

O SISTEMA DE CONTROLE DE FRETAMENTO CONTÍNUO E EVENTUAL OU TURÍSTICO – SISFRET: ANÁLISE NO TURISMO RODOVIÁRIO EMISSIVO DE FOZ DO IGUAÇU/PR

Aline Patricia Henz

Patrycia Fonseca

RESUMO: Os meios de transportes são imprescindíveis para a atividade turística. Este artigo destaca a importância do transporte rodoviário no Brasil e sua regulamentação, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que promove também a qualidade dos serviços e a segurança dos passageiros. O objetivo deste estudo é compreender o processo de emissão da autorização de viagens de transporte fretado interestadual e internacional realizado pela ANTT, por meio do Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico – SISFRET. A pesquisa, de abordagem qualitativa e exploratória, utilizou como instrumentos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de questionários nas empresas de transporte rodoviário emissivo de Foz do Iguaçu/PR. Como resultado prévio, foi possível comprovar que por se tratar de um sistema *online*, muitas vezes ocorrem falhas na emissão da autorização, prejudicando o planejamento das viagens rodoviárias.

Palavras-chave: Turismo; Transporte Rodoviário; ANTT; SISFRET; Foz do Iguaçu/PR.

ABSTRACT: The means of transport are essential for tourist activity. This article highlights the importance of road transport in Brazil and its regulation by the National Land Transportation Agency - ANTT, which also promotes quality services and passenger safety. The aim of this study is to understand the process of issuing the interstate and international freight transport travel permit held by ANTT, through Continuous Chartering Control System and Possible or Tour - SISFRET. The research, qualitative and exploratory approach, used as data collection instruments bibliographic research, documentary and questionnaires in the emissive road transport companies of Foz do Iguaçu/PR. As previous result, it was possible to prove that because it is an online system, often failures occur in the issuance of the authorization, undermining the planning of road trips.

Keywords: Tourism; Road Transport; ANTT; SISFRET; Foz do Iguaçu/PR.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil o transporte terrestre de passageiros representa um número expressivo na atividade turística, assim como na economia do país. Segundo Palhares (2002, p. 207), “diferentemente de outros países no mundo, o ônibus é o principal modo de transporte no deslocamento de viagens turísticas”, tal quadro implica a necessidade de regulamentação desse serviço de forma a garantir a

qualidade, segurança e eficiência aos clientes. O turismo no Brasil é essencialmente rodoviário, para Roná (2002, p. 105),

Pensar em turismo rodoviário no Brasil é pensar no próprio turismo praticado no país, tão grande é a dependência que temos em relação ao modal rodoviário. A rede rodoviária brasileira é uma das maiores do mundo e a frota que circula por ela é muito expressiva.

A fiscalização e regularização do setor rodoviário no Brasil, em âmbito nacional, é realizada desde 2002 pela Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT, que é também responsável por emitir a permissão e autorização dessa modalidade de transporte, conforme esclarece Martins (2004, p. 75),

A ANTT é uma autarquia, vinculada ao Ministério dos Transportes, responsável pela normatização e regulação dos transportes terrestres, estando inserido na sua área de atuação o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiro. Esse órgão atua de forma disciplinante no âmbito desse modo de transporte, exercendo o poder de polícia, ao conceder autorização à iniciativa privada para realizar o transporte rodoviário de passageiros com a finalidade de turismo ou sob regime de fretamento. Ainda enquadram-se nessa forma de intervenção os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços, a autorização para o particular realizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas e a fiscalização do cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para a prestação dos serviços.

De acordo com o Ministério dos Transportes (2015), atualmente estão habilitados para a prestação de serviços regulares 17.933 veículos que transportam anualmente cerca de 120 milhões de passageiros. No transporte fretado, estão habilitados 25.637 veículos, transportando mais de 11 milhões de passageiros por ano (Ministério dos Transportes, 2015). As modalidades regular e fretado, dentro da ANTT, são administradas por resoluções diferentes, sendo o Sistema de Gerenciamento de Permissões – SGP, dezembro/2013, para o transporte regular e Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico – SISFRET, dezembro/2013, para a modalidade de fretamento.

Ao considerar o volume de veículos e a demanda de passageiros que dependem desse órgão regulador, surge a necessidade de analisar sua funcionalidade para o fretamento de turismo, que por sua vez, precisa da autorização do órgão para realizar a viagem. A autorização para o regime de

fretamento é emitida através do site da ANTT, em que toda empresa de transporte rodoviário possui seu cadastro, devendo registrar a rota a percorrer, os dados da tripulação e dados de cada um dos passageiros (nome completo, número do documento de identificação e órgão emissor). Após essa etapa, é liberada a autorização de viagem.

Em períodos de feriados e férias prolongadas acontece o “congestionamento” de dados no site, além dos períodos em que este se encontra em manutenção, gerando falhas na emissão da autorização, fato que não depende da empresa, contudo, torna-se diretamente afetada. Quando, por algum motivo, ocorrem problemas na emissão da autorização, a viagem fica propícia ao cancelamento, visto que sem a documentação exigida, é denominada irregular. Esse quadro pode ser considerado um atraso na eficiência do órgão, pois muitos passageiros podem ser prejudicados com a não realização da viagem.

Sendo assim, o estudo da legislação vigente e órgãos regulatórios são imprescindíveis para efetivar melhorias aos usuários dos serviços de transporte turístico. Por este prisma, analisar a eficiência dos órgãos regulatórios permite uma visão esclarecida sobre a realidade, assim como os impactos positivos e negativos no mercado. Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é compreender como ocorre o processo de emissão da autorização de viagens de transporte fretado interestadual e internacional, realizada pela ANTT. Para tanto, foram delineados objetivos específicos: a) destacar a importância do transporte rodoviário no atual cenário nacional; b) compreender a legislação da ANTT para o transporte rodoviário e o Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico (SISFRET); c) identificar os problemas do SISFRET enfrentados pelas empresas de turismo de Foz do Iguaçu e propor soluções para diminuir os impactos negativos aos usuários do sistema.

Enquanto metodologia, a pesquisa apresenta abordagem qualitativa e exploratória, com instrumentos de coleta de dados bibliográfico, documental e aplicação de questionários. A pesquisa bibliográfica, conforme apresenta Gil (2010, p. 29), é “elaborada com base em material já publicado [...], tradicionalmente esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais,

teses, dissertações e anais de eventos científicos”, que neste trabalho, foi realizado a partir de material publicado sobre Transportes e Turismo.

A pesquisa documental refere-se a “documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação, etc.” (GIL, 2010, p.30), sendo realizada neste estudo por meio das legislações da ANTT, a fim de proceder à análise e compreensão do funcionamento da emissão de autorização de viagens de transporte fretado interestadual.

A aplicação de questionários foi essencial para confirmar os dados e a análise realizada por meio da pesquisa documental, e assim “obter, de maneira sistemática e ordenada, informações sobre as variáveis que intervêm em uma investigação, em relação a uma população ou amostra determinada” (DENCKER, 1998, p. 146). De acordo com o Inventário Turístico de Foz do Iguaçu (2014), o município conta com um total de 43 empresas de transporte turístico, e, para garantir a confiabilidade dos resultados, os questionários foram enviados para 35 empresas, com objetivo de relatar sobre a eficiência do SISFRET e seus impactos, contudo, apenas 18 responderam ao questionário. As demais oito empresas apresentaram-se como inativas quando realizado contato telefônico. A pesquisa realizou-se durante o mês de novembro de 2015, sendo os questionários enviados por e-mail após a apresentação do tema e dos objetivos por contato telefônico.

Com a utilização dos instrumentos de pesquisa mencionados, principalmente com a aplicação dos questionários, foi possível verificar a situação do SISFRET e a realidade vivenciada pelas empresas de Foz do Iguaçu, que necessitam do perfeito funcionamento do sistema para realização de viagens.

2. TRANSPORTES E TURISMO

O transporte é essencial no cotidiano de milhares de pessoas todos os dias, e para o turismo sua relevância aumenta significativamente. Entende-se que o turismo depende diretamente dos meios de transportes, entretanto, Palhares (2002, p. 24) afirma que, “como nem todo passageiro é um visitante, o transporte voltado para a indústria do turismo – o transporte turístico – constitui um subproduto da atividade de transporte”. Historicamente, conforme destaca Goeldner et al. (2002),

os primeiros viajantes percorreram seu caminho a pé, acompanhados de animais de carga, em barcos ou em veículos de roda. Esta realidade influenciou diretamente na formação das cidades ao longo das estradas, que criavam condições para alimentar e hospedar estes viajantes.

No século XVIII, embarcações comerciais transportavam passageiros junto com mercadorias nos canais da Inglaterra, entre Manchester e London Bridge, de acordo com Goeldner et al.(2002), havia em cada barco uma sala para café, onde a esposa do capitão do barco vendia pequenas refeições, detalhe que aponta a preocupação pelo mínimo conforto do passageiro.

Já no século XIX, o modal em destaque foi o transporte ferroviário, com ferrovias construídas na Inglaterra, em 1830, embora não tenham sido planejadas para transportar passageiros. O modal ferroviário foi representativo para o turismo como precursor das viagens fretadas, conforme explica Palhares (2002, p. 287),

Em 9 de junho de 1841, um tipógrafo e editor de 32 anos chamado Thomas Cook [...] sugeriu que um trem especial pudesse levar simpatizantes antialcoólicos para um congresso que iria acontecer na cidade de Loughborough dentro de quatro semanas. A ideia foi muito bem aceita e, no mesmo dia, Cook apresentou-a à Midlan Railway Company. No dia 5 de julho um trem foi especialmente designado para transportar mais de 500 pessoas entre duas cidades, retornando no mesmo dia para Leicester. Surgia aí não só a primeira viagem charter de trem, mas também o início de uma grande ideia que iria definitivamente associar o transporte com o turismo e posteriormente dar forma àquela que seria uma das maiores empresas do segmento turístico.

De acordo com Goeldner et al. (2002), o transporte rodoviário, praticado em ônibus e automóveis, desenvolveu-se no século XX nos Estados Unidos. Em 1908, com a introdução do Modelo T por Henry Ford, houve demanda por automóveis (pois era relativamente de baixo custo) e incentivo à melhoria nas estradas. Em 1920 havia rede de estradas no país capaz de considerar o automóvel o modal predominante até hoje, tanto para o transporte diário como para viagens.

Sobre o transporte aéreo, existe uma discordância sobre o primeiro homem a controlar uma aeronave, mesmo que rudimentar. De acordo com Palhares (2002) há registros de um voo no ano de 1905, no estado de Ohio (EUA), dos irmãos Wrigh, a partir de um aeroplano projetado por eles. Com um voo de 40 minutos, os irmãos Wrigh foram intitulados os primeiros a pilotar um aeroplano motorizado. No entanto,

desde aquela época, especula-se a veracidade desses fatos, visto que em 1906 o brasileiro Alberto Santos Dummont, que vivia na França, realizou um voo no aeroplano batizado de 14-Bis. As mudanças ocorridas na aviação civil desde o início do século XX aos dias atuais, a tornaram um dos modais mais utilizados no mundo, “por causa de sua velocidade, conforto e segurança, o avião é até hoje o principal meio de transporte, se avaliado em receita de milhas voadas pelos passageiros” (GOELDNER et al., 2002, p. 53).

Os meios de transportes representam, além do deslocamento, a possibilidade de desenvolvimento da atividade turística. Nesse sentido,

É clara a relação entre turismo e transportes. Qualquer viajante, seja ele turista ou não, utiliza um ou mais meios de transporte no decorrer de sua viagem. Sendo um dos componentes essenciais do turismo, o transporte é responsável pelo deslocamento de viajantes dos núcleos emissores para receptores e vice e versa, bem como pelo deslocamento dentro destes últimos. Representam, assim, a acessibilidade, ou seja, tornam os destinos turísticos e suas respectivas atrações acessíveis ao viajante (PAOLILLO e REJOWSKI, 2002, p. 9).

A melhoria das condições de viagens é proporcional ao avanço da tecnologia, que apresenta novos conceitos de agilidade, segurança e qualidade para todos os modais. Com essas inovações, além de oferecer confiabilidade aos usuários, os meios de transporte impulsionam a prática do turismo, tornando-se um componente essencial do sistema turístico.

2.1 Os Meios de Transporte no Brasil

No Brasil, atualmente, utiliza-se o transporte fluvial, ferroviário¹, rodoviário e aéreo, que variam conforme a região, contribuindo tanto para tráfego diário quanto para o lazer e turismo. O transporte fluvial é praticado em áreas banhadas por rios, lagos ou oceano e com a evolução dos demais modais de transporte, vem sendo utilizado normalmente como transporte de cargas e turismo. Para Palhares (2002, p. 233),

¹ No Brasil, os modais fluvial e ferroviário são utilizados em menor escala em decorrência da falta de infraestrutura e investimentos.

Com a evolução tecnológica dos modos de transportes e com o surgimento do avião a jato, as linhas de navegação, que simplesmente transportavam passageiros de um país para outro, desapareceram. Isso ocorreu não apenas porque o transporte aquaviário apresenta menor velocidade do que o aéreo, mas também porque o avião apresenta, no caso de transporte de passageiros, tarifas mais baixas.

A atividade turística utiliza o transporte fluvial com embarcações menores, com influências do próprio uso das comunidades locais, contudo, os rios Amazonas e São Lourenço se destacam pela navegação de grandes embarcações (RONÁ, 2002). Essas embarcações transportam tanto passageiros para deslocamento de uma cidade para outra como servem de atração turística, equipados com sala de jogos e atividades recreativas. Além disso, destacam-se vários passeios realizados na costa brasileira em pequenas embarcações, pelo Oceano Atlântico, e os cruzeiros marítimos que disponibilizam completa área de lazer com piscinas, quadras esportivas, recreação e também oferecem serviços de excelência em gastronomia.

O transporte ferroviário chegou ao Brasil vindo da Inglaterra com o intuito de interligar o interior às principais cidades do país para o transporte de cargas, principalmente de café. A primeira ferrovia foi inaugurada em 1858 e era chamada de Estrada de Ferro D. Pedro II. Nesse período, ficou evidente a importância de transportar mercadorias com agilidade, visto que o transporte intercontinental era realizado em navios cargueiros que demoravam meses e afetavam a qualidade dos produtos, sendo necessário melhorar o transporte interno para evitar desperdícios. Desta forma,

Observando o mapa das ferrovias brasileiras, mesmo as construídas durante boa parte do século XX, notamos a clara intenção de seus construtores: ligar os portos de importação e exportação ao interior, que produzia as matérias primas e consumia os manufaturados (RONÁ, 2002, p. 76).

No século XIX o transporte de passageiros deste modal não era uma prioridade, sendo realizado nas mesmas locomotivas, em vagões especiais, sem regalias nem conforto, pois a demanda de passageiros era pequena se comparada à de carga. Com a evolução dos automóveis, as estradas de ferro foram cada vez mais abandonadas e as locomotivas substituídas pelos caminhões e carretas para

escoar a produção, principalmente a partir da década de 1970, com o impulso da política rodoviarista. Atualmente, as ferrovias são pouco utilizadas no Brasil e, as existentes são administradas (em sua maioria) pela iniciativa privada, por meio de concessão, com preferência ao transporte de cargas, que exige menos investimentos que o transporte de passageiros e retorno em curto prazo. Nesse contexto, ressalta-se,

Em 2001, a Rede Ferroviária Brasileira, apresentava um total de 34.875 quilômetros de extensão, a maioria dos quais sob a responsabilidade operacional de empresas particulares que obtiveram a concessão de linhas priorizando o transporte de carga. As estradas turísticas, nesse rol, são a Estrada de Ferro Campos do Jordão e a Estrada de Ferro Corcovado, além de outros trechos como Curitiba – Paranaguá e Tiradentes – São João del Rey, inseridos em linhas administradas por várias concessionárias (PAOLILLO e REJOWSKI, 2002, p. 44).

O uso de ferrovias no Brasil não é tradicional, entretanto, seu uso para o turismo baseia-se na nostalgia de viagens por locomotivas, retratando cenários épicos e paisagens preservadas que motivam o uso deste modal enquanto atrativo turístico.

Com a chegada dos automóveis no Brasil, em 1893, houve a necessidade de abrir estradas e caminhos para este novo modal, pois as estradas que existiam eram extremamente precárias. Entretanto, após o fim da Primeira Guerra Mundial houve a queda dos preços internacionais do petróleo e isso incentivou a construção de novas estradas e rodovias, “durante o governo de Washington Luís (1926-1930), ocorreu uma verdadeira febre construtora de estradas, tanto que o lema de sua administração foi “Governar é abrir estradas” (RONÁ, 2002, p. 78).

Com o início da Segunda Guerra Mundial, o preço internacional do petróleo volta a subir, e a produção nacional que ainda não é independente em tal período, sofre atrasos em seu desenvolvimento, principalmente na infraestrutura. Com o final da grande guerra houve o aceleração da construção de novas rodovias, essencialmente na região sudeste do país, a exemplo da inauguração da rodovia Presidente Dutra ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, denominada Via Dutra, e em seu entorno a instalação de diversas fábricas de autopeças (RONÁ, 2002).

Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek caracterizou seu governo pelo desenvolvimentismo, com o lema “Crescer 50 anos em cinco”. Neste período,

investiu-se em rodovias por todo o país, uma época marcada por melhorias nas estradas que já existiam e aberturas de novas que permitiram o desenvolvimento em diversos setores da economia. Com o período militar instaurado no Brasil de 1964 até 1985, criou-se o Ministério dos Transportes (1967), marcado pela desativação do transporte ferroviário e fluvial e fortalecimento da política rodoviária, considerada a melhor opção para apresentar o país como nação desenvolvida e moderna.

Em 1967, com a troca de marechais na cadeira presidencial, criou-se o Ministério dos Transportes, entregue, pelos sete anos seguintes, ao coronel Mário Andreazza. Ao lado da desativação da navegação fluvial e de milhares de quilômetros de linhas férreas, tivemos resultados marcantes na opção rodoviária, como a construção da Transamazônica, da Imigrantes, da Rio-Santos (BR – 101) e da ponte Rio – Niterói (RONÁ, 2002, p. 81).

As rodovias construídas neste período são, até hoje, artérias por onde passam parte da produção agrícola e industrial do país, assim como o transporte de passageiros. Recentemente, na década de 1990, ocorreram concessões para a administração das rodovias, que apresentaram melhorias nas condições estruturais e como consequência, a cobrança de pedágios.

Atualmente, um concorrente direto do transporte rodoviário é o transporte aéreo, que se desenvolveu principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, proporcionando aos viajantes agilidade e conforto. Contudo, devido aos elevados custos das tarifas, somente no final da década de 1990 e início dos anos 2000 foi popularizado o transporte aéreo no Brasil, com a implantação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que praticou a desregulamentação da aviação civil e iniciou o processo de privatização dos aeroportos nacionais (PAOLILLO e REJOWSKI, 2002).

Após os atentados terroristas nos Estados Unidos em 2001, houve a alta do dólar e a crise na economia argentina, fatores que contribuíram negativamente para a aviação comercial brasileira, pois algumas empresas encerraram seu funcionamento e outras cortaram rotas internacionais para diminuir custos (PAOLILLO e REJOWSKI, 2002). Todavia, foi neste período a implantação, no mercado nacional, de um modelo de empresa aérea de baixo custo para o consumidor final, o chamado modelo lowcost, que desempenhou papel fundamental no crescimento do transporte aéreo do Brasil. Com o aumento nas vendas e

acessibilidade do transporte aéreo, a aviação tornou-se propulsora da atividade turística, como explica Andrade (2002, p. 160),

As grandes distâncias a serem percorridas e a deliberação ou necessidade de ganhar tempo, somadas ao poder aquisitivo das pessoas que viajam, se constituem em importantes fatores que viabilizam o avião como transporte turístico a níveis nacional, em países de grandes dimensões territoriais, e internacional. Por isso – pelo menos em decorrência dos aspectos exteriores – o desenvolvimento da aviação comercial pode ser considerado tanto causa quanto efeito da expansão turística.

Neste sentido, observa-se que a aviação representou um marco regulatório para os transportes e também para o turismo. No Brasil, a aviação trouxe a possibilidade de viagens inter-regionais de forma rápida e segura, proporcionando conforto e qualidade aos serviços. Entretanto, os aspectos positivos do transporte aéreo implicam na alta dos preços (mesmo das empresas aéreas de baixo custo) que, em determinadas situações, se torna o determinante na escolha entre o modal rodoviário e o aéreo.

2.2 O Transporte Rodoviário no Brasil

A conjuntura econômica do Brasil não torna favorável a aviação como o modal de transporte popular, ainda não há a infraestrutura aeroportuária adequada, principalmente em regiões do interior do país, sendo assim, conforme a ANTT (2015), o transporte rodoviário é a principal modalidade para a movimentação coletiva de pessoas na escala estadual e interestadual no país. Para Andrade (2002), a rede rodoviária brasileira é uma das maiores do mundo, e isso torna essa opção essencialmente utilizada pelos consumidores devido aos menores custos em comparação as tarifas praticadas no modal aéreo e das limitações do modal ferroviário.

O transporte rodoviário é responsável pela movimentação de cerca de 120 milhões de pessoas por ano (ANTT, 2015), é um número representativo e que interfere diretamente no turismo e na logística de transporte do país, que depende deste modal. Em 2008, o transporte rodoviário foi responsável por 71% do total do deslocamento interestadual e internacional de passageiros a países do Mercosul

(ANTT, 2015). É evidente que se trata de um meio de transporte com alta representatividade na economia brasileira, assim como para o setor do turismo, que depende diretamente dos sistemas de transporte. Esta representatividade se consolidou após décadas de construção de rodovias, ligando regiões e capitais mais distantes do país, por meio das rodovias federais. Conforme Palhares (2002, p. 224),

Em 1950 o país já possuía o dobro de rodovias pavimentadas do que nos cinco anos anteriores, incluindo a Via Dutra, entre o Rio de Janeiro e São Paulo. A década de 1960 foi caracterizada pela interligação de todas as capitais estaduais, com exceção de Manaus e Belém, por rodovias federais. Já na década de 1970, importantes estradas foram construídas, como a Transamazônica, interligando Belém a Brasília, a Rio - Santos, como parte da BR – 101, a Rodovia dos Imigrantes (São Paulo – Santos) e a ponte Presidente Costa e Silva (Rio – Niterói). Na década de 1980, o país possuía 47 mil quilômetros de rodovias federais pavimentadas.

O quadro de construção de rodovias, durante todos esses anos, representou o desenvolvimento das regiões mais distantes, realizando a interligação com os maiores centros (principalmente ao Sudeste), o que impulsionou tanto o turismo como outras práticas econômicas em muitas cidades que permaneciam longínquas e esquecidas. No entanto, na década de 90, os fundos de arrecadação para investimentos nas rodovias apresentaram-se insuficientes para manter uma das maiores malhas viárias do planeta, prejudicando as rodovias já construídas, conduzindo a um quadro de precariedade e falta de conservação. A fim de solucionar o problema, em 1995, o governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, iniciou o processo de cobrança de pedágio em alguns trechos das rodovias nacionais, concedendo-as para a administração da iniciativa privada, que garantiu melhoras significativas na gestão de qualidade e segurança.

Segundo a ANTT (2015), atualmente, o Brasil possui 1,7 milhões de quilômetros de rodovias, uma das maiores malhas rodoviárias do mundo, por onde passam diariamente cargas agrícolas e industriais (animais e vegetais), assim como milhares de passageiros que fazem uso do modal rodoviário para o deslocamento diário.

3. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL

No início no século XX foi criado o primeiro órgão rodoviário com intuito de administrar os transportes no país, Palhares (2002) explica que foi criada no ano de 1926, no estado de São Paulo, a Diretoria de Estradas e Rodagem, que em 1934 passou a chamar-se Departamento de Estradas e Rodagem – DER/SP. Em âmbito federal, somente no ano de 1937 foi criado o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER que foi extinto devido aos contratos realizados para manutenção das rodovias para a iniciativa privada² (PAOLILLO e REJOWSKI, 2002).

Em 1940 havia somente 423 quilômetros de rodovias federais e estaduais pavimentadas em todo país, portanto a necessidade de estabelecer um mecanismo financeiro que permitisse a expansão do transporte rodoviário era evidente, segundo Palhares (2002, p. 224), “no ano de 1945 foi constituído o Fundo Rodoviário Nacional, dotando também o DNER com maior autonomia financeira e administrativa. Em consequência disso, em 1950 o país já possuía o dobro de rodovias pavimentadas do que nos cinco anos anteriores”.

Com a implementação do Fundo Rodoviário Nacional houve o desenvolvimento de rodovias em todo território brasileiro, ligando as regiões Norte a Sul do Brasil. Em 1967, pelo governo militar, foi criado o Ministério dos Transportes, reestruturado em 1992, que representou um marco regulatório na história dos transportes no país.

A Lei Nº 10.233 de 05 de junho de 2001 criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, pela necessidade de regulamentação efetiva de um órgão em escala federal. A intenção da criação deste órgão era, entre outros, a reestruturação dos sistemas de transportes, que, pela nova lei, tiveram seus sistemas alterados e modernizados. A ANTT, portanto, abriga não somente a regulamentação do transporte de passageiros, como também de carga, o transporte ferroviário e, alguns setores da infraestrutura de rodovias, com intenção de garantir a prestação de um serviço adequado ao consumidor, assim como a ordem do funcionamento deste modal (ANTT, 2015). Em 2002 foi criado o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT, órgão responsável pela construção

² Como “substituição” ao DNER foi criada a ANTT, apenas em 2001.

de rodovias interurbanas (federais ou estaduais) assim como pela sua manutenção e recuperação (DNIT, 2015).

Sobre o transporte de passageiros, há a divisão entre o regime de transporte regular e fretamento, ambos regulamentados pela ANTT. O regime de transporte regular é aquele administrado por empresas que operam linhas entre um destino e outro de forma regular e convencional, já o regime de fretamento é operado por empresas que fretam seus veículos para uma determinada rota específica, para um grupo fechado de pessoas. A autorização, tanto do transporte regular quanto do fretamento, é realizada pelo site da ANTT, sendo o sistema de regime regular chamado de Sistema de Gerenciamento de Permissões – SGP, e o regime para os fretamentos intitulado Sistema de Controle de Fretamento Contínuo e Eventual ou Turístico – SISFRET.

O objeto de estudo deste trabalho é verificar o processo de autorização para o regime de fretamento, utilizado pelas agências de viagens e turismo, principalmente aquelas que trabalham com pacotes rodoviários e também as que atuam no setor de turismo receptivo. Para uma empresa receber a licença para transportar passageiros e ter acesso ao SISFRET, deve passar por uma rigorosa avaliação documental feita pela ANTT.

O processo inicia-se com o encaminhamento do requerimento de cadastramento, devidamente preenchido e acompanhado dos documentos da empresa: a) Contrato social da empresa ou estatuto social atualizado; b) Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, devendo ter como atividade principal ou secundária o transporte rodoviário coletivo, interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento; c) Certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa relativa aos créditos tributários federais; d) Certidão negativa de débitos ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos com a fazenda municipal; e) Certidão negativa ou certidão positiva com efeitos de negativa de débitos trabalhistas; f) Certificado de regularidade junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; g) Certificado de Cadastro no Ministério do Turismo, se for atuar no fretamento turístico.

Após o envio da documentação citada, a empresa deve cadastrar os veículos em sua frota, conforme alguns requisitos que a ANTT requer para garantir a

qualidade e segurança dos serviços ofertados, dentre eles, o tempo de circulação do veículo, que não pode ultrapassar 15 anos de fabricação. É exigido pelo menos um veículo na frota para deferimento do cadastro, anexando também: a) cópia autenticada dos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV do ônibus, do presente exercício ou do exercício imediatamente anterior, emitidos pelo DETRAN; b) Anuência expressa da entidade responsável pela restrição administrativa ou judicial no CRLV, quando houver; c) Certificado de Segurança Veicular – CSV, expedido para veículo em inspeção da ANTT; d) apólice de seguro de responsabilidade civil, em vigor e em nome da empresa a ser cadastrada. Além disso, para os ônibus fabricados a partir de 1999, deverá conter na documentação enviada a certificação de “acessibilidade”, conforme estabelecido pela Resolução do CONTRAN nº 402/2012 e portaria do INMETRO nº 168/2008.

Com todos os documentos organizados na ordem estabelecida pela ANTT, a empresa deve encaminhá-los para a Gerência de Habilitação de Transporte de Passageiros – GEHAB/SUPAS diretamente em Brasília. O pedido é avaliado e o departamento tem 45 dias, a partir da entrega da documentação no Distrito Federal, para responder a solicitação da empresa. Em caso de pendências a empresa é comunicada e tem 60 dias úteis para correções, caso o prazo não seja atendido, o pedido é arquivado. A documentação é submetida a área técnica da ANTT para aprovação e publicação do Termo de Autorização do Serviço realizado em Regime de Fretamento – TAF. Este termo habilita o transportador a prestar o serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros em regime de fretamento, autorizando a emissão da licença de viagem. A TAF tem prazo de vigência indeterminado, mas deverá ser renovado a cada três anos.

Para a emissão da autorização de viagens, o usuário, devidamente já cadastrado na ANTT, possui acesso ao sistema onde, após o preenchimento das informações sobre a viagem – dados do veículo, percurso, dados dos motoristas e lista de passageiros, tem a viagem autorizada, mediante documentação que deverá ser impressa e portar junto aos documentos do veículo durante toda a viagem. Esse procedimento pode ser realizado com vários dias de antecedência, porém, sem a opção de alteração dos dados inseridos, ou ainda pode ser submetido imediatamente antes da saída da viagem, desde que o horário estabelecido para a

partida não seja superior ao horário de Brasília, que está em acordo com o sistema. Entretanto, podem ocorrer falhas no sistema, que tornam o usuário refém de uma situação em que pouco se pode fazer efetivamente para solucionar a questão.

Todas estas etapas foram criadas com a intenção de garantir a qualidade dos serviços e segurança dos passageiros, entretanto, o SISFRET ainda não é um sistema 100% confiável, pois pode apresentar falhas na emissão da autorização. Neste sentido, e comprovada a importância do sistema para empresas de turismo, este trabalho tem por objetivo analisar como as empresas de turismo de Foz do Iguaçu/PR operam o SISFRET e propor ajustes diminuindo impactos negativos e transtornos aos usuários.

3.1 Análise do Uso do SISFRET pelas Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu/PR

Para a compreensão do funcionamento do SISFRET em Foz do Iguaçu/PR e confirmação dos dados apresentados em pesquisa documental, foram aplicados questionários com as empresas de transporte turístico registradas no Inventário Turístico de Foz do Iguaçu (2014).

É essencial ressaltar que durante a elaboração deste artigo foi publicado, em 6 de julho de 2015, a Resolução N° 4.777 que, “dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento”, alterando detalhes no sistema de emissão de autorização de viagens, ou seja, visto a ocorrência de falhas no sistema online da ANTT, o órgão adotou medidas que, em certos casos, amenizam a situação. Neste sentido, apesar da nova resolução estabelecer exatamente o que este trabalho propõe, foi perceptível, durante a aplicação dos questionários, que as empresas ainda apresentam problemas em relação ao sistema, ou seja, a resolução não resolveu integralmente a situação, por isso decidiu-se na continuidade desta pesquisa.

No Inventário Turístico de Foz do Iguaçu (2014), existem 43 empresas de transporte turístico registradas, contudo quando foram contatadas, oito foram diagnosticadas como inativas. Desta forma, foram enviados 35 questionários via e-

mail, após contato inicial realizado via ligação telefônica. Destes 35 questionários enviados, 18 responderam a pesquisa, obtendo os resultados apresentados no Quadro 1.

QUADRO 1: Análise dos Resultados

QUESTÃO	SIM	NÃO	ANÁLISE
1. Sua empresa possui registro na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT?	18	0	Todas as empresa que responderam o questionário possuem registro na ANTT e atuam conforme a legislação em vigor.
2. Ao realizar o registro na ANTT, diagnosticou dificuldades em relação ao Sistema de Emissão de Autorização de Viagem?	06	12	Percebe-se que a maioria das empresas teve facilidade para a interpretação das informações disponibilizadas pela ANTT e a aplicação delas na prática para efetuar o registro da empresa junto a órgão federal.
3. Considera o Sistema de Emissão de Autorização de Viagem eficaz?	10	08	A pesquisa apresentou que, apesar das dificuldades técnicas, a maioria das empresas que fazem uso do SISFRET, o considera um sistema eficaz para emissão das autorizações de viagem.
4. Já ocorreu o caso em que, por falha no Sistema, não foi possível emitir a autorização de viagem? Se sim, qual a frequência dessa ocorrência?	15	03	Devido a alta ocorrência de falhas ao emitir a autorização de viagem, observa-se que o sistema precisa ser melhorado, visto que atualmente o modal rodoviário é predominante no transporte de passageiros no Brasil. A incidência das falhas, segundo resultado, foi baixa.
5. Sua empresa já deixou de realizar uma viagem porque não foi possível emitir a Autorização de Viagem?	08	10	Foi diagnosticado com a pesquisa realizada que cerca de 44% das empresas que responderam ao questionário proposto não realizaram uma ou mais viagens devido a falhas no sistema SISFRET da ANTT, portanto, entende-se que há falhas que precisam ser corrigidas para a continuidade do sistema, visto a importância que este possui nos sistemas transporte de passageiros no país.
6. Há alguma alternativa que sua empresa utiliza quando não é possível emitir a Autorização de Viagem? Se sim, qual?	08	10	As soluções apresentadas pelas empresas foram: a) imprimir a página de erro do sistema e fazer uma lista de passageiros manual; b) ligar no SAC da ANTT e aguardar o posicionamento do órgão; c) emitir a documentação de veículo de socorro para realizar a viagem; d) realizar a viagem mesmo sem documentação.

7. Sua agência já recebeu instruções sobre o preenchimento da documentação no Sistema de Emissão de Autorização de Viagem pela ANTT?	11	07	Esse resultado apresenta que, apesar de ser um sistema complexo, a ANTT busca apresentar informações às empresas sobre o sistema, diminuindo, portanto, a incidência de multas geradas pela má compreensão do sistema.
8. Sua agência recebeu instruções da ANTT sobre a Resolução Nº 4.777, de 6 de julho de 2015, que apresenta uma alternativa no caso de falha no Sistema de Emissão de Autorização de Viagem?	09	09	Apesar da importância do conhecimento sobre as alterações de normativas do sistema, observa-se que 50% das empresas consultadas não tem conhecimento da nova portaria que diminui os impactos negativos das falhas no sistema da ANTT.
9. Considera que a Resolução Nº 4.777 da ANTT soluciona os problemas de Emissão de Autorização de Viagem?	06	12	Apesar do sistema ter sido modificado recentemente, observa-se que ainda são necessárias melhorias, visto que a nova resolução não solucionou integralmente os problemas, apenas está oferecendo uma alternativa provisória para a falha técnica.

Fonte: Própria, 2015.

As informações obtidas pela pesquisa esclarecem a importância de efetuar melhorias no sistema, úteis tanto para as empresas quanto para os passageiros visando a oferta de serviços com qualidade. A questão 1 evidenciou que todas as empresas consultadas possuem registro na ANTT, entretanto para a obtenção dessa documentação necessária, 30% delas diagnosticaram dificuldade para efetuar o registro, que foi identificado como burocrático para pessoas que não possuem hábito de leitura de legislação.

A questão 3 aborda sobre a opinião das empresas em relação a eficiência do sistema e, apesar da maioria demonstrar satisfação, na questão 4 percebe-se que a maioria das empresas já vivenciaram situações em que não houve a emissão da autorização de viagem por problemas técnicos do sistema. Neste contexto, 8 das 18 empresas que responderam à pesquisa deixaram de realizar alguma viagem devido a inatividade do sistema em análise.

As empresas buscam alternativas para tentar solucionar a situação da inatividade do SISFRET, entre as saídas encontradas pelas empresas estão: a) imprimir a página de erro do sistema e fazer uma lista de passageiros manual; b) ligar no SAC da ANTT e aguardar posição do órgão; c) emitir a documentação de veículo para socorro e realizar a viagem; d) realizar a viagem mesmo sem

documentação. Estas ações eram decisões das empresas antes da nova Resolução N° 4.777, que estabelece a possibilidade de ligar diretamente na ANTT, informar o ocorrido e, segundo o documento, o órgão deverá definir uma maneira de resolver a situação de imediato ou informará ao usuário um protocolo de autorização de viagem que será válido até o retorno do funcionamento do sistema.

Apesar disso, as empresas relataram (por meio de observações ao final do questionário) que mesmo ao realizar este procedimento, a ANTT solicita um prazo de cinco dias para solucionar o problema, que pode ocorrer, eventualmente, ao final da viagem, tornando-se ainda ineficaz o uso da resolução. Mesmo encontrando alternativas para amenizar os problemas identificados, elas não resolvem o problema de forma definitiva, visto que a ocorrência das falhas no sistema torna a acontecer, prejudicando o usuário e pressionando-o a tomar medidas imediatistas que, muitas vezes, não são corretas.

Portanto, entende-se que apesar das medidas adotadas para a melhoria das condições do sistema estudado, a Resolução N° 4.777 não resolve os problemas identificados, apenas apresenta uma alternativa que pode ou não, em determinados momentos, ser eficaz. A não emissão da autorização de viagem, além dos transtornos técnicos para a empresa, que estará irregular caso realize o percurso pretendido, causa também a má prestação de serviço ao cliente, visto que foram identificados cancelamentos horas antes das viagens devido às falhas no sistema.

A partir das informações obtidas pelas empresas que participaram da pesquisa, podem-se propor algumas soluções para o problema encontrado, de forma a resolver a situação que torna o sistema inadequado e reflete diretamente na atividade turística. Dentre as propostas, destacam-se: a) desenvolver estudos, em parceria com as empresas de transporte turístico, para a identificação de suas reais necessidades com o sistema e o que pode ser melhorado efetivamente; b) tornar o sistema para emissão de autorização de viagens menos burocrático, oferecendo a opção de preenchimento manual da documentação, via escritório físico da ANTT.

Tais propostas visam diminuir a dependência do sistema online, pois, apesar dos avanços tecnológicos que se observa diariamente, este ainda apresenta falhas que prejudicam o usuário. Entretanto, é importante ressaltar que a melhoria do sistema, tornando-o capaz de suportar a demanda de usuários, seria a alternativa

correta a ser adotada, visto o dever do órgão público (ANTT) de resolver o problema diagnosticado, não apenas remediá-lo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos sistemas de transportes no Brasil desencadeou uma realidade que depende diretamente do modal rodoviário para transportar, tanto cargas quanto passageiros, pelo território nacional, gerando um impacto no turismo que o torna característico de outros países do mundo, pois, apesar da distância e do tempo de viagem mais longa, a demanda insiste em fazer uso desse modal.

Por meio dos resultados obtidos nesta pesquisa, observou-se que, apesar do sistema utilizado pela ANTT ser estruturalmente complexo, não é prático para o usuário e ainda não é 100% eficaz nas suas atribuições, considerando como um fator crítico, visto a importância que o modal rodoviário representa para os transportes no Brasil. Devido ao universo da demanda, é necessário um sistema que a suporte de forma eficaz, evitando situações que colocam, inclusive, o passageiro em perigo.

A partir deste artigo foi possível desenvolver estudos sobre a eficiência de demais órgãos públicos que regem as modalidades de transporte no Brasil, tais como o Departamento de Estradas e Rodagem – DER e Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC, e, a partir disso, promover o desenvolvimento de normativas para tornar os sistemas mais adequados para as empresas e seguros aos passageiros. Também tornou-se evidente, enquanto resultado de pesquisa, a necessidade de estudos para estabelecer critérios mais concretos em caso de falhas no sistema, pois a apresentada pela ANTT na Resolução N°4.777 não resolve a situação.

O artigo também apresenta sugestões para futuros trabalhos sobre transportes no Brasil, uma vez que estes tornam a atividade turística possível. Entende-se que outros estudos que visam a avaliação nos sistemas de transporte rodoviário e aéreo (mais utilizados pelo turismo no país) podem contribuir para a gestão de qualidade no turismo, principalmente no intuito de acompanhar as demais

políticas públicas do MTur, que sugerem aperfeiçoamento na gestão de destinos turísticos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Vicende de. **Turismo: Fundamentos e Dimensões**. 8.ed. São Paulo: Ática, 2002.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Pesquisa em Turismo: Planejamento, Métodos e Técnicas**. São Paulo: Futura, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOELDNER, Charles R.. RITCHIE, J. R. Brent. McINTOSH, Robert W. **Turismo: Princípios, Práticas e Filosofias**. 8.ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo, para uma Nova Compreensão do Lazer e das Viagens**. 3.ed. Paulo, São Paulo: Aleph, 2009.

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Transportes turísticos**. 2.ed. São Paulo: Apleph, 2002.

PAOLILLO, André Milton. REJOWSKI, Mirian. **Transportes**. São Paulo: Aleph, 2002.

RONÁ, Ronaldo di. **Transportes no Turismo**. 1.ed. São Paulo: Manole, 2002.

MARTINS, Francisco Giusepe Donato. **Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros: Regulação e Concentração Econômica**. 160 f. Pós-Graduação em Controle Externo - Instituto Sezerdello Corrêa, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Resolução N° 4.777, de 6 de julho de 2015**. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília/DF, julho de 2015. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/355/Legislacao.html?pag=1&tle=&ele=SUPAS&din=&dfi=&res=15&nre=4777&pre>>. Acesso em: out. 2015.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4890/Apresentacao.html>>. Acesso em: out. 2015.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/diretorias/capa-infraestrutura-rodoviaria>>. Acesso em: nov. 2015.

Instituto Brasileiro do Turismo – Embratur: Fundação e Estrutura. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/piembratur-new/opencms/historia/fundacao_estrutura.html>. Acesso em: out. 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: Área Territorial Brasileira. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: out. 2015.

Ministério dos Transportes. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/>>. Acesso em: out. 2015.