

## CONCESSÃO DE SERVIÇOS

## Construindo modelos de relações institucionais e reguladoras no transporte público urbano<sup>1</sup>

**Joaquim José Guilherme de Aragão**  
(UnB)

**Anísio Brasileiro de Freitas Dourado**  
(UFPE)

**Oswaldo Cavalcanti Lima Neto**  
(UFPE)

**Rômulo Dante Orrico Filho**  
(COPPE/UFRJ)

Com a publicação do documento “Transporte público urbano - modelos de relações institucionais e de investimentos” (Associação Nacional de Transportes Públicos *et al.*, 1999), as entidades signatárias - Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU) e o Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e de Trânsito - deram um significativo passo no debate acerca da reforma regulatória do setor de transporte público urbano no país.

Esse debate tem por pano de fundo a profunda crise que o setor atravessa no momento, derivada de fatores tais como a rápida motorização da população, o alastramento do transporte informal e significativas mudanças na geografia das cidades e conseqüentemente dos deslocamentos urbanos (Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano e Associação Nacional de Transporte Público, 1997; Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano *et al.*, 1998). O enfrentamento dos desafios colocados pela presente crise exige, portanto, um grande esforço de modernização das empresas, onde se inserem a modernização empresarial, a busca permanente de produtividade e qualidade, a formação de recursos humanos, o uso do marketing como filosofia gerencial, o uso de aplicações da telemática, assim como o desenvolvimento de novos instrumentos de financiamento para as infra-estruturas e operação de transporte.

Entretanto, coloca-se igualmente na ordem do dia uma reforma profunda no relacionamento entre o Poder Público e as operadoras. Por um lado,

1. Esse texto é o resumo executivo do trabalho “Construindo modelos de relações institucionais e reguladoras no transporte público urbano” elaborado pela Rede de Estudos em Engenharia e Socioeconômico de Transportes - Reset. Contém uma análise crítica do modelo regulatório veiculado conjuntamente pela ANTP, NTU e Fórum de Secretários, cujo título é “Transporte público urbano - modelos de relações institucionais e de investimentos”, de 1999.

essa reforma regulatória deveria ensejar uma maior flexibilidade para que as operadoras possam adaptar sua operação às circunstâncias dinâmicas do mercado. De outro, a reforma regulatória deveria induzir um espírito de permanente busca de eficiência e eficácia, o que exige a instauração, no setor, de algum mecanismo competitivo. É nesse contexto que as entidades já citadas desenvolveram uma proposta de modelo de relacionamento institucional, expondo-a a um debate aberto para o qual convidaram a participar os segmentos sociais interessados no tema.

O presente documento significa, portanto, uma resposta a esse convite, visando a proceder análise em profundidade da já mencionada proposta. Como esforço resultante de uma rede interinstitucional acadêmica, o objeto central e predominante deste documento é aportar os elementos científicos necessários para se discutir o assunto em pauta, qual seja, a reforma da regulação no setor de transporte público urbano.

### O MODELO PROPOSTO PELAS ENTIDADES SIGNATÁRIAS

O modelo que ora se comenta parte do pressuposto institucional legal que compreende o transporte público urbano como serviço público de competência dos poderes estadual e municipal. Contudo, mister se faz que a atuação do Estado se adeque ao novo papel que para ele se vislumbra modernamente, delegando à iniciativa privada a execução de serviços públicos e atividades associadas. O modelo deve, no entanto, ser flexível às várias realidades existentes no País, reservando-se para o Poder Público uma posição central no que tange ao planejamento do sistema.

Assim sendo, após análise de diversas questões que afetam as relações entre os atores públicos e privados (mais de vinte variáveis foram listadas), esboçou-se um modelo único mas flexível, tendo por princípio a diversificação do objeto de delegação outorgado às empresas: além de operarem os serviços públicos básicos, sua concessão haveria de abranger um leque mais amplo de serviços, tais como serviços suplementares e a construção e operação de terminais, de vias exclusivas e de estacionamentos, a bilhetagem automática, a comercialização do vale transporte e até mesmo empreendimentos imobiliários em terrenos valorizados pela melhoria de acessibilidade proporcionada pelo transporte.

Outras questões cardeais da proposta seriam:

- a) *prazo de duração do contrato*: até dez anos para a exploração simples de serviços; de dez a vinte, se incluir investimentos infra-estruturais no sistema de ônibus; e até vinte e cinco, no caso de se preverem investimento em sistemas sobre trilhos;
- b) *propriedade dos ativos*: salvo as infra-estruturas públicas, todos os bens seriam de propriedade dos operadores (inclusive os equipamentos de bilhetagem automática);



www.antp.org.br

- c) *obrigações de pagamentos e investimentos*: destaca-se, aqui, que o modelo não aceita a modalidade de licitação com oferta pecuniária;
- d) *estrutura competitiva*: a competição dar-se-ia pela entrada no mercado, mediante licitação que levaria em consideração critérios de eficiência do concorrente;
- e) *estrutura de delegação*: em cidades menores, haveria um delegatário único; em maiores, a concessão abrangeria a construção de infra-estruturas, com a constituição de consórcios, transformados em SPE's, que incluiriam obrigatoriamente empresas com "experiência prévia comprovada em operação de transporte de passageiros";
- f) *distribuição de risco*: o concessionário teria liberdade de diminuir as tarifas abaixo do teto fixado pelo governo, assumindo os respectivos riscos de receita. Os riscos de custo seriam, em princípio, assumidos pela empresa, mantidas as condições econômicas iniciais consideradas no projeto de transporte; no caso de variações imprevisíveis ou não previstas, ou ainda induzidas pelo Poder Público, os preços dos serviços seriam revistos. O risco da demanda seria igualmente atribuído ao concessionário, mas apenas "sob determinadas exigências e condições operacionais e prazo fixado para revisão de tais exigências e condições";
- g) *organização dos serviços*: os serviços seriam organizados e delegados ou por áreas geográficas ou por segmentos funcionais das redes de transporte. Seria atribuído ao Poder Público, em cooperação com as empresas, o planejamento de serviços suplementares a cargo das empresas;
- h) *remuneração*: os operadores seriam basicamente remunerados pela tarifa (evitar-se-ia o uso de câmaras de compensação tarifária), a ser fixada e oportunamente revista pelo Poder Público. No caso dos serviços suplementares, eles seriam propostos pelas operadoras e aprovados pelo Poder Público;
- i) *controle*: a eficácia dos serviços seria controlada mediante pesquisas de opinião pública contratadas pelo operador e supervisionadas pelo Poder Público; já a eficiência dos serviços seria controlada pelos mecanismos de fiscalização operacional e eletrônica, em operação conjunta entre Poder Público e operadora.

Por fim, ao *financiamento* não é dedicado vasto espaço, não obstante ele constar como item de título do modelo. Basicamente, prevê-se, aqui, a integração extensiva de diversas fontes financeiras, tais como as receitas tarifárias e de projetos associados, receitas tributárias vinculadas e não vinculadas, recursos próprios dos concessionários e operações de crédito.



www.antp.org.br

## EM BUSCA DE UM TRATAMENTO CIENTÍFICO

O documento sob análise trata de uma questão fundamental para a modernização do setor, que é a *redefinição do papel do Estado* na gestão do transporte urbano. Essa, contudo, é uma questão assaz complexa, exigindo o devido aporte teórico para seu tratamento. De fato, vários ramos das ciências sociais, dentre os quais destacamos a economia da regulação, o direito constitucional, econômico e administrativo, assim como a ciência política, têm servido como fontes para a discussão.

No presente documento, privilegia-se a abordagem da *economia da regulação*, dando-se espaço para análises jurídicas e políticas suplementares, quando necessárias. Com esse objetivo, resgatam-se as principais conclusões de um rico debate internacional atualmente realizado em torno da regulação das infra-estruturas. Infelizmente, essas contribuições foram praticamente ignoradas pelos autores do modelo. Assim sendo, o objetivo principal da presente resenha crítica é o aporte dessas abordagens científicas e sua aplicação para a avaliação do modelo proposto.

Portanto, ao se discutir um novo papel do Estado na gestão do transporte urbano, deve-se ter claramente em mente a função precípua da intervenção estatal nas atividades econômicas que é regular os desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo. Sobretudo em se tratando de uma economia basicamente regida pelas leis de mercado, a interferência estatal justifica-se quando esse mercado apresenta *falhas* relevantes para o bem-estar (concorrência imperfeita, monopólios naturais, bens públicos, externalidades, etc.; cf. Button, 1991, Belli, 1997). Para contê-las e revertê-las, o Estado disporia de uma série de instrumentos de intervenção, tais como fiscais (impostos e taxas, multas, incentivos fiscais, subsídios, política tarifária, controle e acompanhamento de custo, incluindo-se o tabelamento de preços), de comando e controle, entre outros (Button, 1992).

Dessa forma, o redesenho das relações institucionais no transporte público urbano tem de partir de uma profunda análise econômica da realidade desse setor, das suas especificidades estruturais e de suas eventuais falhas de mercado, para só então se decidir qual *remédio regulatório* aplicar. Especialmente em se tratando de infra-estruturas, tidas de uma maneira geral como monopólios naturais, mister se faz levar em consideração o que as principais contribuições científicas concluíram acerca da *regulamentação econômica*, um dos principais itens da economia da regulação (os outros seriam política *anti-truste* e a regulação social, não econômica, dita de qualidade).

## BASES TEÓRICAS DA REGULAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS

De uma maneira geral, as infra-estruturas são tidas como monopólios naturais. Isso é, elas raramente comportam competição aberta, dada sua estrutura de custos com forte presença de custos fixos e enterrados, seus decorrentes custos médios decrescentes e sua característica subaditividade de custos. Por isso, qualquer concorrência, além de ser ruinosa (levando à vitória nem sempre do melhor e sim, mais freqüentemente, do mais inescrupuloso; cf. Viscusi *et al.*, 1995), implicaria em custos de produção superiores aos que ocorreriam, se fosse mantida a estrutura com apenas um produtor.

A incidência do monopólio natural em um setor pode ser um fenômeno permanente e inalterável, ou ser *temporário*. Sobretudo grandes aumentos da demanda ou uma revolução tecnológica ou institucional que rebaixe radicalmente os custos fixos podem fazer decair os pressupostos do monopólio natural (*ibid.*). Igualmente, o monopólio pode abranger apenas um produto ou vários produtos, transformando-se em um *monopólio múltiplo*. Isso ocorre quando a produção dos diversos produtos é mais eficiente se feita pelo monopolista do que por duas ou mais indústrias independentes. Assim, a subaditividade de custos abrange não apenas um, mas os diversos bens envolvidos no monopólio múltiplo.

Em princípio, o Poder Público, com o intuito de defender os interesses dos consumidores e da sociedade em geral, especialmente de preservar algum incentivo à busca de eficiência e de competitividade (Possas *et al.*, 1997), não pode permitir que empresários naturalmente monopolistas explorem de forma extorsiva a sociedade, provocando graves falhas na alocação social de recursos.

De maneira geral, o Estado passa a controlar preços, o acesso à atividade ou até quantidades de produção, sobretudo nas infra-estruturas tidas como serviços públicos essenciais. Ou, inversamente, ele tenta quebrar a estrutura naturalmente monopolista, impondo separações entre diversos estágios do processo produtivo (política de *unbundling*). No caso das ferrovias, por exemplo, onde a naturalidade do monopólio é amplamente reconhecida, o Governo britânico resolveu separar a operação de serviços ferroviários da construção e manutenção de vias, permitindo, assim, que se instaurasse uma competição sobretudo no campo da operação ferroviária. Em casos excepcionais, o Estado pode assumir uma atitude ainda mais radical que é a produção direta de bens e serviços, sobretudo se não existe nenhum capital privado disposto a assumir a produção tida como essencial para a sociedade, nem em termos de monopólio natural e institucionalizado (ou seja, com direitos de exclusividade). Todos esses instrumentos, que aliás são extremamente variados e permitem diversas nuances quanto ao grau de intervenção estatal, são resumidos pela economia da regulação como *regulação econômica*.



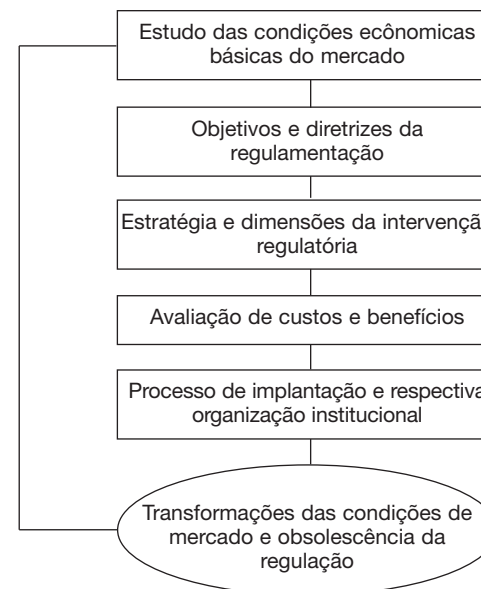
www.antp.org.br

Todavia, mister se faz que a ação do Estado seja a mais eficaz possível para atingir os objetivos propostos. Além disso, há que se garantir que a administração estatal das respectivas medidas regulatórias (controle, fiscalização, disciplinamento, etc.) não seja por demais onerosa aos cofres públicos ao ponto de os custos excederem os benefícios esperados da regulação (Guasch e Hahn, 1997; Estache e Martimort, 1999).

## O DESENHO REGULATÓRIO

Tal responsabilidade faz da regulação dos monopólios uma tarefa bastante complicada, dada a multiplicidade de ações possíveis e de respectivos efeitos positivos e negativos sobre a estrutura produtiva e o comportamento dos produtores. Desta feita, torna-se indispensável que o Poder Público planeje de forma bastante meticulosa suas intervenções. Assim, o *desenho regulatório* haverá de partir de análises detalhadas sobre a realidade, verificando concretamente as falhas a sanear, para depois definir claramente os objetivos a serem atingidos, passando a partir daí a estudar as diversas estratégias e medidas regulatórias cabíveis; uma vez essas esboçadas, cabe ainda uma avaliação prévia dos seus possíveis efeitos e sobretudo dos custos administrativos (análise da viabilidade institucional e econômica) e, finalmente, adotar-se-iam os passos organizativos e legais para a sua adoção (ver figura 1).

Figura 1  
Fluxograma do processo de desenho regulatório



Evidentemente, esse é um processo cíclico, já que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações; outras situações são criadas independentemente da regulação (por exemplo, uma inovação tecnológica que torna obsoletos certos pressupostos de monopólio natural da regulação); além disso, os regulados aprendem, ao longo do tempo, a manipular a regulação, contornando-a ou, o que é pior, capturando-a para seus interesses. Assim, após algum tempo, a regulação haverá de ser revista.

Como referido, as opções de atuação são muitas, abrangendo sobretudo os seguintes aspectos:

- a) *Definição dos limites das atividades a serem submetidas à regulação*: quais devem ser abrangidas e quais podem continuar a atuar livremente? No caso do transporte de passageiro, o transporte de linha é geralmente fortemente regulamentado, mas o transporte fretado e de turismo não é abrangido por essa regulamentação.
- b) *Definição das condições de entrada*: em princípio, em se tratando de monopólios naturais e regulamentados, a entrada não é livre, não se admitindo a competição aberta, tida como ruína. Entretanto, para não afrouxar o estímulo à eficiência das empresas monopolistas, o processo de entrada pode ser transformado em um momento de competição (competição pela entrada), geralmente mediante a realização de uma licitação. Em determinados casos, porém, pode haver uma certa liberdade de entrada, desde que o postulante demonstre certas qualificações mínimas. Portanto, a definição das condições de entrada admite diversos graus de liberdade. Inversamente, o Poder Público pode instituir restrições à livre saída do negócio, sobretudo em se tratando de uma atividade essencial (serviço público), cuja prestação não pode ser descontinuada.
- c) *Definição de tipos e quantidades de serviço (regulação de quantidade)*: especialmente em se tratando de uma atividade essencial (serviço público), cujo consumo deve ser garantido a todo cidadão, independente da situação econômica e geográfica, o Estado se incumbem de planejar a atividade (e até de impor determinados investimentos mínimos), de forma que o direito de acessibilidade generalizada possa se realizar efetivamente.
- d) *Política de preços*: é outro elemento fundamental para efetivar o direito de acessibilidade generalizada. Em princípio, o preço deve, além de ser devidamente módico, tornar a atividade rentável e até atrativa para os investidores, sobretudo se não forem previstas outras fontes de remuneração dos exploradores dos serviços. Entretanto, tal garantia do “equilíbrio econômico-financeiro” não pode levar os mesmos a afrouxarem em seu esforço por ganhos de eficiência, pelo que a política regulamentada de preços pode aplicar

diversos instrumentos e variantes que incluam o incentivo à eficiência ou até a certa competitividade. Políticas tais como preço-teto, remuneração-teto, tarifa com base nos custos e taxa de remuneração com redutor de ganho esperado de produtividade, definição da tarifa em processo licitatório (por exemplo, licitação pela menor tarifa), entre tantas outras, podem, assim, substituir ou complementar políticas tradicionais de tarifa simplesmente planilhada com base nos custos médios e em taxa de remuneração (método cost-plus); por sinal, essa política tem sido acusada de ser responsável pelo aumento sistemático dos custos e de outras ineficiências alocativas (Viscusi *et al.*, 1995, Crampes e Estache, 1997, Possas *et al.*, 1997).

- e) *Indicadores de desempenho e qualidade*: o Poder Público pode instituir e utilizar certos indicadores para premiar as empresas com melhores indicadores e punir as com piores, instaurando, assim, um processo controlado de competição.
- f) *Regulação não-econômica*: além de garantir o acesso generalizado aos serviços e bens, o Poder Público pode instituir normas no sentido de reduzir ou eliminar externalidades indesejáveis tais como insegurança, poluição, desconforto, etc.

Tais *remédios regulatórios* (que assim podemos chamar, pois devem ser instituídos na exata medida para sanear as falhas reconhecidas de mercado) haverão de ser determinados e reunidos de uma forma coerente em função de uma *estratégia regulatória* sobrejacente.

Basicamente, essa estratégia pode ser definida em termos do papel que o Poder Público vai assumir no desenho dos serviços, e qual grau de liberdade ele vai deixar para a empresa exploradora. A literatura lista uma variedade de estratégias, sistematizando-as, por ordem decrescente de grau de intervenção, em “empresa pública”, “monopólio competitivamente concedido” (*competitive franchising*, equivalente à nossa delegação de serviço público mediante licitação competitiva), “monopólio privado regulamentado” e desregulamentação (a qual, contrariamente ao que o nome sugere, não implica em passividade regulatória da parte do Poder Público; cf. Viscusi *et al.*, 1995). A rica experiência internacional pode demonstrar que todas elas podem ser desdobradas em um número grande de variantes, onde as diversas medidas acima listadas são aplicadas com diferentes graus de severidade.

## DESENHO DE CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO

Em se tratando de infra-estruturas, que são via de regra monopólios naturais, a estratégia mais comum é a da concessão (de serviço público). Por esse instrumento, uma empresa obtém do governo o direito de prover um serviço determinado sob condições privilegiadas em termos de poder de mercado (Kerf *et al.*, 1998).



www.antp.org.br



Contudo, esse privilégio não implica necessariamente na ausência total de competição. Primeiramente, só em situações especiais se justificam direitos de exclusividade (por exemplo, no caso de investimentos pesados em infra-estrutura), pelo que usualmente se admite, ainda que de forma controlada, certa concorrência na operação. E mesmo se o processo competitivo não ocorrer diretamente na operação, ele ainda pode ser instaurado quando da distribuição do direito de operação, geralmente mediante a realização de uma licitação competitiva; essa decidirá qual empresa irá gozar do privilégio de explorar, pelo prazo do contrato, o mercado em condições protegidas contra a competição.

Isso posto, o desenho de uma concessão contém diversos elementos básicos, entre os quais podem se listar (de forma não exaustiva): o desenho do contrato e respectivo processo, a flexibilidade e adaptabilidade nele contida, o objeto do contrato, a perspectiva de remuneração e de lucratividade da concessão, a alocação de riscos, os incentivos ao desempenho e respectiva avaliação e fiscalização; a alocação de responsabilidades e atribuições; programas de investimentos e respectivas fontes de financiamento; assim como a propriedade dos ativos.

Destacam-se, no entanto, no debate acerca das concessões de serviço público, sobretudo as seguintes questões:

- a) *A questão tarifária*: os pontos mais polêmicos são, aqui, a clareza da estrutura tarifária, a autoridade tarifária do Poder Público (e o nível de liberdade que o operador goza para variar os preços), as fontes alternativas de remuneração, eventuais procedimentos de compensação mútua de receitas entre as empresas (entre nós designada vulgarmente de câmara de compensação), quando o sistema de subsídio cruzado atravessa as economias internas das empresas, e, finalmente, as regras de indexação e revisão tarifárias.
- b) *O prazo do contrato*: em princípio, esse prazo deve ser suficiente para a recuperação do capital investido, e até tornar atrativa a concessão aos olhos dos investidores; mas, em contrapartida, ele também deve servir de instrumento de indução à eficiência. Sendo ele relativamente breve (mas longo o suficiente para atender os dois requisitos anteriores), o concessionário levará em consideração, ao longo de toda a duração do contrato, a perspectiva de ter de voltar a disputá-lo em uma renovada licitação, pelo que ele haverá de se esforçar a desenvolver sua técnica gerencial de forma a buscar ganhos de produtividade e poder apresentar, na próxima rodada licitatória, um preço competitivo.
- c) *O processo de contratação*: nos processos de concessão, a licitação competitiva tem sido amplamente adotada, inclusive imposta por Lei, embora tenham sido aplicados, em circunstâncias excepcionais, outros modos (negociação direta, negociação competitiva,

etc.; ver Kerf *et al.*, 1998). A licitação, embora complexa enquanto processo, visa garantir máxima transparência e isonomia e o clima competitivo entre os licitantes. Seu processo só ser público e regulamentado mediante um edital. Tipicamente, ele se desdobra em uma fase de qualificação dos concorrentes e outra de seleção do concessionário e de respectiva assinatura do contrato.

## A DIFÍCIL ARTE DE REGULAR E PRESTAR SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

A regulação dos serviços de transporte de passageiros está sendo há duas décadas centro de intensos debates teóricos e políticos em âmbito internacional. Especialmente no que tange ao transporte urbano de passageiros, trata-se de um setor em franca crise, eis que com o aumento da renda, a motorização avança; e a estrutura espacial das cidades e dos deslocamentos tem se modificado (verifica-se uma crescente dispersão de deslocamentos, onde o deslocamento para o trabalho perde seu peso relativo; ver Berechman, 1993, Ingram, 1997), dificultando cada vez mais seu atendimento por meios coletivos de transporte e reduzindo a participação relativa desses no transporte urbano.

Por sua vez, a política tradicional de subsidiá-lo e de regulamentá-lo fortemente, a título de se tratar de um serviço essencial e de caráter social, vem enfrentando críticas. Alega-se que, na verdade, tratar-se-ia de um setor *contestável*, que tem sido sujeito a uma regulação de monopólio natural mais por capricho político do que por necessidade econômica (essa ressalva diz respeito particularmente ao transporte rodoviário; cf. Aragão, 1996). Com esse discurso, foram executadas políticas de desregulamentação em diversos países; em outros, ocorreu pelo menos uma desestatização das operadoras e/ou a utilização de concessão via licitação, mantendo-se todavia a regulamentação.

Contudo, a maneira mais apropriada de regular esse setor continua ainda uma questão aberta. Em conformidade com a metodologia acima proposta, a resposta a essa pergunta teria de partir de uma análise das condições de consumo e de produção e das decorrentes estruturas produtivas da prestação do serviço em questão. Essa tarefa se revela, entretanto, assaz complicada.

Do lado do consumo, verifica-se que a demanda é dispersa espacial e temporalmente, e que os diversos usuários apresentam condições diferenciadas de renda e preferência. Na verdade, trata-se de uma constelação de mercados diferenciados (quase que no plano individual), mas que, de alguma forma, têm de ser consolidados para viabilizar os serviços de transporte. Uma viagem veicular constitui, assim, a dimensão mínima de mercado para o explorador de serviço. Um operador mais potente vai definir o mercado como linha, isso é, uma sucessão de via-



www.antp.org.br

gens veiculares ao longo do mesmo roteiro. Contudo, o que interessa ao Poder Público é a prestação de uma rede de linhas que garanta o usufruto do direito de acessibilidade aos cidadãos das diversas partes geográficas da cidade, ao longo dos mais diversos horários.

Esse processo de consolidação de demandas individuais em serviços e redes viáveis produz conseqüências graves para o consumo e a produção:

- a) Existe uma discrepância sistemática entre o desejo individual do consumidor e o serviço oferecido e regulamentado.
- b) A imposição de ubiquidade, regularidade e modicidade tarifária por motivo de interesse público, além de fazer cada passageiro ter de comprar serviços que se distanciam do seu padrão temporal e espacial de deslocamento e até de pagar, em função da tarifa pautada por custos médios do sistema, por serviços que efetivamente não consome, gera, no lado da produção, monopólios naturais, muito embora a tecnologia utilizada (veículo rodoviário) não constitua, por si só, uma barreira técnica nem econômica.
- c) O próprio viajante urbano, quando apresenta um padrão repetido de deslocamento, aspira a disponibilidade de um serviço regular ao longo do trajeto (ou seja, uma linha); quando apresenta uma pauta espacial e temporal diversificada de deslocamentos, passa a ser um consumidor de rede ao invés de linha. Isso reforça o caráter monopolista da produção, eis que a oferta de uma linha e, mais além, de uma rede exige investimentos que só são factíveis para organizações mais potentes.

Como resultado dessas contradições, o setor de transporte de passageiros vive em tensão entre a garantia de acessibilidade generalizada e o máximo ajuste às demandas extremamente diferenciadas: ao consumidor interessa o serviço que mais se adequa às suas necessidades especificadas. Se ele for mal atendido em seu interesse, ele tenderá a buscar modos alternativos de transporte.

Entretanto, a garantia da acessibilidade generalizada para todos os cidadãos impõe a consolidação de fluxos em um sistema economicamente viável, onde seja possível oferecer serviços de diferente nível de rentabilidade a preços acessíveis a todos, graças à exploração de economias de rede e de densidade. Sem essa lógica econômica as populações sem opção de escolha e que constituem mercados com custo maior de produção teriam de pagar uma tarifa insustentável para seu poder de compra.

Como resultado, o setor apresenta as principais características estruturais (Berechman 1993):

- a) em função sobretudo da alta flutuação da demanda, as empresas trabalham com um considerável excesso de capacidade, o qual

excede o nível ótimo para atender o *output* observado; assim, elas põem à mostra uma grande *economia de escala a curto prazo*;

- b) as empresas apresentam um nível elevado de *economias de densidade*, na medida em que são obrigadas a manter um excesso de capacidade especialmente nos períodos entre-pico; presenciam-se igualmente *economias de escopo*, pois, aumentando a cobertura espacial, os custos totais não crescerão proporcionalmente;
- c) entretanto, no que tange à *escala ótima de produção*, os resultados não são tão conclusivos; diversos estudos estimam que essa escala estaria por volta de 100 a 500 ônibus;
- d) há uma relativa *rigidez* na composição dos fatores de produção, especialmente na proporção entre frota, mão-de-obra operacional e outros insumos correntes; em particular, a *demandada por mão-de-obra é intensiva e relativamente inelástica*.

Em suma, o transporte público urbano, especialmente o serviço de linha, tende a ser regulado em termos de monopólio natural, embora essa solução apresente deficiências sistemáticas (ou seja, estamos diante de uma situação de *second best*). Necessidades diferenciadas só podem ser atendidas até um certo limite; por outro lado, há de se evitar que a estrutura monopolista criada não induza ineficiências, pelo que certo nível de competição se impõe, especialmente mediante a realização de licitações competitivas.

## AVALIAÇÃO DA PROPOSTA CONJUNTA DA ANTP, NTU E DO FÓRUM DE SECRETÁRIOS

### Aspectos metodológicos

Como apresentado acima, o assunto abordado no modelo se situa, no que concerne a sua base científica, na economia da regulação. A literatura sobre a regulação e sobre os decorrentes relacionamentos institucionais é vasta, mas foi praticamente ignorada pelos autores do modelo.

Em vez disso, os autores preferiram trabalhar com um quadro referencial que partiu da noção de *modelo*. A conceituação de modelo é, de fato, um passo importante, mas os autores ficaram no meio do caminho, se contentando com uma noção genérica desse termo. Só que em se tratando especificamente de modelo de relações institucionais, o esforço de conceituação haveria de se aprofundar, discutindo mais concretamente em que consiste um *modelo de relações institucionais*. Se tal aprofundamento tivesse sido feito, os autores teriam sentido a necessidade de se deter no estudo teórico das relações institucionais e poderiam ter chegado à teoria da regulação econômica.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

Quando, então, o documento passa a analisar *problemas*, ele não faz nada além do que listar, de uma forma relativamente assistemática, uma série de questões operacionais, sem relacioná-las com uma compreensão mais ampla do fenômeno da regulação. A rigor, tais questões operacionais haveriam de ser debatidas, enquanto tópicos de medidas regulatórias, no contexto de uma filosofia regulatória superior.

Mais adiante, o documento inaugura uma parte referente a *cenários para o setor de transporte*. A rigor, seguindo a metodologia para desenho regulatório acima exposta, haveria de se esperar, desse trecho, uma exposição dos problemas de mercado do transporte público, dos fatores externos e internos intervenientes, e de sua perspectiva de evolução. Tal exposição poderia servir como calço para a definição do “problema de regulação” e deveria preceder toda a discussão intitulada de “análise de problemas”.

Contudo, a avaliação que se encontra no documento se resume aos aspectos exteriores do setor a ser regulado, não se incluindo, na apreciação dos cenários, as perspectivas das empresas se modernizarem gerencialmente, de desenvolverem esforço de eficiência e adquirirem, assim, competitividade, especialmente mediante uma regulação devidamente incentivadora desse processo de amadurecimento. Não fornece, portanto, nenhum subsídio mais concreto para a política regulatória, se contentando com uma discussão relativamente superficial acerca do papel dominante da iniciativa privada na execução dos serviços, do advento de novas tecnologias gerenciais e de transporte, mas também da ameaça de informalização (a qual seria estabilizável).

O aspecto estrutural e metodológico mais grave é, porém, a ausência de vinculação do modelo proposto a uma política mais abrangente de transporte público urbano. Pois qualquer modelo regulatório haveria de se compreender como elemento de continuidade, como instrumento para implantação dessa política. Nesse particular, a ANTP tem desenvolvido diversos documentos programáticos, mas seu valioso conteúdo não serviu em algum momento de subsídio para o modelo sob análise. Há de ser perguntar, portanto, o que esse modelo tem a ver com o projeto *Transporte Humano* (Associação Nacional de Transporte Público, 1997), com as diversas agendas subseqüentes e com o mais recente artigo sobre o transporte na cidade do século 21 (Associação Nacional de Transporte Público, 1999).

Da própria leitura desses documentos pode-se, aliás, concluir que os elementos contidos na linha política professada pela ANTP trazem por si só implicações suficientemente fortes para uma estratégia regulatória sua; mas essa linha jamais poderia ter sido omitida no documento

que se analisa. Ela pressupõe, ademais, um papel extremamente forte do Poder Público, o qual, conjuntamente com os demais atores envolvidos, haveria de dirigir a árdua batalha em favor de um transporte público eficiente, eficaz e social e politicamente valorizado. Em suma, com referência à proposta metodológica para o desenho regulatório exposta, os *objetivos da regulação* não ficam claramente estabelecidos no documento.

Na estruturação do modelo, o documento sob análise distingue ainda *aspectos estratégicos e táticos*. Contudo, a subdivisão proposta abre muitas discussões, pois adjetiva elementos de decisão tais como agrupamentos de serviços, segmentação da oferta, repartição das atribuições, controle gerencial e o próprio financiamento como questões meramente táticas, embora todas elas tenham uma importância estratégica na configuração do mercado, sobretudo se o Poder Público almejar a indução à eficiência e até a competição controlada. No que tange particularmente ao financiamento, tido aqui como uma questão tática, ele afeta profundamente a regulação do mercado conforme a constelação de atores financiadores concretamente construída para cada caso, sobretudo quando se trata de investimentos de grandes infra-estruturas em regime de parceria.

### Tópicos a serem destacados

No que concerne primeiramente à *estrutura institucional básica*, inicialmente se parte do instituto do serviço público; todavia, o objeto do contrato é estendido aos mais diversos negócios de transporte e acessórios. Particularmente nas cidades pequenas, o transporte deveria ser confiado invariavelmente a uma concessionária única; nas maiores, a concessão haveria de abranger a construção e exploração, pelo instrumento BOT, de obras por consórcios (SPE's), dos quais as empresas de transporte fariam parte, obrigatoriamente.

A imposição, por todo o território nacional, de tal política de uniformização e verticalização merece ser questionada. Em muitos casos, a desverticalização e segmentação institucional entre diversos serviços pode se revelar como mais fecunda, especialmente para preservar espaços para competição e para esforços de eficiência.

Em particular, nas cidades pequenas, onde o transporte municipal adquire, muitas vezes, caráter de transporte interurbano entre sede e distritos, a regulamentação rígida demais e, ainda mais, a monopolição da operação podem se revelar como contraproducentes. No caso das cidades maiores, a imposição do modelo de SPE, que está ligado à operação de *project financing* (PF), merece ser reavaliada. O próprio instrumento de PF pode ser de difícil aplicação em operações



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

urbanas complexas, já que ele pressupõe uma estrutura enxuta de negócios e atores participantes, com riscos e resultados bem delimitados (Finnerty, 1998), o que não é simples de se conseguir nessas operações. Por fim, não necessariamente as empresas de transporte precisam se encaixar como sócios dos consórcios; esses podem ser integrados por construtoras e financiadoras, que haverão de subcontratar empresas de transporte para executarem os respectivos serviços, opção essa que pode garantir um bom nível de competitividade, até possivelmente superior ao que se conseguiria em uma licitação.

Quanto aos *prazos do contrato*, o modelo prioriza o critério da atratividade para o investidor, critério esse que haverá de ser, sem dúvida, contemplado. Entretanto, como demonstrado, ele não pode ser o único, eis que o prazo constitui um instrumento importante e irrecusável de incentivo à eficiência. Como apresentado diversas vezes, o uso de cinco anos para a operação de ônibus é praxe internacional. Em se tratando de investimentos infra-estruturais, que implicam em custos enterrados, há de se analisar de que obra se trata efetivamente. Ela tem de ser bem mais abrangente e volumosa do que a manutenção de vias e terminais.

Já com relação à *propriedade dos ativos*, a parte mais problemática da proposta se refere aos equipamentos de controle, instrumentos esses de suma importância estratégica para a busca de eficiência e eficácia, e que deveriam, portanto, estar sob domínio público. Assim, na falta de recursos para o necessário investimento público, o correto será terceirizá-lo, remunerando o respectivo contratado mediante parcela da taxa de gerência (ou outro meio) e mantendo o Poder Público como destinatário primário das informações. O próprio contratado seria uma entidade inteiramente independente das operadoras e se relacionaria diretamente com o Poder Público. A intervenção direta das empresas a serem controladas no sistema de controle implica em um grande risco de capturação regulatória.

No campo das *obrigações de investimentos e pagamentos*, a questão que merece maior destaque é a vedação categórica, pelo documento, de licitações com oferta pecuniária, sob alegação de que implicariam em acréscimo nas tarifas e que se a utilização dos recursos da licitação não estivesse, de forma garantida, afetada ao setor, esse sofreria descapitalização. De um lado, essa modalidade licitatória, prevista na legislação, tem seu lado de incentivo à eficiência. Assim sendo, quem está preocupado com o valor da tarifa e com a altura dos custos, deveria se concentrar sobretudo na criação de um ambiente competitivo e de permanente busca de eficiência (questão que o modelo, aliás, trata de forma mais retórica do que efetiva). Por outro, a oferta pecuniária visa apropriar valores de mercado que efetiva-

mente existem e são negociados entre as empresas quando da transferência das concessões. Abdicar dessa apropriação constituiria, assim, um presente fiscal em favor das empresas, e isso em uma época de extrema penúria de recursos públicos. O fato de não haver garantia para a aplicação dos recursos no setor não desmerece a sua apropriação, pois eles podem ser utilizados em áreas que o Poder Público julgar mais essencial (educação, saúde pública, segurança, etc.).

O modelo indica uma *orientação para o mercado* como diretriz gerencial no setor. De um lado, em um contexto de perda de passageiros para o transporte individual e para o informal, uma atitude de competitividade e de interesse pela conquista do cliente é sempre bem-vinda. Isso levaria sobretudo à adoção de políticas de diferenciação e de criação de serviços seletivos. Por outro lado, apesar dessa mudança de clima, ainda há vastas camadas da população que permanecem excluídas de um serviço mínimo. Portanto, há de se preocupar com que uma *excessiva* segmentação não esvazie o serviço público de transporte, reduzindo economias de densidade, o que pode levar ao encarecimento do restante da rede ou à diminuição da sua qualidade. Além disso, excessos de segmentação poderiam agravar os congestionamentos, contrariando um dos mais importantes objetivos da política de transporte público de hoje em dia.

Em um raro espaço em que se refere à competição, o documento resume, de forma lacônica, que haverá *competição para entrar no mercado* (mas não no mercado), através de processo seletivo, o qual, quando muito, “deverá levar em conta critérios que reflitam a eficiência do proponente na prestação dos serviços”. Evidentemente, a licitação, por mais importante e indispensável que seja para a busca de eficiência e competitividade, não é capaz de, *sozinha*, criar o ambiente de busca permanente de eficiência e competitividade. Ela teria de ser complementada por processos de avaliação de desempenho e uma estrutura tarifária incentivadora. Além do mais, certos espaços de competição direta na rua entre os serviços deveriam ser preservados, evitando-se a excessiva concentração de objetos em uma mesma delegação, o que torna contra-indicada a concentração de todos os serviços - mais projetos associáveis - na mão de concessionários únicos (tal qual proposto para as cidades menores) e consórcios (para as cidade maiores).

No tocante à *distribuição de riscos*, são destacados os riscos de tarifa, de custos e de demanda (receita). Essa estrutura é relativamente incompleta e deixa de lado a principal discussão que é o caráter político do risco. Especialmente o *risco político* tende a ser considerado, na literatura, como uma categoria central em contratos de concessão. Mister se faz, portanto, que os contratos não



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)



estejam apenas juridicamente consolidados, mas que eles também sejam aceitos pela sociedade como legítimos (morais) e relevantes para o interesse público, pelo que procedimentos limpos e transparentes de seleção e contratação tornaram-se indispensáveis. Dúvidas acerca da lisura dos processos fragilizam politicamente a concessão, desmoralizam a regulamentação, dando espaço para permanente contestação e instabilidade e para o próprio fortalecimento do transporte informal.

A *organização dos serviços*, onde se incluem seu agrupamento, a segmentação da oferta e a repartição de atribuições entre Poder Público e as operadoras, foi tida como mera variável “tática”. Isso decorre da decisão de que, no plano “estratégico”, haveria concessões relativamente abrangentes, o que implica na eliminação de uma política de competição em várias dimensões (ela limitar-se-ia à licitação). Assim sendo, o agrupamento de serviços, a segmentação e a repartição de atribuições perdem toda sua força como instrumento de incentivo à eficiência e competitividade.

Ao revés, para uma política que efetivamente procurasse ganhos de produtividade e qualidade, esses espaços teriam valor estratégico. Assim, a política de agrupamento de serviços (ou seja, de construção de lotes contratuais) poderia deixar espaço para certa saudável competição em corredores; a política de segmentação seria um instrumento para deixar novos atores participar do sistema. Igualmente de caráter estratégico é a *definição* da divisão das atribuições, pois determina basicamente o regime regulatório. Algo semelhante pode ser dito com relação à *tarifa*, que é, como exposto, um importante instrumento à eficiência e competitividade.

No detalhamento do modelo, o *controle* fica basicamente reduzido à pesquisa de opinião, no que tange à “eficácia” (pesquisas essas financiadas pelas concessionárias); e, no tocante à “eficiência”, o controle seria realizado por um esquema de fiscalização conjunta entre a empresa e o órgão público. O fato de ser prevista a “orientação”, pelo Poder Público, das pesquisas de opinião, e que o mesmo ainda definiria níveis mínimos de desempenho e de qualidade, colocando seu não atingimento sob a pena de aplicação de penalidades contratuais, não elimina o grande risco de capturação de todo o processo pelas empresas, pelo que se recomenda a estrita eliminação de qualquer intervenção das empresas nos procedimentos e instrumentos de controle. Tratando-se do exercício mais essencial do poder de polícia, a fiscalização é atribuição exclusiva do Estado (com possível e desejada participação dos usuários), e sua eventual terceirização só deve ocorrer mediante contratos independentes entre Poder Público e fornecedoras de respectivos equipamentos e serviços, sem nenhuma intervenção das concessionárias sujeitas ao controle.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

Por fim, o *financiamento*, um elemento estratégico para toda a arquitetura da regulação, além de ser classificado, no documento, como uma questão tática, não merece dele mais de um breve parágrafo, não obstante o nome do documento ser “Modelos de relações institucionais e de investimentos”. Como acima afirmado, a constelação dos investidores e dos instrumentos de financiamento concretamente construída para cada projeto vai definir uma grande parte da arquitetura das relações institucionais e do processo de concessão. Assim sendo, esse tópico não poderia ter sido tratado de maneira tão sumária.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Efetivamente, o modelo resultante do trabalho conjunto entre as três entidades apresenta problemas estruturais sérios. Inicialmente, eles ignoram todo um debate internacional acerca da questão central do modelo, que é a regulação das atividades de transporte urbano de passageiros. Isso dificulta a identificação dos reais problemas a tratar. Além disso, o trabalho sob análise não parte de uma proposta política mais abrangente para o setor, apesar de uma das entidades, a ANTP, dispor de valiosos documentos estratégicos a esse respeito; entretanto, os mesmos e as diretrizes neles contidas são praticamente ignorados no presente documento.

Os demais problemas metodológicos e políticos da proposta foram comentados ao longo da presente contribuição e devem ser encarados como decorrentes dessas duas falhas centrais. Vale aqui complementar essa avaliação como os seguintes pontos:

- a) De fato, o mercado de transporte público está sofrendo atualmente uma profunda mudança, pelo que urge uma mudança de enfoque na prestação dos serviços. De um lado, a competição pelo usuário se impõe pelo avanço da motorização e de meios informais de transporte (cuja simples repressão não tem resultado em sua retração). De outro, a abordagem do serviço pelo lado do “negócio” tem seus limites, pois ainda se trata de um relevante serviço público, ao qual uma boa parte da população ainda não tem um acesso amplo e generalizado. Além do mais, limitações do espaço viário têm de ser levadas em consideração por uma política de segmentação com base em veículos de menor porte.
- b) Assim, a oferta de um bom serviço geral, público, com qualidade e amplamente acessível, continua na ordem do dia, embora há que se preocupar com a atratividade do sistema para as pessoas com opção de acesso ao transporte individual e informal. Além desses objetivos básicos, não há de se olvidar do papel do transporte como elemento estruturante do espaço urbano.

- c) O documento é particularmente tímido no que tange ao desenho de uma política industrial para o setor. O setor rodoviário de passageiros do Brasil contém, na verdade, enormes potenciais para exportação e atração de poupanças da classe média (aliás, o próprio crescimento do transporte informal é uma demonstração disso). Assim sendo, uma política de relações institucionais teria de levar esses potenciais em consideração, ainda mais que eles têm uma relevância macroeconômica. Por sinal, não é de se esperar que o Governo Federal se empenhe mais pelo setor - e sua ausência tem sido alvo constante de amargas observações pelos signatários da proposta -, se a União não reconhecer a sua utilidade para a solução dos problemas mais eminentes que ela tenta resolver atualmente, que é a estabilização macroeconômica.
- d) A questão da *competição* e do esforço contínuo pela eficiência merece definitivamente maior destaque em propostas desse tipo. No setor em tela, especialmente em se tratando de serviços de linha, a licitação competitiva se impõe como um instrumento central nesse sentido. Entretanto, ele tem de ser complementado com outros elementos, tais como o controle competitivo de desempenho e uma política tarifária incentivadora. Alguma competição residual e controlada da operação não deixa de ser bem-vinda, igualmente.
- e) Uma política de diversificação e de segmentação constitui também um valioso instrumento de competição, além de contribuir para a elevação da atratividade do transporte público. Sobretudo, ela renova o quadro social na produção, aumentando a *sócio-diversidade* do setor, atraindo novas poupanças e gerando novos empregos. Como dito, a diversificação tem seu limite onde passa a ameaçar gravemente a rede básica de serviço público e a congestionar as vias.
- f) Os segmentos táxi, transporte escolar e fretado precisam ser melhor integrados na rede de serviços públicos (aliás, eles já constituem tradicionais e valiosos segmentos alternativos). Experiências internacionais apontam, a título de exemplo, o benefício econômico da cooperação entre serviços de transporte coletivo de linha e o táxi, especialmente em horários e locais de demanda mais rarefeita. Um conselho de cooperação poderia ser instituído entre os segmentos, com apoio e supervisão do Poder Público.
- g) É de se esperar que uma reforma regulatória pautada pela eficiência e competitividade, introduzindo mecanismos tais como a licitação, provoque certa reestruturação do setor, com alguma concentração empresarial. Em princípio, tal concentração pode ser um importante pressuposto para a competição global. Mas essa concentração não implica necessariamente no desaparecimento das pequenas empresas, eis que existem diversos nichos a serem ainda desenvolvidos, e que as pequenas empresas e até operadores individuais podem se



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

- consorciar em redes empresariais, cooperativas ou simplesmente se fundir. Alternativamente, elas poderiam ser subcontratadas por empresas maiores (uma vez devidamente adaptada a legislação) ou estabelecerem vínculos de franquia com estas últimas.
- h) De qualquer forma, mister se faz que o setor se prepare para a competição global que, mais cedo ou mais tarde, baterá às portas no País. Em contrapartida, o setor, robustecido por um regime regulatório pautado pela busca de eficiência e competitividade, poderá não apenas fazer face à competição estrangeira, mas também, ele mesmo, disputar espaços fora do País. A falta desse esforço e a insistência na construção de um (frágil) muro regulatório protetor, ao revés, vão fragilizá-lo definitivamente e fazê-lo, no final, sucumbir aos atores rivais.
- i) Há de se resgatar, sempre, a importância da autoridade pública para a implantação e regulamentação de um sistema eficiente, eficaz e sustentável de transporte de passageiros. O enfraquecimento político e técnico do Poder Público não interessa à sociedade, e até à maior parte dos operadores. Tal enfraquecimento leva, é bom lembrar, à desmoralização do setor regulamentado e ao seu subsequente enfraquecimento.
- j) A reforma regulatória, que está na ordem do dia, e que deve se pautar pelas diretrizes resumidas no quadro 1, exige um esforço coletivo da parte dos diversos atores sociais envolvidos. Assim sendo, para o desdobramento prático do debate regulatório recomenda-se o desenvolvimento de programas cooperativos entre esse atores nos seguintes campos:
- programa de inteligência mercadológica;
  - programa de modernização gerencial;
  - programa de reforma regulatória;
  - programa de capacitação gerencial do setor público;
  - programa de reestruturação do quadro empresarial;
  - programa de inovação tecnológica;
  - programa de formação de recursos humanos;
  - programa de compensação de impactos sociais derivados dos processos de modernização tecnológica e gerencial;
  - programa de captação de recursos financeiros;
  - programa de expansão externa e de exportação.

As idéias básicas desses programas estão contidas no documento principal.

## Quadro 1

### Diretrizes básicas para a reforma regulatória do setor de transporte urbano de passageiros do Brasil

1. Bom atendimento aos diversos segmentos de público, garantindo-se a acessibilidade generalizada sobretudo ao público que depende dos serviços (inclusive aos que atualmente estão excluídos por motivos de insuficiência de renda), mas também resgatando a atratividade para segmentos que têm condições de escolha.
2. Busca de eficiência produtiva mediante aplicação de mecanismos incentivadores dos respectivos esforços, especialmente de indução à competição e de abertura permanente do mercado a novos atores.
3. Maximização da eficiência alocativa, construindo-se redes sistematicamente eficientes, com vistas a se explorarem economias de rede, de escopo e de densidade, preservando-se a qualidade dos serviços de caráter social e público.
4. Adequação da regulação às especificidades locais, preservando-se para tal a autonomia do poder local; igualmente, a regulação deve ser a mais efetiva e eficiente para a consecução de seus fins, reduzindo os custos administrativos de sua aplicação ao mínimo indispensável.
5. Manutenção da sustentabilidade ambiental.
6. Produção de efeitos macroeconômicos positivos, sobretudo no que tange a indução e atração de poupança nacional e esforços de exportação.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)