aterro sanitário. Além disso, também não houve pagamento de indenizações como ocorreu em Gramacho<sup>21</sup>. Em função disso, dos mais de 700 habitantes que viviam do lixão, cerca de 200 construíram pequenos barracos para viver nas proximidades do trabalho (fig. 36).

O aterro sanitário de Itaóca existe há 40 anos e a população de seu entorno tornou-se dele dependente. Diante do quadro de inclusão precária, instaurado nessa localidade, marcada pela ausência de políticas públicas fundamentais à qualidade de vida, muitos moradores do bairro encontram no aterro as suas principais possibilidades de reprodução social. Além de retirar daquele amontoado de lixo material

---

<sup>21</sup> Em Duque de Caxias, cada catador recebeu R\$ 14 mil, além de uma remuneração mensal que será paga ao longo de 15 anos. Em Itaóca, no entanto, dos 786 catadores apenas 248 serão "beneficiados". O grupo escolhido dentre os catadores receberá uma ajuda de custo de R\$ 200 durante quatro meses (MELO, 2012).

reciclável para a venda, todo o grupo também garimpava alimentos para sobrevivência até a desativação do lixão, ocorrida em 2012.



**Figura 36: Barracos construídos nas imediações do aterro sanitário de Itaóca**

Sendo assim, a desativação do aterro sanitário provocou, necessariamente, uma série de alterações no modo de vida dos moradores do seu entorno, resignificando as relações dessa comunidade com o seu território e impondo novas dinâmicas de manutenção da sua sobrevivência, incluindo aí a busca por outros nichos de inserção no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a discussão sobre sustentabilidade, inserida no contexto interpretativo proposto por Sachs (2002) mostra-se como importante ferramenta para a avaliação de políticas públicas. Segundo o autor, a sustentabilidade é composta por diversas dimensões que precisam ser considerados critérios básicos para o desenvolvimento de propostas de intervenção territorial, dentre elas:

*A sustentabilidade ecológica:* que consiste basicamente na preservação de recursos renováveis e na limitação do uso dos recursos não renováveis. *A sustentabilidade ambiental:* que envolve o respeito e a ênfase da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais. *A sustentabilidade territorial:* diminuição da assimetria na aplicação dos investimentos públicos entre áreas urbanas e não urbanas, conservando a biodiversidade. *A sustentabilidade econômica:* desenvol-

vimento econômico intersetorial equilibrado, apresentando capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção e a *sustentabilidade social*: razoável homogeneidade social (redução das desigualdades), pleno emprego com qualidade de vida decente, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais (p.32, grifos do autor).

Analisando a realidade atual do bairro de Itaóca, observa-se que a lei nacional dos resíduos sólidos, não há dúvida, revela-se como uma importante medida política para a redução dos impactos ambientais causados pelos lixões em todo país. Especificamente no caso do aterro sanitário de Itaóca, o cuidado com os impactos ambientais se redobra, considerando a sua proximidade à APA de Guapimirim e à Baía de Guanabara.

No entanto, a política pública deixa de ser “sustentável” à medida que apresenta desarticulações e descontinuidades entre a atividade-fim a ser desempenhada por cada ente federativo. Sendo assim, desenha-se a seguinte situação: a determinação federal (exigindo o cumprimento da lei de resíduos sólidos) garante a sustentabilidade ecológica e ambiental. Mas a administração local não oferece as condições necessárias para a sustentabilidade territorial, econômica e, sobretudo para a sustentabilidade social. A situação ainda se agrava devido à fiscalização ineficaz do órgão ambiental estadual (INEA) sobre as atividades que ainda persistem na área do aterro desativado.

Sobre a natureza contraditória que o discurso da sustentabilidade pode assumir, destaca-se a contribuição de Guimarães (1997), ao afirmar que “é preciso examinar as contradições ideológicas, sociais e institucionais do próprio discurso da sustentabilidade, bem como examinar suas distintas dimensões para transformá-las em critérios objetivos de política pública, fugindo assim, ao nível da pura retórica” (p. 17).

Sendo assim, aquela população que garantia seu sustento nas funções envolvendo a coleta de lixo se encontram diante de duas alternativas: seguir trabalhando clandestinamente no aterro, assumindo os riscos de tamanha irregularidade ou buscar outra atividade profissional a fim de assegurar sua “sustentabilidade social” (SACHS, 2002).

Mas, como já foi assinalado anteriormente, Itaóca é um bairro com um dos menores indicadores sociais de todo o município e que possui poucas infraestruturas que o interligue de maneira satisfatória ao centro da cidade.

E é assim, que a ilha de Paquetá, distante 5 km da costa de São Gonçalo, torna-se um destino preferencial para a população de Itaóca em busca de empregos, criando-se uma demanda de fluxos de pessoas de Itaóca em direção à Paquetá.

### 4.2.2. A Ilha de Paquetá: novas dinâmicas em um polo turístico decadente

Apesar da grande proximidade com o município de São Gonçalo, em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a ilha passou a pertencer à cidade do Rio de Janeiro.

Tradicionalmente, a ilha constituiu-se em um polo abastecedor da cidade do Rio de Janeiro, com os produtos oriundos, principalmente, da Fazenda São Roque. A coleta de mariscos e a atividade de pesca também destacavam-se no período colonial.

A ocupação da ilha adensou-se a partir das frequentes visitas de dom João VI e do estabelecimento da linha regular de barcas, a partir de 1838.

A partir da grande divulgação obtida através do romance “A moreninha”, de Joaquim Manuel de Macedo, publicado em 1844, que se tornou um *best-seller* na corte, à época, a ilha registrou um aumento substancial no número de visitantes, que, atraídos também pela devoção a São Roque, garantiram à ilha a feição de polo turístico da cidade do Rio de Janeiro. Assim, ao longo do século XX, a atividade econômica predominante na ilha passou a ser a turística.

No, entanto, a partir da década de 1970, com a construção da Ponte Rio – Niterói, ampliando as acessibilidades entre a cidade do Rio de Janeiro e a região dos lagos, somada à queda da qualidade da água das praias de Paquetá em função da poluição na Baía de Guanabara, sua atividade turística apresentou gradual declínio, impactando na desvalorização imobiliária da ilha e numa crise econômica dos principais empreendimentos turísticos da Paquetá.

A população atual da ilha é de 3.361 habitantes que, em sua maioria, trabalham e estudam no centro da cidade do Rio de Janeiro, ou em outros municípios da RMRJ.

Parte dos empregos existentes na ilha são no setor público, em órgãos como a Comlurb, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro, a Fundação Parques e Jardins, escolas e outros. Mas a maioria dos postos de emprego encontra-se em atividades voltadas ao turismo, como hotéis, bares, restaurantes que ainda prevalecem, e atividades de passeio, como aluguel de bicicletas, caiaques e pedalinhos e a travessia da ilha feita em charretes (fig. 37). Os trabalhos de campo identificaram que essas atividades são as principais realizadas pelos moradores de Itaóca que realizam o movimento pendular até a Ilha de Paquetá.



**Figura 37: O aluguel de bicicletas: uma das principais atividades do turismo remanescente na ilha**

À população fixa, somam-se os veranistas que têm casa na ilha e que vêm com a família nos finais de semana ou férias. Avalia-se que, pelo menos, 50% dos domicílios da ilha sejam de veranistas. São aproximadamente 2.200 domicílios (entre moradores e veranistas), distribuídos em quarenta ruas, doze praças e dois parques públicos (fig. 38).

Dentro desse contexto, marcado por estratégias de sobrevivência e de acessibilidade no uso do território, foram criados os nexos necessários para a construção de uma linha de transporte aquaviário ligando os dois pontos com suas respectivas necessidades. Paquetá, necessitada de uma mão de obra para suprir as atividades de sua remanescente estrutura turística (uma vez que a maioria dos

moradores de Paquetá trabalha no continente) e Itaóca, com uma população buscando novas alternativas de inserção no mercado de trabalho (fundamentalmente após a desativação do aterro sanitário).



Figura 38: Principais serviços e atrativos turísticos da ilha de Paquetá

A referida linha funciona diariamente, inclusive nos finais de semana, em horários regulares, apresentando um fluxo médio de 300 passageiros transportados por dia.

As viagens duram um pouco menos de 20 minutos e algumas embarcações são utilizadas apenas para o transporte de mercadorias. A linha se constitui como a travessia mais curta entre o continente e a ilha de Paquetá. As embarcações utilizadas são antigas lanchas de resgate da CONERJ, vendidas por Barcas S.A, e possuem capacidade de transportar até 80 passageiros.

As tarifas são cobradas no valor de R\$ 4,00 (2012) para as viagens regulares, porém a “empresa” também realiza passeios turísticos pelas ilhas da Baía de Guanabara e em horários extras, agendados através de negociação (fig. 39). Um cais improvisado foi construído em Itaóca a fim de dar suporte aos passageiros que embarcam e desembarcam nas lanchas clandestinas (fig. 40). Já em Paquetá, o embarque e

desembarque de passageiros ocorre a menos de 50 metros da estação regular das barcas, na praça principal da ilha (fig. 41).

**Atenção**  
**Gonçalenses!!**  
**Lanchãs para Paquetá**

**HORÁRIOS**

SAÍDAS ITAÓCA	SAÍDAS PAQUETÁ
06:30h	07:00h
07:30h	08:30h
09:00h	10:00h
11:00h (1 hora de verão) Sábado, Domingo e Feriados	
13:00h	12:00h
16:30h	16:00h
	17:00h

**Horários extras à combinar**

Passos de Saveiro pelas ilhas da Baía de Guanabara

**3397-0342**  
**9995-6209**

[www.dibordoturismo.com.br](http://www.dibordoturismo.com.br)

POST. INTERNA

Figura 39: Panfleto de divulgação dos serviços de transporte aquaviário São Gonçalo - Paquetá

A análise das estratégias de acessibilidade no leste metropolitano reforçam as considerações desenvolvidas por Pereira (2000) ao afirmar que as motivações para a emergência dos transportes clandestinos podem ser resumidas através dos seguintes aspectos: a) Cobram mais barato, pois não sendo regularizados, não pagam vários impostos, utilizam veículos mais antigos e econômicos, não seguem legislação trabalhista e não sofrem fiscalização efetiva, ou seja, não têm as mesmas responsabilidades dos operadores regulares; b) Transportam mais diretamente os usuários entre a origem e o destino, com menos sobrecarga nos picos; e c) Fazem um serviço mais “pessoal” e próximo do usuário, baseado em relações de boa vizinhança, conhecimento e parceria.



**Figura 40:** Estrutura construída em Itaóca (São Gonçalo) para embarque e desembarque das lanchas



**Figura 41:** Lancha clandestina embarcada na Praça de Paquetá a espera de passageiros, ao fundo estação da CCR Barcas

No entanto, comprovadamente, o usuário escolhe um modo ou sistema de transporte em função de algumas condicionantes objetivas, esclarecendo o porquê

dos transportes clandestinos ganharem maior destaque. Estes, notadamente, são serviços mais:

- *convenientes* à demanda, ou seja, suas rotas se aproximam mais dos deslocamentos de origem e destino dos usuários;
- *confiáveis e regulares*, pois seus horários de partida e chegada são conhecidos daqueles que os utilizam;
- *confortáveis*, transportando quase sempre passageiros sentados ou poucos em pé, em relação aos regulares;
- *rápidos*, uma vez que estão mais próximos do “porta-a-porta” e não dependem de captação intermediária da demanda;
- *baratos*, mesmo com todas as explicações sobre irregularidades fiscais, a questão objetiva é esta: custam menos.

Ou seja, se existe demanda para o transporte clandestino, algo está faltando no regular. Avançar na gestão das acessibilidades implica em racionalizar o sistema de transportes, com integração modal e intermodal, redes estruturais, tarifas integradas, com regulamentação e fiscalização pelos órgãos de gerência capacitados em infraestrutura material e com pessoal qualificado. A presente reflexão pretende sinalizar para três seguintes pontos:

- O transporte clandestino só existe porque há demanda. Esta ocorre porque o sistema regular deixou um nicho aberto pela falta de oferta quantitativa e/ou qualitativa.
- Os usuários estão avisando o que querem. Um poder público fraco, omissivo, incompetente ou submisso é uma das causas da crise do sistema regular em prejuízo da sociedade e da economia.
- As operadoras regulares não estão se modernizando adequadamente, nem apoiando medidas de racionalização da circulação.

Portanto, os órgãos de gerência do setor e as operadoras regulares necessitam estar mais atentos aos fluxos e demandas existentes e que não são contemplados pelo sistema de circulação. O caso do transporte aquaviário clandestino entre Itaóca e Paquetá é diferenciado e nem pode ser considerado como transporte alternativo. Alternativo constitui um termo que pressupõe a possibilidade de escolhas. Mas como a pesquisa observou, não existe oferta do serviço público regular de transporte aquaviário para interligar os 5 km que distanciam a Ilha de Paquetá e o bairro de Itaóca. Nesse sentido, sabe-se que o transporte clandestino participa do mercado por deficiência da oferta em atender a demanda sob qualquer dos três aspectos que

a envolvem: preço, quantidade e confiabilidade. No entanto, cabe registrar que no caso da linha Itaóca – Paquetá, não há uma concorrência com o sistema regular de transporte aquaviário, uma vez que ambas não realizam destinos coincidentes. A esse respeito, Pereira (2000) argumenta que:

O ser clandestino é, em realidade, excluir-se do regulamento próprio de determinado tipo de serviço em busca de vantagens monetárias propiciadas por condições operacionais ou tarifárias não previstas no regulamento, ou atendendo a um nível de mercado inacessível pelos procedimentos legais vigentes. Parece evidente que a existência desse tipo de transporte, além de vinculada à incapacidade da oferta em atender à demanda, se explica pela pretensão de lucros e pela incapacidade de atuação dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização do cumprimento dos seus próprios regulamentos (p. 30).

Porém, essa dissertação defende a argumentação de que o transporte clandestino precisa ser fiscalizado eficientemente e coibido pelo Estado, considerando os passivos econômicos e sociais gerados em função da atividade ilegal e a falta de segurança ao qual são submetidos os usuários. Porém, sobre o fenômeno impõe-se uma questão importante: e a demanda de cerca de 300 passageiros transportados por dia de Itaóca em direção à Paquetá e toda essa redinamização das sustentabilidades econômicas, sociais e simbólicas, estabelecida entre as duas pontas da linha clandestina, como ficaria?

O que se verifica, avaliando o exemplo de Itaóca – Paquetá, é um problema de natureza política e geográfica que pode ser caracterizado pela seguinte sentença: A velocidade e a complexidade dos fenômenos e demandas territoriais são maiores do que a capacidade de resposta das instituições em sua função de formular políticas de acessibilidade e de sustentabilidades, restringindo a cidadania de parte da população. Fundamentando essa análise, destaca-se a percepção sobre a dimensão territorial da cidadania descrita por Castro (2003):

Tema recorrente nas Ciências Sociais, a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território [...] Este é o caso do Brasil, onde tanto os direitos civis como os políticos e sociais são garantidos por lei e inscritos na Constituição da República, mas exercidos numa sociedade e num território atravessados por profundas desigualdades (p. 3).

Não por acaso, no processo de desenvolvimento brasileiro e latino-americano, o tema da clandestinidade e informalidade vêm ocupando a agenda pública associa-

da a diversos contextos. Há registros históricos, inclusive apresentados no primeiro capítulo, que atestam que a oferta de diversas modalidades de serviços públicos no país tenha sido implementada primeiramente como iniciativa autônoma de particulares, ainda fora da égide reguladora do Estado, passando depois por um processo de enquadramento naquilo que diria respeito ao interesse público. Porém, a realidade contemporânea da atualidade é outra e, no que se refere à modernização do aparato institucional do Estado, impõe uma eficiência maior de sua função de planejamento e gestão territorial a fim de minimizar as desigualdades que se materializam constantemente no território da RMRJ. Para Argento (1993) a gestão territorial: “está associada ao ato de gerir, isto é, de fornecer um alicerce conceitual básico para que se possa administrar, com eficiência, um espaço geográfico definido - o território.” (p. 164). Já Davidovich (1991) apresenta a seguinte contribuição:

Uma primeira consideração diz respeito ao conceito de gestão, levando, desde logo, a assinalar que o termo não se confunde simplesmente com o gerenciamento ou com administração, ainda que estes representem suportes imprescindíveis para a sua prática. Tende-se, assim, a interpretar gestão como um saber específico, o de governação ou de governabilidade, que deriva basicamente de imperativos da empresa, implicando um sistema complexo de coordenação orientado para uma sociedade em rápida transformação (p. 7).

Assim, observa-se que a fragilidade das instituições públicas, tão explorada no segundo capítulo como incapaz de fiscalizar o privatizado transporte aquaviário de passageiros no Rio de Janeiro, também se revela na falta de adequação de seu sistema de circulação aos novos fluxos e demandas que crescem ao longo da Baía de Guanabara.

Com efeito, a gestão das acessibilidades (atribuição direta do Estado) não acompanha a velocidade das transformações territoriais, acentuando o quadro de desigualdades em função da restrição que se estabelece à mobilidade das pessoas em pleno contexto metropolitano.

Tal quadro, observado no recorte espacial privilegiado por essa pesquisa, nos remete constantemente à discussão sobre as sustentabilidades e territorialidades, dirigindo as reflexões para a seguinte consideração: Em Itaóca, após a desativação do aterro sanitário, o transporte aquaviário clandestino constituiu-se como um importante agente na garantia das sustentabilidades econômicas e sociais da popula-

ção daquela localidade, oferecendo, até certo ponto, uma autonomia maior aos deslocamentos desses moradores e revelando-se como um vetor central para o desenvolvimento local. Cabe ressaltar que, de acordo com Vainer (2001): “O local constitui escalas e arena de construção de estratégias transescalares e de sujeitos políticos aptos a operarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas” (p. 8) e que, nessa escala, se constroem as territorialidades mais imediatas em função das necessidades de determinado grupo social em seu conjunto ambiental. Dentro desse contexto, a lógica da ação territorial supera em dinamismo a lógica do ordenamento territorial, ou, melhor dizendo, o ordenamento territorial “de cima para baixo” não consegue dar conta de todas as ações e demandas territoriais que emergem quase que espontaneamente das ações dos agentes locais de transformação espacial. Tal condição evidencia a desarticulação entre a elaboração de políticas públicas e a dimensão material do território. Levar em consideração essa materialidade territorial consiste em fator fundamental para a qualidade das políticas públicas territoriais. Esta reflexão ancora-se na advertência levantada por Gottmann (1975), de que o:

Território é um conceito político e geográfico, porque o espaço geográfico é tanto compartimentado quanto organizado através de processos políticos. Uma teoria política que ignora as características e a diferenciação do espaço geográfico opera no vácuo. Se as ideias não são necessariamente enraizadas ou situadas no espaço, o fenômeno material e a ação política aos quais essas ideias concernem devem ser localizados em algum lugar do espaço geográfico. Somos lembrados da observação de Aristóteles, em sua obra “Física”, que “o que não está em nenhum lugar não existe”. Essa alegação é amplamente apoiada pela história do conceito territorial. (p.4)

Considerando que as acessibilidades se inserem num contexto maior, chamado por Sack (2011) de territorialidade, torna-se importante a sua contribuição:

A territorialidade é embutida em relações sociais. A territorialidade é sempre construída socialmente. Ela assume um ato de vontade e envolve múltiplos níveis de razões e significados. E a territorialidade pode ter implicações normativas também. Deixar lugares de lado e aplicar níveis de acesso significa que indivíduos e grupo têm removido algumas atividades e pessoas de lugares e incluído em outros. Isto é, eles têm estabelecido diferentes níveis de acesso a coisas. (p. 87)

Nesse sentido, o que se verificou ao longo desse capítulo final foi um conjunto de reflexos territoriais relacionados, direta ou indiretamente, à baixa qualidade do serviço público de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara e sua gestão política. Esse reflexos desencadeiam uma série de estratégias locais de

sobrevivência e acessibilidade dentro de uma lógica de ação territorial de um grupo que possui o transporte clandestino como agente principal de uma busca por horizontes de maior participação social e qualidade de vida.

### 5. Considerações finais

O transporte aquaviário na Baía de Guanabara consiste numa importante alternativa de transporte de massas no estado. O modal, que secularmente tem servido a milhares de fluminenses e cariocas, poderia ser utilizado por um número ainda maior de usuários não fosse a baixa qualidade desse serviço na atualidade.

Através da análise realizada ao longo deste trabalho, observa-se que o problema norteador da pesquisa, que busca identificar os sentidos da baixa qualidade do serviço aquaviário de transporte de passageiros na baía, possui natureza geográfica e política, apresentando complexidades que superam a limitação das interpretações meramente técnicas ou econômicas do fenômeno.

A partir da análise dos documentos oficiais, das tipografias de jornal, da literatura especializada em transportes, e principalmente da leitura dos autores de geografia, o exercício realizado neste trabalho configurou-se como um passo importante na tentativa de preencher uma lacuna nos estudos do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara a partir de uma perspectiva geográfica.

Neste sentido, o trabalho realizado no primeiro capítulo consiste numa análise da história da gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, funcionando de forma regular desde 1835, sinalizando para a seguinte condição: Os principais agentes responsáveis pela operacionalização do serviço nos diferentes momentos históricos e conjunturas políticas do Estado brasileiro operaram o serviço sob o regime de monopólio, ora arquitetado pelo setor público, ora pela iniciativa privada, reunindo um conjunto de interesses e consequências que se materializam no território.

Essa estruturação dos monopólios no setor ocorreu e continua ocorrendo sob um manto de fragilidade das principais instituições e mecanismos do aparelho de um Estado fortemente identificado com as marcas de um passado colonial e por anos de subdesenvolvimento e atraso organizacional.

A grande contribuição do primeiro capítulo para a análise geográfica consiste em identificar o monopólio se estruturando em diferentes contextos políticos da gestão do sistema de circulação aquaviário do Rio de Janeiro e que esses diferentes arranjos monopolistas se constituíram como fator decisivo para a queda da qualidade do serviço ao longo dos anos.

Diante desse quadro de monopólio consolidado no setor, como na maioria dos transportes de passageiros no Brasil, as análises do segundo capítulo voltam-se para as políticas públicas de regulação implementadas pelo Estado através das agências reguladoras federais e estaduais. Sendo assim, no segundo capítulo as investigações concentraram-se na natureza política das agências reguladoras, tendo em vista a revisão do papel do Estado no Brasil nos anos 1990, e as dificuldades na adaptação desse marco constitucional à realidade brasileira. Foi importante analisar também os diferentes desenhos institucionais que essas agências apresentaram ao longo das últimas duas décadas a fim de avaliar a efetividade dessas instituições em seu papel regulador, dando um destaque mais específico à AGETRANSP, agência reguladora atualmente responsável pela fiscalização do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, privatizado desde 1998.

A presente pesquisa identificou paradoxos essenciais para o efetivo funcionamento da agência reguladora em sua função de fiscalizar os serviços de transporte privatizados. As limitações começam no próprio desenho institucional da agência, que possui seu Conselho Diretor indicado pelo governador e não selecionado através de concurso público. Por sua vez, os demais profissionais da agência também são indicados, uma vez que nunca houve concurso para a AGETRANSP. Tal fato constitui um fator político central que compromete a independência da agência na atribuição de suas funções, reduzindo a autonomia e a eficiência de seu papel institucional.

Ainda no segundo capítulo é discutido o problema da categoria “serviço adequado” e suas imprecisões que pouco se articulam às especificidades territoriais e são apresentadas as principais irregularidades no serviço de barcas após a concessão de 1998, destacando as consequências decorrentes dos descumprimentos ao contrato de concessão, que se materializam atualmente no cotidiano dos usuários, tais

como: a irregularidade nos horários das embarcações, a lentidão nas reformas de estações e das embarcações, as altas tarifas praticadas pela concessionária e a não construção de terminais previstos no contrato de concessão. Diante das inconsistências da agência regulatória competente (AGETRANSP), reforça-se o quadro de fragilidade institucional do Estado, que se mostra ineficaz em regular a qualidade do serviço privado de transporte aquaviário, fundamental para a acessibilidade na RMRJ.

Nesse sentido, o fenômeno estudado no terceiro capítulo revela-se como um dos reflexos territoriais que resultam da conjugação dos fatores analisados nos dois primeiros capítulos, a estruturação dos monopólios na gestão do transporte aquaviário e as principais irregularidades praticadas pela empresa concessionária, atualmente responsável pela gestão do serviço, num contexto de fragilidade das políticas e instituições regulatórias do Estado.

Portanto, a discussão presente no terceiro capítulo procurou relacionar a emergência de fluxos clandestinos com o ritmo lento de investimentos no transporte regular de passageiros, partindo do exemplo das estratégias de acessibilidade atualmente adotadas na porção leste da baía de Guanabara através do transporte aquaviário clandestino entre São Gonçalo e a Ilha de Paquetá. O que podemos observar é que a lógica das dinâmicas territoriais apresenta demandas tão emergenciais que nem sempre são acompanhadas pela lógica do ordenamento territorial do Estado em suas políticas públicas, abrindo margem para a clandestinidade como estratégia territorial de sobrevivência, acessibilidade e sustentabilidades fundamental para o exercício da cidadania da população e sua qualidade de vida. O caso de Itaóca é exemplar dessas “territorialidades clandestinas” por ser um local precariamente atendido por políticas territoriais de qualidade.

Com efeito, retornando aos eixos que estruturaram as discussões dessa dissertação (As instituições, as políticas públicas de transporte e o território), levantados ainda nas linhas introdutórias do texto, podemos estabelecer algumas ponderações de natureza reflexiva sobre o objeto do presente trabalho.

A pesquisa identificou uma série de inconsistências em relação à articulação entre esses três eixos, quando consideradas as políticas territoriais analisadas nessa dissertação, conduzindo-nos a tecer as seguintes considerações: Em relação ao obje-

to dessa pesquisa, observa-se que as instituições (AGETRANSP, CCR Barcas, Governo do Estado), cujas decisões e ações afetam amplamente diferentes instâncias da vida social, entre estas os modos de organização do seu território, nem sempre têm clareza sobre suas atribuições e nem sempre têm autonomia ou competência para cumprirem sua atividade fim e sua função política. Essas mesmas instituições, sobretudo considerando a realidade administrativa brasileira, nem sempre cumprem as normas ao qual estão submetidas, desrespeitam contratos, ignoram determinações e, sendo assim, nem sempre desenvolvem políticas públicas de transporte sustentáveis, ou seja, que valorize e garanta uma acessibilidade mais democrática para o conjunto da população, priorizando o transporte coletivo sobre o individual e os modos menos agressivos ao ambiente natural. A presente pesquisa demonstrou que as políticas públicas de transporte na RMRJ são limitadas e, em sua maioria, insustentáveis, caracterizando a insistência pelos investimentos no modelo rodoviário de circulação em toda a área metropolitana. As políticas públicas de transporte na RMRJ encontram-se pouco articuladas às dinâmicas que emergem do espaço, organizado em território.

Considerar a materialidade do território constitui fator decisivo para a qualidade das políticas públicas. Nesse sentido, desconsiderar a Baía de Guanabara como importante espaço de circulação no interior da RMRJ revela-se como um equívoco do ordenamento territorial do Rio de Janeiro da atualidade, sobretudo se considerarmos a crise de mobilidade urbana fortemente presente no sistema de circulação da RMRJ.

O problema da baixa qualidade no serviço aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, portanto, reside em um conjunto de fatores que, dentre eles, destacam-se a monopolização historicamente presente no setor, a fragilidade das políticas e instituições regulatórias e a falta de articulação entre as políticas públicas e as demandas territoriais e suas sustentabilidades. Tais fatores interferem diretamente na restrição das acessibilidades das pessoas que dependem do serviço, provocando consequências de ordem econômica e nas outras diversas dimensões da vida social.

É importante salientar que muitas das soluções para os problemas da gestão do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, estão além das esferas

próprias das políticas de transporte, requerendo mudanças políticas e econômicas estruturais, de médio e longo prazo. Porém, mantendo a tradição dos trabalhos produzidos pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio e do Grupo de pesquisa GeTERJ, este trabalho também apresenta propostas concretas de intervenção nas políticas públicas envolvendo o transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, baseando-se nos três anos de observações e estudos sobre o tema e nas diretrizes estabelecidas pela CPI das Barcas (ALERJ, 2009).

As propostas aqui apresentadas registram sua limitação, mas não deixam de apontar caminhos e horizontes para uma evolução qualitativa do serviço, caso exista a determinação necessária para percorrê-los.

Ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e sua Secretaria de Transportes, seguem as onze propostas desse trabalho:

1. Realização uma avaliação dos quinze anos do Contrato de Concessão, com acompanhamento da ALERJ, TCE e sociedade civil;
2. Abertura de edital de licitação para exploração da linha São Gonçalo-Praça XV e de processo licitatório para quaisquer linhas que vierem a operar na baía de Guanabara;
3. Interligação de todos os terminais do sistema aquaviário, permitindo uma organização espacial estruturada em rede (possibilitando ligações entre Paqueta e Niterói, por exemplo) criando novas licitações, caso necessário;
4. Inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária de 2014 de dispositivo e recursos para o terminal de barcas em São Gonçalo;
5. Elaboração de campanha de incentivo à criação da Associação de Usuários do Transporte Aquaviário da Baía de Guanabara, garantida pela lei federal que determina que cada modal tenha a sua própria representação;
6. Realização de concurso para fiscais e corpo técnico da AGETRANSP;
7. Revisão, junto à AGETRANSP, dos valores das multas por descumprimento de cláusulas, considerando que estas possuem valor irrisório;
8. Recomendar à AGETRANSP que as multas aplicadas à concessionária sejam efetivamente pagas;
9. Garantia do oferecimento mínimo de 12 mil lugares nos horários de rush na linha Rio/Niterói;
10. Aquisição de embarcação que seja destinada a socorros médicos, caso ocorra acidentes em alguma embarcação do sistema;

11. Regularizar, respeitando os atuais operadores e desde que autorizado pela Capitania dos Portos, a linha alternativa existente entre Paquetá e Itaóca (São Gonçalo) ou criar nova licitação para o serviço, considerando o fluxo de 300 pessoas/dia levantados nessa pesquisa.

Esses são os limites da presente pesquisa, porém, alguns pontos fundamentais para a compreensão do problema da qualidade do serviço de transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara serão mais aprofundados em estudos futuros como, por exemplo, os estudos comparativos com outros modelos (internacionais) de gestão em transportes públicos, assim como os estudos de viabilidade ambiental, econômica e social para o estabelecimento de novas linhas no interior da Baía de Guanabara e a emergência de outros trechos de transporte aquaviário clandestinos como estratégia de acessibilidade.

### 6. Referências

- ABREU, M. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1987.
- ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A duração das cidades**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001. p. 43-70.
- ALERJ. **Relatório Final e Conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito pra investigar as causas de acidentes ocorridos no transporte aquaviário, bem como do descumprimento de cláusulas do contrato de concessão da referida modalidade de transportes, no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2009.
- AMADOR, E. Baía de Guanabara: um balanço histórico. In: ABREU, M. A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SMCTE, 1992. p. 201-258.
- ANTP. **O transporte clandestino no Brasil**. São Paulo, 2000. (Documentos Setoriais da ANTP, n. 1)
- ARGENTO, M. S. F. A atuação dos geógrafos e físicos na gestão do território: experiências. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 163-166, jan.-mar. 1993.
- BENCHIMOL, J. L. A modernização do Rio de Janeiro. In: DEL BRENNNA, G. R. (Org.). **O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão**, II. Rio de Janeiro: Index, 1985. p. 599-612.
- BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos: um Haussmann tropical – a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

BERNARDES, L. M. C; SOARES, M. T. S. **Rio de Janeiro: cidade e região**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1987.

BERNARDES, L. M. C. Evolução da paisagem urbana do Rio de Janeiro até o início do século XX. In: ABREU, M. A. (Org.). **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.

BORN, L. N. A política de mobilidade urbana e os planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. AL.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. p. 155-171.

BRASIL. **Preparando o Brasil para o século XXI**. Brasília: [s.n.], 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CASTIELLO, N.; SCIPPACEROLA, S. Dell'acesibilitá. **Bolletino della Società Geografica Italiana**, [s.l.], v. 20, n. 3, p. 443-484, 1998.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

\_\_\_\_\_. **O problema da escala**. In: CASTRO, I. E. et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

\_\_\_\_\_. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 33-42, 1997.

\_\_\_\_\_. **Textos de Geografia Política: relações entre território e poder**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Instituições e território: possibilidades e limites para o exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul.-dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CHESNAIS, M. **Transportes no espaço francês**. Paris: Masson, 1981.

COARACY, Vivaldo. **Memórias da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965. (Rio 4 séculos, v. 3).

COELHO, V. **Baía de Guanabara: uma história de agressão ambiental**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

COSTA, N. **História da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jacinto, 1933.

DAVIDOVICH, F. **Gestão do território: um tema em questão**. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 7-31, jul.-set. 1991.

DRAIBE, S. M. Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, 1993.

DUNLOP, C. J. **Rio Antigo**. v. 1. Rio de Janeiro: Laemmert, 1955.

DUNLOP, C. J. **Os meios de transporte do Rio Antigo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo de Planejamento Gráfico, 1973.

FRIDMAN, F. **Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Garamond, 1999.

GOMES, I. M. Dois séculos em busca de uma solução: esgotos sanitários e meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro. In: ABREU, M. (Org.). **Rio de Janeiro: formas, movimentos, representações – estudos de Geografia Histórica Carioca**. Rio de Janeiro: Da Fonseca, 2005.

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. **Social Science Information**, v. 14, n. 3, p. 29-47, ago. 1975.

GUIMARÃES, R. P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BERTHA, B.; MIRANDA, M. (Orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro. UFRJ, 1997.

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KLEIMAN, M. Transportes e mobilidade e seu contexto na América Latina. **Estudos e Debates**, Rio de Janeiro, n. 61, 2011.

LAMEGO, A. R. **O homem e a Guanabara**. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.

LÉVY, J. Les nouveaux espaces de la mobilité. In : BONNET, M.; DESJEUX, D. **Les territoires de la mobilité**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

LEWIS, D. **Presidents and the politics of agency design: political insulation in the United States government bureaucracy, 1946-1997**. Stanford: Stanford University, 2003.

MAGALHÃES, L. R. L. O papel do transporte no desenvolvimento regional visto do outro lado da Ponte Rio-Niterói. **Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 18-19, p. 195-211, jan.-dez., 2006.

MARAFON, G.; RIBEIRO, M. A. (Orgs.). **Geografia do estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente**. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

MELO, M. L. População do lixão de Itaóca sofre com abandono: região sofre dano ambiental. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 28 ago. 2012.

MEMÓRIA DA ELETRICIDADE. **Cidade em movimento: energia elétrica e meios de transporte na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001.

MEMÓRIA VIVA. **Rio de Janeiro**. [S.l., s.n., 2006]. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/memoriaviva/albums/72157594183002244/page1>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

NATAL, J. Mudanças infraestruturais de transportes e novas institucionalidades: o atual caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: ENCUESTRO DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y

TERRITÓRIO, 1999, Toluca. **Trabajos...** Toluca: Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 1999.

NOGUÉ, J. **La construcción social del paisaje**. Madri: Biblioteca Nueva, 2007.

NORONHA SANTOS, F. A. **Meios de transporte no Rio de Janeiro: história e legislação**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1934.

NUNES, E. **A revolta das barcas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

ORRICO, F. R. D.; SANTOS, E. M. Transporte coletivo por ônibus: regulamentação e competição. In: ORRICO, F. R. D. *et al.* (Orgs.). **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996.

PAIVA, C. A. N.; CUNHA, A. M. **Noções de economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PEREIRA, W. A. A. Ônibus clandestino: espécie em extinção? In: ANTP. **O transporte clandestino no Brasil**. São Paulo: ANTP, 2000. (Documentos Setoriais da ANTP, n. 1).

PINTO, F. C. V.; SANTOS, R. N. Potenciais de redução de emissões de dióxido de carbono no setor de transportes: um estudo de caso da ligação hidroviária Rio – Niterói. **ENGEVISTA**, v. 6, n. 3, p. 64-74, dez. 2004.

PIRES, J. C. L. **Reestruturação competitiva e regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações**. 1999. Tese (Doutoramento em Economia)– Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

PORTO NETO, J. A. **O financiamento da política de transportes**. 1984. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)– Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1984.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

RICHARDSON, H. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RUA, J.; OLIVEIRA, R. R.; FERREIRA, A. **Introdução**. In: RUA, J. (Org.). **Paisagem, espaço e sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da Geografia**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007. p. 7-32.

SACHS, I. **Capitalismo de Estado e subdesenvolvimento: padrões de setor público em economias subdesenvolvidas**. Petrópolis: Vozes, 1969.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACK, R. D. **O significado de territorialidade**. In: DIAS, L; FERRARI, M. (Orgs.) **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Insular, 2011.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão).

SANTOS, A. M. P. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. 5 ed. São Paulo: USP, 1985.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: USP, 1996.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M.; BECKER, B. (Orgs). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2002.

SECTRAN. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU/RJ)**. Rio de Janeiro: CENTRAL, 2010.

SILVA, A. C. P. Discursos e práticas institucionais no Estado do Rio de Janeiro: paradoxos organizacionais na modernização do espaço rural fluminense. In: RUA, J. (Org.) **Paisagem, espaço e sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da Geografia**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007. p. 237-284.

SILVA, M. L. P. **Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.

SOUTHERN, B. C. **Transporte inter-urbano e consequências na estruturação recente do município de Petrópolis: o caso da rodovia Washington Luiz – BR 040**. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a Coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; FASE, 2004. p. 61-96.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SMITH, W. **Utility regulators: roles and responsibilities**. [S.l.]: Viewpoint, 1997.

STIGLITZ, J. E. **Rumo a um novo paradigma em economia monetária**. São Paulo: Francis, 2004.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 2001. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPUR, 2001. p. 140-151.

WEFFORT, F. **Sindicatos e políticas**. 1972. Tese de (Livre-Docência)– Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

WEID, E. O bonde como elemento de expansão urbana no Rio de Janeiro. **Siglo XIX**, Cidade do México, n. 16, p. 78-103, 1994.

\_\_\_\_\_. **A cidade, os bondes e a Light: os caminhos da expansão do Rio de Janeiro (1850-1914)**. 1997. Tese (Doutoramento em História)– Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1997.

## Transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara

Alan Gustavo F. Pacífico

WERNECK, H. F. **Divididos regulamos?:** ajuste fiscal e os determinantes políticos do desenho institucional das agências reguladoras nos estados. 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)– Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Instituto Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.