



Transporte público urbano de passageiros

Modelos de relacionamento institucional e investimento

Relatório técnico do Grupo Técnico

Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU

Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP
Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos

Os transportes urbanos enfrentam uma importante mudança de cenário decorrente não apenas de sua própria história e desenvolvimento, mas, sobretudo, da conjuntura atual do País. Mudanças sociais, econômicas e institucionais vêm alterando todos os setores da vida nacional com reflexos na mobilidade da população urbana. A partir de 1988, as constituições federal e estaduais, juntamente com as leis orgânicas dos municípios, definiram novos parâmetros institucionais para o transporte urbano, considerado-o explicitamente como serviço público de interesse local e caráter essencial. A Lei de Concessões, em 1994, detalhou esses parâmetros e exigiu do poder público e das operadoras de transporte o aperfeiçoamento das relações institucionais entre eles. Várias iniciativas de reordenamento institucional se sucederam desde então, criando uma grande diversidade de alternativas, mas sem convergir ainda para soluções plenamente satisfatórias.

Reduções sistemáticas da demanda de passageiros, associadas a um generalizado aumento de produção quilométrica (conseqüentemente do custo total dos serviços), vêm provocando sucessivos desequilíbrios nos contratos existentes ou induzindo a reajustes tarifários acima dos índices de inflação correntes.

Face a essa situação, a Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, o Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos e a Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos - NTU decidiram juntar esforços para analisar a questão e propor modelos de relacionamento que tivessem como objetivo principal a implantação, em ambiente regulatório renovado, de sistemas de gestão ágeis, capazes de atuar com eficiência em mercados competitivos e estimular a participação de capitais privados na expansão da infra-estrutura dos transportes rodoviários e metro-ferroviários.



www.antp.org.br

Para isso, foram criados dois grupos de trabalho, o grupo diretor (GD), com as características de um amplo fórum, constituído por representantes de órgãos governamentais, associações e empresas privadas do setor e com atribuição de dirigir os trabalhos, debater e aprovar as diretrizes que viessem a ser propostas, e o grupo técnico (GT), de caráter executivo, formado por profissionais experientes vinculados às áreas pública e privada, representativos de diversas correntes de pensamento e oriundos de diferentes regiões do País. O apoio logístico para os estudos foi contratado com uma consultora especializada.

Juntas, essas entidades e pessoas assumiram a responsabilidade de fazer o diagnóstico dos problemas existentes, analisar as tendências de futuro e propor modelos de relacionamento institucional, de tal forma que o resultado dos trabalhos expressasse os pensamentos e propósitos de todos os organismos envolvidos, respeitadas as suas peculiaridades e diferenças naturais na abordagem do transporte urbano.

Este trabalho se constitui do resumo dos documentos desenvolvidos pelo grupo técnico, disponíveis em sua íntegra no endereço <http://www.transpublico.org.br>.

METODOLOGIA UTILIZADA PELO GT PARA DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

O desenvolvimento dos trabalhos obedeceu ao processo iterativo de discussão em grupo pela Internet entremeados de reuniões de discussão e avaliação, pelo grupo técnico, dos documentos desenvolvidos pela consultoria, até a produção de relatórios finais sobre cada tema (levados à aprovação e incorporação de sugestões pelo grupo diretor).

Nesse processo, a organização dos trabalhos obedeceu ao seguinte escopo:

- concepção do conceito de modelo a ser desenvolvido;
- identificação, levantamento e análise dos casos típicos de delegações de sistemas de transporte em cidades ou regiões metropolitanas. Foram selecionados os seguintes sistemas:
 1. Belo Horizonte Sistema municipal de transporte por ônibus
 2. Curitiba Sistema municipal de transporte por ônibus
 3. Goiânia Sistema metropolitano de transporte por ônibus
 4. Porto Alegre Sistema municipal de transporte por ônibus
 5. Rio de Janeiro Sistema municipal de transporte por ônibus
 6. Rio de Janeiro Sistema de trens de subúrbio
 7. Rio de Janeiro Sistema de transporte por barcas
 8. Rio de Janeiro Metrô - linhas 1 e 2
 9. Rio de Janeiro Metrô - linha 4
 10. São Paulo Corredor metropolitano São Mateus-Jabaquara

Foram também levantadas as seguintes propostas em estudo:

1. Juiz de Fora Sistema municipal de transporte por ônibus
2. Recife Sistema metropolitano de transporte por ônibus
3. São Paulo Sistema metropolitano de transporte por ônibus
4. São Paulo Metrô - linha 4;

- análise dos problemas encontrados nos casos estudados;
- análise de cenários do transporte urbano de passageiros;
- proposição do modelo;
- análise do modelo proposto.

CONCEITO DE MODELO

Categorias de modelos

Um sistema¹ ou subsistema presente no mundo real, a exemplo dos sistemas e subsistemas de transporte, pode e deve, para efeitos analíticos, ser objeto de uma particular representação denominada “modelo”; nesse sentido, modelos são representações da realidade. Para que possam servir de objeto de análise, devem ser muito mais simples que o sistema real que representam, pois sendo tão complexos e difíceis de controlar como a realidade, não há nenhuma vantagem em construí-los e utilizá-los.

Embora seja necessário um grande número de variáveis para representar e explicar um sistema real, é certo que um pequeno número de variáveis explica geralmente a maior parte dele. Assim, um modelo representativo de um determinado sistema deve ser construído e analisado a partir da identificação dessas variáveis relevantes e da correta relação entre elas.

A literatura especializada assinala a existência de diferentes categorias de modelos, de menor ou maior grau de abstração. Em geral, destacam-se quatro categorias de modelo: icônico, analógico, simbólico (ou matemático) e conceitual.

Nos modelos *icônicos*, as propriedades relevantes dos sistemas reais são representadas como tais, porém com redução de escala; nesse sentido, são imagens de um objeto verdadeiro, do qual diferem pelo tamanho. Os modelos *analógicos*, além da transformação de tamanho, caracterizam-se pelo abstração ou simplificação de várias propriedades do sistema representado. Já os modelos *simbólicos* assumem a forma de expressões matemáticas, quase sempre equações ou inequações, que refletem a estrutura e ou a funcionalidade do sistema, constituindo um tipo de modelo mais geral e abstrato. Final-

1. Sistema é aqui entendido como “um conjunto de partes que interagem, segundo um plano ou princípio para atingir um determinado fim”, ou, colocado de outra forma, é “um conjunto ou combinação de coisas ou partes, formando um complexo ou todo unitário”. Ou ainda, “é um todo complexo e organizado” (REIS, José R. et al. Manual de engenharia de sistemas e projetos: uma abordagem prática. Petrópolis: Vozes, 1980).



www.antp.org.br

mente, os modelos *conceituais*, a partir de uma maior abstração, representam a concepção que se tem das variáveis julgadas relevantes e de seu inter-relacionamento no âmbito do sistema analisado.

Nessa linha de pensamento, os modelos conceituais servem primordialmente para representar as relações (de ordem qualitativa ou quantitativa) entre as diferentes partes da realidade, ou melhor, dos elementos do sistema.

Construção de modelos

O processo de construção de modelos obedece a padrões que dependem da complexidade do sistema e do grau de conhecimento que os analistas têm da estrutura e funcionalidade do sistema. Para se iniciar esse processo, uma condição básica é a disponibilidade de um conjunto razoável de dados consistentes e qualificados acerca do sistema a ser modelado, permitindo deslançar um movimento recíproco entre a produção de informações e a construção do modelo.

Assim, a construção de um modelo caracteriza-se como um processo de aproximações sucessivas, ao longo do qual quase sempre de-freonta-se com um objetivo conflitante: fazer com que o modelo seja tanto quanto possível simplificado e de fácil análise e fazer com que seja o mais exato possível. Conseqüentemente, ao se construir um modelo torna-se imperativo simplificar a realidade, mas até um certo ponto em que a perda de precisão não se torne significativa.

Nesse contexto, torna-se de fundamental importância que a identificação e análise das variáveis, de suas inter-relações e das restrições intervenientes, sejam efetuadas de maneira altamente seletiva. Para simplificação da realidade a ser modelada, deve-se considerar que um sistema é modelado com uma certa finalidade; tudo que não afete tal fim pode ser desconsiderado. Além disso, pode-se lançar mão da:

- a. omissão de variáveis de menor relevância;
- b. agregação de variáveis;
- c. modificação da natureza das variáveis;
- d. simplificação das relações entre as variáveis;
- e. modificação das restrições.

Bases para estruturação do modelo

No presente documento, daqui por diante, ao se referir a *modelo* está se tratando do *modelo conceitual* (como definido) do subsistema de relacionamento institucional e investimento do sistema de transporte público urbano de passageiros.

O trabalho inicialmente empreendido (e relatado no presente capítulo), com a finalidade de criar as bases para a futura construção do modelo de relacionamento institucional e investimento, compreendeu a identificação e caracterização das variáveis relevantes para construção do modelo.

Essa identificação e caracterização das variáveis relevantes, bem como de seus atributos, foi efetuada com base na literatura especializada, nas informações já levantadas acerca dos “casos típicos”, assim como na experiência e conhecimentos dos consultores envolvidos. Foram assim identificadas 20 variáveis, comentadas a seguir:

1. **Regime de prestação dos serviços:** coexistem, de fato, duas formas básicas de prestação do serviço: i) diretamente pelo poder concedente, através de uma entidade pública ou de terceiros, mediante contrato de fretamento; e, ii) por delegação para execução do serviço, através de concessão ou permissão.
2. **Modalidade de delegação:** a delegação pode se restringir à administração e exploração do serviço público de transporte ou ser ampliada, combinando a administração e exploração do serviço público com a execução e operação de infra-estrutura (obra pública) de suporte ao serviço, nesse caso mediante concessão.
3. **Prazo da delegação:** o prazo contratual é essencialmente condicionado pela forma de delegação, natureza do investimento e características e estrutura de propriedade dos ativos empenhados. Embora, em qualquer regime legal, o delegatário deva ter garantida a recuperação de seus investimentos, isto nem sempre significa que o prazo contratual precisa ser obrigatoriamente pelo menos igual ao tempo para tanto requerido.

Para que o prazo possa ser menor do que a vida econômica dos ativos empenhados, estes devem ser divisíveis e versáteis e apresentar usos alternativos (como é típico dos sistemas convencionais de transporte por ônibus). Na modalidade de concessão envolvendo a exploração do serviço e a implantação e operação de obras públicas (ativos fixos), o ajuste do prazo à vida econômica dos investimentos em infra-estrutura é essencial.

Em muitas situações, a contrapartida para o menor prazo poderia ser a existência de dispositivos contratuais que garantam o incentivo ao investimento. Outra situação típica, que permitiria contratos de menor prazo, é aquela em que os ativos são e permanecem de propriedade do poder público, que os arrenda temporariamente ao delegatário.

Um princípio geral relevante é que, quanto menor o prazo da delegação, mais imediata é a pressão competitiva no sistema. A generalização de prazos menores poderia criar um mercado nacio-



www.antp.org.br

nal permanentemente em disputa pelas empresas do setor, trazendo as vantagens da competitividade pela entrada e pela permanência nesse mercado.

Os contratos de concessão podem, desde que previsto explicitamente, ter seus prazos renovados por prazo igual ao contratual. Os de execução de serviços, ou de fretamento, podem ser aditados, de acordo com a lei de licitações, em 12 meses no máximo.

4. **Obrigações de pagamentos e investimentos:** pagamentos, na forma de transferência monetária, podem ser exigidos dos delegatários ao poder público e vice versa. Na primeira categoria, são incluídos os pagamentos pelo direito de exploração do serviço (“concessão onerosa”); pelo uso de infra-estrutura pública já executada ou a executar pelo próprio poder público; pelo arrendamento de ativos operacionais de propriedade pública; repasse a título de compensação, por delegatários superavitários; bem como a taxa de gerenciamento e fiscalização dos serviços delegados. Da segunda, fazem parte o subsídio direto; a indenização compensatória, visando, por meio de recursos orçamentários, a cobertura de benefícios tarifários concedidos pelo poder público (passes e gratuidades), e outras alternativas de complementação da receita (“concessão negativa”); o pagamento pela prestação do serviço contratado, na modalidade de fretamento; repasse aos operadores deficitários, a título de compensação tarifária.

Por outro lado, os “pagamentos” podem se dar de modo não monetário, a exemplo da oferta de infra-estrutura pelo poder público sem ônus para o delegatário; da provisão de terrenos para construção de terminais, vias exclusivas e outras facilidades; da assunção de responsabilidades no desligamento de pessoal em caso de privatização de empresas operadoras estatais; dentre outras.

Uma clara e precisa definição das obrigações de pagamentos e da assunção de responsabilidades quanto aos investimentos é da maior relevância para a correta determinação do equilíbrio econômico-financeiro da delegação e de sua manutenção ao longo do prazo contratual.

5. **Agrupamento dos serviços:** a delegação dos serviços ocorre sob diferentes alternativas de agrupamento (arranjo espacial e tamanho) - por linha ou grupo de linhas, por área geográfica, por lote de veículos, por rede etc., com óbvias inter-relações com os modelos de tarifação empregados.
6. **Segmentação da oferta:** verificam-se diferentes alternativas de segmentação da oferta dos serviços: desde todos os serviços

de transporte até por modalidade de transporte, pela combinação de diferentes modos, ou, então, por categoria e características dos veículos, para atendimento aos diferentes segmentos da demanda.

7. **Estrutura competitiva implícita no modelo:** pode variar desde a competição “pelo” mercado (mediante seleção competitiva para entrada no mercado, com direitos ou não de exclusividade) até a competição “no” mercado (com ausência de exclusividade na exploração do serviço).
8. **Orientação da prestação do serviço:** a postura empresarial das empresas delegatárias é fortemente condicionada pela cultura organizacional vigente no sistema. Assim, pode variar desde a cultura estritamente orientada pelo cumprimento da especificação do serviço (definida pelo órgão gestor do sistema), que se traduz em uma postura restritiva de mero “executor do contrato”, voltado para os *stakeholders*² internos, até uma cultura fortemente orientada pelo mercado,³ que leva à assunção efetiva dos papéis de “explorador do negócio transporte”, buscando continuamente a elevação da performance do negócio e a interação/ parceria com os diferentes *stakeholders* do sistema.
9. **Condições de entrada:** como condição marcante, a legislação vigente subordina, em qualquer modalidade, a delegação do serviço à prévia licitação. A entrada no sistema é também profundamente condicionada pela ausência ou existência (em maior ou menor grau) de barreiras. Assim, a entrada pode ser restrita a empresas isoladas ou ser aberta a consórcios de empresas. Ocorrendo abertura para consórcios, pode haver ou não a exigência de sua posterior transformação em empresa como sociedade de propósito específico (SPE).
A entrada pode ainda ser condicionada ou não à comprovação de experiência anterior em atividade pertinente ao objeto da delegação, podendo, no caso de consórcio, a comprovação de experiência ser exigida de apenas uma ou de todas as empresas consorciadas.
10. **Condições de saída:** na modalidade de administração e exploração do serviço mediante concessão ou permissão, a legislação vigente prevê seis hipóteses para extinção da delegação

2. O termo *stakeholder*, comumente traduzido por “participante”, “interessado”, “envolvido”, designa aqueles agentes com os quais uma organização mantém uma relação de troca, seja voluntária ou não, para que possa atingir sua missão/objetivos. Assim, são considerados *stakeholders* os consumidores e seus grupos de representação, os empregados, reguladores, governo, fornecedores, competidores, grupos de defesa de interesses corporativos ou sociais, ambientalistas etc.

3. Mercado é aqui entendido num conceito ampliado, que vai além do curto prazo e apenas do consumidor dos serviços, abrangendo o conjunto de *stakeholders* do sistema.



(no caso de permissão, aplicando aquilo que for cabível), quais sejam: i) decurso do prazo contratual; ii) encampação (fundada na satisfação do interesse público); iii) caducidade (por inadimplência do concessionário ou supressão de requisito indispensável à manutenção do contrato); iv) rescisão contratual (por iniciativa do delegatário, em caso de descumprimento do contrato pelo poder público); v) anulação (por ilegalidade verificada no processo de outorga da delegação); vi) falência ou extinção da empresa delegatária.

Na modalidade de fretamento, as condições de saída sustentam-se em princípios jurídicos comuns acerca de contratos administrativos.

Embora a legislação exija que, nos regimes de concessão e fretamento, o prazo da delegação seja obrigatoriamente definido, pode existir nos contratos, nos termos da lei, dispositivo permissivo de prorrogação (automática ou condicionada) por determinado período.

Vale ressaltar que, no regime de concessão, a legislação estipula que os bens previamente definidos como reversíveis devem ser, extinta a delegação, transferidos ao poder público, sendo devida ao delegatário a indenização pelos ativos ainda não depreciados.

11. **Autoridade e política tarifária:** nos serviços de transporte pode-se variar de uma situação de total ausência da interferência governamental na questão tarifária, se as condições vigentes são fortemente competitivas, até a situação de completa regulação, em que as tarifas são ditadas pelo poder público, por não estarem submetidos os serviços às leis de mercado.

Em situações em que o poder público busca suprimir o poder do monopólio (e ou em razão de outros objetivos de política pública), a questão tarifária é um aspecto relevante da regulação governamental. O estabelecimento das regras pertinentes e a definição da autoridade competente para implementá-las, com base em dispositivos legais capazes de minimizar riscos, são fatores determinantes nessa questão.

São instrumentos da política tarifária:

- a. o nível da tarifa, ou os valores monetários pelos quais as tarifas são cobradas, e que em geral consideram o nível de serviço ofertado e a concessão ou não de subsídios. Usualmente, tem-se praticado nos transportes urbanos uma política de garantia ao delegatário do ressarcimento de seus custos e lucro, em geral com lastro em uma planilha. A legislação recente acerca de concessões introduz mudanças capazes de gerar impactos nesta prática;

b. a estrutura tarifária, ou o conjunto de elementos tomados como referência para a cobrança da tarifa. Embora teoricamente possa ser por tempo, por horários, por extensão da viagem ou da linha, por área, por modo ou qualidade de serviço e por tipo de passageiro, na prática, para um dado modo de transporte, a cobrança de tarifas tem se referido a uma unidade espacial, em casos especiais combinada com horários ou qualidade de serviço. Os dois tipos principais de estruturas, sob esta ótica, são a tarifa única ou por área e a tarifa graduada (extensão da linha ou da viagem). A tarifa zonal é a combinação dos anteriores - tarifa única para as viagens intrazonais e graduada para as interzonais. A maior complexidade da estrutura de tarifação corresponde a maior sofisticação da estrutura espacial e funcional da rede de transporte, requerendo mecanismos de integração intra e intermodal e de automação dos processos de acesso, arrecadação e controle operacional e financeiro;

c. as concessões especiais - descontos ou gratuidades oferecidos a determinados grupos de usuários, que determinam o volume de passageiros e a mobilidade da população de baixa renda.

Em princípio, o valor inicial da tarifa pode ser fixado a partir do próprio processo de seleção do delegatário, ou adotado a partir de algum dos outros critérios previstos (os quais pressupõem a pré-fixação inicial da tarifa pelo poder concedente).

A filosofia, a sistemática e a periodicidade da revisão e do reajuste tarifário estarão fortemente condicionados pela opção de política tarifária adotada, no tocante à garantia ou não de ressarcimento automático dos custos incorridos pelo delegatário.

12. **Fontes de remuneração dos delegatários:** os serviços executados (custos operacionais) e ou investimentos realizados (custos de capital) podem ser remunerados i) exclusivamente pela receita tarifária; ii) pela receita tarifária acrescida de alguma forma de subsídio governamental; iii) por uma das duas alternativas anteriores acrescida de receitas decorrentes do direito de exploração de projetos associados.

13. **Formas da remuneração dos delegatários:** coexistem pelo menos quatro formas, que podem ser praticadas de maneira isolada ou combinada: i) pela apropriação da receita tarifária diretamente arrecadada; ii) por pagamento efetuado pelo poder público, seja como complementação de receita a título de subsídio ou como cobertura dos custos contratados, no regime de fretamento; iii) pela compensação tarifária de receitas e custos; iv) por receitas adicionais, geradas por projetos empresariais associados.



www.antp.org.br

14. **Distribuição de riscos:** a identificação dos riscos envolvidos e a alocação desses entre as partes é de fundamental importância em qualquer modelo de relacionamento. Dentre tais riscos, incluem-se os de demanda ou risco comercial, de custos, de tarifa, de política governamental, abaixo conceituados:

- Risco comercial ou de demanda: está relacionado com a incerteza dos níveis de demanda. A repartição deste risco entre poder público e delegatário pode variar desde uma situação em que o poder público assume parte dos riscos, garantindo um nível mínimo de receita por período determinado, até a situação em que este risco é totalmente alocado ao delegatário.

- Risco de tarifa: este risco inexistiria se o sistema de transporte operasse em um modelo de livre concorrência, pois os transportadores poderiam fixar suas próprias tarifas. Em sistemas regulados, contudo, este risco se faz presente, relacionando-se com a política tarifária e regras de preservação e revisão em vigor. Assim, costuma variar, desde sua completa alocação ao delegatário, nas situações em que a remuneração do delegatário se dá exclusivamente pela arrecadação tarifária por ele diretamente efetuada, até a situação em que o risco é de responsabilidade exclusiva do poder público, por ser o delegatário remunerado no regime de contratação por serviço prestado (fretamento).

O risco de tarifa é, provavelmente, o aspecto politicamente mais sensível nos serviços de transporte público.

- Risco de política governamental: a maior ou menor probabilidade dos governos cederem a pressões para mudança de regras pré-estabelecidas, fazendo interferências políticas que afetam a continuidade e viabilidade dos contratos de delegação, introduz outros fatores de aumento de custo, inclusive afetando o próprio interesse público.

Este risco relaciona-se fortemente com a questão do financiamento do sistema, pois, por exemplo, quando os agentes financeiros concedem empréstimos a delegatários, o fazem na expectativa de que as políticas governamentais estejam comprometidas com o desenvolvimento do setor privado. Os financiadores também requerem alguma garantia de que o delegatário está comprometido com o projeto e tenha receita suficiente para cobrir os custos e pagar o empréstimo.

- Risco de custos: está relacionado com os insumos da produção, sejam os custos incorridos em sua aquisição, seja naqueles incorridos em sua utilização (produtividade dos fatores).

15. **Propriedade dos ativos:** a definição de a quem cabe a propriedade dos ativos depende de sua categoria, das características do mercado e de sua importância para o arranjo e modalidade da delegação. São possíveis diferentes combinações de propriedades de ativos empenhados, seja material rodante, ativos fixos (garagens, pátios etc.), infra-estrutura viária e outros equipamentos e instalações (terminais, pontos etc.). Nas concessões envolvendo a construção ou recuperação de obras públicas, a propriedade ou o direito de uso desses ativos pode reverter ao poder público ao final do prazo contratual (o que corresponde ao esquema de parceria intitulado *BOT - build-operate-transfer*⁴).
16. **Repartição de atribuições entre poder público e delegatários:** os critérios e níveis de abrangência da repartição de atribuições e responsabilidades entre as partes envolvidas, no tocante ao planejamento da rede e sistemas de transporte; planejamento, financiamento e execução dos investimentos; especificação da operação dos serviços; custos de operação; garantia de manutenção da performance requerida etc., constituem uma variável marcante nos modelos de relacionamento institucional. Aliás, a legislação vigente acerca dos regimes de concessão e permissão já define uma série de atribuições que são próprias de cada parte envolvida.

Nas estruturas de serviços regulados, o planejamento da rede e dos sistemas operacionais tem sido uma responsabilidade exclusiva do poder público, enquanto as atribuições no tocante ao investimento dependem da qualidade de serviço acordada, dos objetivos governamentais e da equação econômica da delegação, podendo ser atribuição de uma ou dividida entre as partes.

A repartição de atribuições no tocante à especificação dos serviços depende do poder monopolístico envolvido e da natureza das externalidades geradas. Quando a operação se dá em condições monopolísticas e ou com forte probabilidade de externalidades negativas, ou em caso de ocorrerem pagamentos governamentais aos delegatários (notadamente “concessões negativas”), ou, então, quando existem cláusulas de reversão de bens ao final da delegação, a especificação dos serviços (e seu correspondente controle) assume maior importância e tem sido assumida pelo poder público.

Contudo, esta atribuição tem sido exercida de diferentes maneiras, variando de situações de extremo detalhamento opera-

4. BOT = Build, Operate and Transfer. Sigla inglesa que representa um modelo de concessão cujo projeto, desapropriação e construção do equipamento urbano é de responsabilidade da empresa interessada. Após o prazo pré-estabelecido para a exploração do equipamento, ele é transferido ao poder público.



www.antp.org.br

cional por parte do órgão gestor até situações em que este se encarrega apenas da definição dos padrões de serviço mínimo aceitáveis (e de seu respectivo controle), cabendo aos delegatários a incumbência de, a partir destes, organizar a prestação dos serviços.

A garantia de manutenção da performance vincula-se à complexidade do contrato e de suas cláusulas de penalidades, sendo, quase sempre, de princípio, uma responsabilidade do poder público, o que não elimina o papel relevante que também cabe aos delegatários nesta questão.

17. **Organização dos agentes envolvidos:** os agentes envolvidos nos processos de delegação podem assumir formas de organização diferentes, em função do papel escolhido pelo poder concedente quanto às suas atribuições, e da opção de ajuste a esse papel tomada pelo setor privado.

As opções do poder concedente se dividem em: i) agência reguladora; ii) órgão gestor. As agências reguladoras normalmente concentram a regulamentação dos serviços, a determinação das políticas tarifárias e a fiscalização, que pode ser delegada a outro organismo público ou não, dependendo do nível de profundidade e do enfoque aplicado. Os órgãos gestores se encarregam da regulamentação, especificação e fiscalização dos serviços, e podem ser organismos da administração direta, no caso secretarias municipais ou estaduais às quais esteja afeta a questão transporte público, ou da administração indireta, se constituindo em autarquias ou empresas públicas.

As empresas privadas têm sua estrutura fortemente influenciada pelo processo histórico de formação do setor, sendo predominante o modelo de administração familiar. Em decorrência da modernização do setor iniciou-se um processo de profissionalização das empresas, com a inclusão de diretores e executivos profissionais e separação do conselho de acionistas do grupo diretor executivo. Os novos processos de concessão geraram uma nova figura pela transformação dos consórcios em sociedades de propósito específico (SPE's), empresas puramente profissionais resultantes da união dos consorciados em uma única sociedade com personalidade jurídica própria e dedicada exclusivamente à operação da concessão.

18. **Formas de controle da prestação dos serviços:** o controle se dá tanto pelo órgão gestor quanto pelo próprio delegatário, sob duas óticas: i) da eficiência, através do controle econômico e de processos; ii) da eficácia, por meio do controle de resultados. A primeira ótica prioriza o controle de como os serviços são executados, enquan-

to a segunda busca garantir que os objetivos e metas previamente definidos estejam sendo efetivamente alcançados. Em qualquer dessas duas óticas, podem ser utilizados mecanismos mais ou menos sistemáticos de incorporação da opinião dos usuários acerca dos serviços prestados. A combinação dessas duas óticas pode ser definida como o controle da efetividade.

19. **Mecanismos de “controle social”:** o relacionamento entre delegatários e órgãos gestores pode ser mediado por diferentes formas e instâncias de “controle social” dos serviços delegados, a exemplo de organizações especializadas da sociedade civil, de colegiados oficiais ou não-governamentais, organizações ambientais etc. É importante ressaltar que a legislação vigente prevê, nos casos de concessão e permissão, a participação dos usuários em atividades de acompanhamento da atuação do delegatário, por meio de sua presença em comissão tripartite encarregada de fiscalização periódica.

20. **Fontes de recursos para financiamento dos investimentos:** atualmente, o governo, por meio de receitas tributárias e de operações de crédito, e os usuários, geradores da receita tarifária, têm sido os principais responsáveis pelo financiamento dos sistemas de transporte urbano. Entretanto, é notório que esses instrumentos tradicionais vêm se tornando cada vez menos representativos ao longo dos últimos anos, mostrando-se incapazes de estruturar e compor *funding* adequado às necessidades e peculiaridades do setor, o que, por via de conseqüência, impõe a busca de fontes alternativas.

Efetivamente, a capacidade de suporte do governo e dos usuários encontra-se bastante comprometida, por um lado, pelo imperativo de rígido controle do déficit público, pelas restrições ao endividamento das entidades públicas e por restrições constitucionais (inclusive quanto à vinculação de impostos como garantia de financiamentos), e, por outro lado, pela compressão que tem se verificado, por diferentes motivos, na receita tarifária, apesar de aumentos tarifários expressivos.

Ressalte-se que, em relação à compressão da receita tarifária, não se tem verificado uma correspondente redução de custos, o que pode ser explicado pelas intrincadas ineficiências estruturais do sistema. Este descompasso leva à descapitalização dos operadores, afetando, inclusive, os investimentos empresariais.

Nesse sentido, pode-se buscar: i) a criação de novos instrumentos de captação e gestão de recursos (a exemplo dos “fundos de transporte”), assegurando fluxo contínuo e confiável, para reforço da capacidade de aplicação naqueles setores que



www.antp.org.br

ainda não podem prescindir, no todo ou em parte, do financiamento público; ii) a estruturação de criativas formas de parceria público-privada, que assegurem tanto o retorno ao fluxo de financiamento quanto a canalização (ou estímulo) da poupança privada para aplicações em empreendimentos de transporte público urbano.

Vale ressaltar a importância dos instrumentos de parceria público-privada, associados ou não a instrumentos de gestão como “fundos de transporte”, para equalização entre a receita tarifária, o custo da operação e o investimento requerido, inclusive garantindo retorno ao investidor em projetos que, apesar de sua viabilidade econômica, não se mostram ainda financeiramente viáveis. A capacidade e a qualidade da equalização tarifária irão definir o nível de participação dos recursos de investidores privados; quanto maior e mais consistente for a arrecadação de fundos vinculados, as receitas não-operacionais e a garantia de cumprimento das regras contratuais, maiores as possibilidades de sucesso da parceria público-privada.

As principais fontes de recursos são:

- a. receitas tarifárias dos serviços de transporte (usuários);
- b. receitas de projetos associados aos serviços de transporte (diversos contribuintes);
- c. receitas tributárias em geral (poder público);
- d. receitas tributárias vinculadas a investimentos no transporte público (poder público);
- e. recursos próprios dos delegatários;
- f. operações de crédito (poder público ou delegatários).

ESTUDOS DE CASO

Nas cidades selecionadas como casos típicos foram levantadas as situações de seus sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada, considerando-se, como referência para a análise dos dados, as variáveis definidas no conceito de modelo. Os casos de Recife, Juiz de Fora e São Paulo - metrô e sistema de ônibus metropolitano - são propostas de modelo e não situações vivenciadas na prática.

O resumo desses levantamentos é apresentado na forma de folha de dados, nas tabelas das páginas seguintes.

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada

Cidade	Sistema	Regime	Modalidades de delegação	Agrupamento	Orientação da prestação dos serviços	Estrutura competitiva
Recife	Metropolitanos	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	Pelo mercado
Juiz de Fora	Ônibus municipais	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Área	Explorador do negócio	Pelo mercado
Belo Horizonte	Ônibus municipais	Subconcessão	Administração e exploração dos serviços	Lote de veículo	Executor do contrato	Pelo mercado
São Paulo	Metropolitanos	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Área	Explorador do negócio	Pelo mercado
São Paulo	Corredor de ônibus	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	Pelo mercado
Rio de Janeiro	Metrô em expansão	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	No mercado
Rio de Janeiro	Sistema de barcas	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	No mercado
Rio de Janeiro	Metrô existente	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	No mercado
Rio de Janeiro	Trem metropolitano	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	No mercado
São Paulo	Metrô em expansão	Concessão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	Pelo mercado
Rio de Janeiro	Ônibus municipais	Permissão	Administração e exploração dos serviços	Linha	Explorador do negócio	No mercado
Goiania	Metropolitanos	Permissão	Administração e exploração dos serviços	Área	Explorador do negócio	Sem competição
Porto Alegre	Ônibus municipais	Permissão precária	Administração e exploração dos serviços	Área	Explorador do negócio	Sem competição
Curitiba	Ônibus municipais	Permissão	Administração e exploração dos serviços	Proporcional à quilometragem	Executor do contrato	Sem competição

Continua



www.antp.org.br

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada (continuação)

Cidade	Condições de entrada	Prazo	Condições de saída	Formas de segmentação
Recife	Licitação - empresas isoladas com experiência prévia	1,5 a 5 anos	Não fornecidas	Modalidade de transporte
Juiz de Fora	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	10 a 15 anos	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte
Belo Horizonte	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	10 anos, sem prorrogação	Previstas em lei com maiores restrições	Modalidade de transporte
São Paulo	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	20 anos	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte
São Paulo	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	20 anos	Previstas na legislação básica	Categoria/características dos veículos
Rio de Janeiro	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	25 anos	Não fornecidas	Modalidade de transporte
Rio de Janeiro	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	25 anos	Com condições de composição societária	Modalidade de transporte
Rio de Janeiro	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	25 anos, renováveis por mais 25	Não fornecidas	Modalidade de transporte
Rio de Janeiro	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	25 anos, renováveis por mais 25	Não fornecidas	Modalidade de transporte
São Paulo	Licitação - admitido consórcio com experiência prévia com possibilidade de SPE	30 anos	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte
Rio de Janeiro	Licitação - empresas isoladas com experiência prévia	50 anos, renováveis por mais 50	Não fornecidas	Modalidade de transporte
Goiania	Licitação - empresas isoladas com experiência prévia	Até 2006	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte
Porto Alegre	Sem licitação - processo histórico	Indefinido	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte
Curitiba	Sem licitação - processo histórico	Indefinido	Previstas na legislação básica	Modalidade de transporte

Continua

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada (continuação)

Cidade	Propriedade dos ativos	Pagamentos delegatários	Pagamento do poder público	Distribuição de riscos
Recife	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Nenhum	Nenhum	Riscos compartilhados
Juiz de Fora	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Concessão onerosa	Nenhum	Riscos do empresário
Belo Horizonte	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Concessão onerosa + taxa de gerenciamento + superávit (receita - custo)	Pagamento do serviço por compensação tarifária	Riscos do poder público
São Paulo	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Concessão onerosa	Pagamento de investimentos	Riscos compartilhados
São Paulo	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Concessão onerosa	Pagamento de investimentos	Riscos do empresário
Rio de Janeiro	Sistema BOT	Nenhum	Pagamento de investimentos	Riscos do empresário
Rio de Janeiro	Totalmente do delegatário	Concessão onerosa + taxa de gerenciamento	Nenhum	Riscos do empresário
Rio de Janeiro	Totalmente pública	Concessão onerosa	Nenhum	Riscos do empresário
Rio de Janeiro	Totalmente pública	Concessão onerosa	Subsídio	Riscos do empresário
São Paulo	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Eventuais superávites	Eventuais subsídios a déficits operacionais	Riscos compartilhados
Rio de Janeiro	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Nenhum	Nenhum	Riscos do empresário
Goiania	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Taxa de gerenciamento	Nenhum	Riscos do empresário
Porto Alegre	Material rodante: delegatário Infra-estrutura: poder público	Nenhum	Nenhum	Riscos do poder público
Curitiba	Material rodante: delegatário e poder público / Infra-estrutura: poder público	Receita arrecadada (pública)	Pagamento de serviço (fretamento)	Riscos do poder público

Continua



www.antp.org.br

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada (continuação)

Cidade	Atribuição do gestor	Atribuição do delegatário	Reg. aut. tarifária	Política tarifária
Recife	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Planejamento, especificação e execução dos serviços	Sem data	A ser definida
Juiz de Fora	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Execução de obras públicas, planejamento e execução dos serviços	Sem data	A ser definida
Belo Horizonte	Regulamentar, especificar, fiscalizar e medir	Execução dos serviços	Anual	Por tipo de serviço
São Paulo	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Planejamento, especificação, execução e fiscalização dos serviços	Anual	A ser definida
São Paulo	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Planejamento, especificação e execução dos serviços	Anual	Tarifa única
Rio de Janeiro	Regulamentar	Execução de obras públicas, planejamento e execução dos serviços	Anual	Tarifa única
Rio de Janeiro	Regulamentar	Planejamento, especificação, execução e fiscalização dos serviços	Anual	Por tipo de serviço
Rio de Janeiro	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Planejamento, especificação e execução dos serviços	Anual	Tarifa única
Rio de Janeiro	Regulamentar e especificar	Planejamento, especificação, execução e fiscalização dos serviços	Anual	Tarifa única
São Paulo	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Execução de obras públicas, planejamento e execução dos serviços	Anual	A ser definida
Rio de Janeiro	Regulamentar e especificar	Execução dos serviços	Anual	Tarifa única
Goiania	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Execução dos serviços	Sem data	Tarifa única
Porto Alegre	Regulamentar, especificar e fiscalizar	Execução dos serviços	Sem data	Por tipo de serviço
Curitiba	Regulamentar, especificar, fiscalizar e medir	Execução dos serviços	Sem data	Tarifa única

Continua

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada (continuação)

Cidade	Fontes de remuneração	Forma de remuneração	Controle da eficiência	Controle da eficácia	Controle social
Recife	Exclusivamente da receita tributária	Compensação tarifária de receitas e custos	Fiscalização do gestor	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
Juiz de Fora	Receita tributária + projetos associados	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do gestor	Nenhum	Nenhum
Belo Horizonte	Receita tributária + publicidade	Pagamento pelo poder público por compensação	Fiscalização do gestor	Índices de desempenho	Planejamento
São Paulo	Receita tributária + publicidade	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do delegatário	Pesquisa de opinião de usuário	Colegiado de acompanhamento
São Paulo	Receita tributária + publicidade	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do gestor	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
Rio de Janeiro	Exclusivamente da receita tributária	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do delegatário	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
Rio de Janeiro	Receita tributária + projetos associados	Apropriação da receita tarifária diretamente	Fiscalização do delegatário	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
Rio de Janeiro	Receita tributária + projetos associados	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do delegatário	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
Rio de Janeiro	Receita tributária + subsídio + projetos associados	Tarifa + subsídio + receitas não adicionais	Fiscalização do delegatário	Pesquisa de opinião de usuário	Pesquisas de opinião
São Paulo	Receita tributária + projetos associados	Tarifa + receitas adicionais	Fiscalização do gestor	Pesquisa de opinião de usuário	Colegiado de acompanhamento
Rio de Janeiro	Exclusivamente da receita tributária	Apropriação da receita tarifária diretamente	Fiscalização do delegatário	Nenhum	Nenhum
Goiania	Receita tributária + publicidade	Apropriação da receita tarifária diretamente	Fiscalização do gestor	Nenhum	Nenhum
Porto Alegre	Receita tributária + publicidade	Compensação tarifária + receitas adicionais	Fiscalização do gestor	Nenhum	Colegiado de acompanhamento
Curitiba	Exclusivamente da receita tributária	Pagamento pelo poder público (tratamento)	Fiscalização do gestor	Nenhum	Nenhum

49

Continua



www.antp.org.br

Situação dos sistemas de transporte público de passageiros delegados à iniciativa privada (continuação)

Cidade	Recursos para o serviço	Recursos para o sistema	Organização do gestor	Organização do delegatário	Situação
Recife	Apenas os do serviço em si	Caixa do Tesouro	Empresa	Empresas profissionais	Proposto
Juiz de Fora	Financiamentos BNDES, Fname etc.	Caixa do Tesouro	Secretaria	Constituída	Proposto
Belo Horizonte	Financiamentos BNDES, Fname etc.	Financiamentos nacionais - BNDES etc.	Empresa	Empresas familiares	Existente
São Paulo	Financiamentos BNDES, Fname etc.	Caixa do Tesouro	Empresa	Constituída	Proposto
São Paulo	Financiamentos BNDES, Fname etc.	Caixa do Tesouro	Empresa	Constituída	Existente
Rio de Janeiro	Apenas os do serviço em si	Caixa do Tesouro	Agência reguladora	Constituída	Existente
Rio de Janeiro	Apenas os do serviço em si	Caixa do Tesouro	Agência reguladora	Constituída	Existente
Rio de Janeiro	Apenas os do serviço em si	Securitização da receita em estudo	Agência reguladora	Constituída	Existente
Rio de Janeiro	Apenas os do serviço em si	Securitização da receita em estudo	Agência reguladora	Constituída	Existente
São Paulo	Apenas os do serviço em si	Financiamentos internos e externos	Empresa	Constituída	Proposto
Rio de Janeiro	Apenas os do serviço em si	Caixa do Tesouro	Autarquia	Empresas familiares	Existente
Goiania	Apenas os do serviço em si	Empresários	Empresa	Empresas profissionais	Existente
Porto Alegre	Apenas os do serviço em si	Caixa do Tesouro	Empresa	Empresas familiares	Existente
Curitiba	Apenas os do serviço em si	Financiamentos internos e externos	Empresa	Empresas familiares	Existente

50

ANÁLISE DOS PROBLEMAS

Definido o conceito de modelo e suas variáveis e coletadas as informações referentes aos casos típicos selecionados para estudo, o passo seguinte é a análise dos problemas existentes nas situações encontradas.

Essa análise se faz considerando as variáveis definidas previamente, buscando com isso embasar a formulação dos novos modelos. Foram analisados apenas os problemas encontrados na amostra, ainda não se tratando das questões sob o aspecto conceitual, teórico ou prospectivo. Também não se apontaram soluções para os problemas encontrados.

Na análise a seguir, as variáveis são reordenadas e apresentadas de uma forma mais propícia ao entendimento de suas relações.

Regime de prestação de serviços

Com relação ao regime de prestação dos serviços, existe um questionamento, de ordem legal, se há possibilidade de celebração de contrato de prestação de serviços do tipo “fretamento”.

Da análise realizada, verifica-se, em alguns casos, que, embora adotando-se formalmente o regime de delegação mediante concessão ou permissão, o que se pratica é a contratação de terceiros para prestação de serviços especificados pelo órgão gestor, configurando efetivamente uma forma alternativa de prestação direta do serviço pelo poder público (ou seja, um contrato de “fretamento”).

A adoção dessa prática se insere numa política de viés intervencionista, na qual o órgão gestor, buscando o controle total da prestação dos serviços, utiliza seus poderes de contratante para alterar unilateralmente as especificações dos serviços, sempre que assim julgar necessário, arcando, em contrapartida, com todos os custos decorrentes das medidas adotadas. Ao delegatário, resta simplesmente se organizar para cumprir as normas determinadas.

Quando se adota a permissão, regime preponderante nas delegações mais antigas, os problemas mais significativos estão associados, por um lado, com relações institucionais desbalanceadas, fortemente orientadas pelo caráter unilateral do contrato e, por outro, com a natureza precária do instituto da permissão, os quais o incompatibiliza com políticas de reinvestimentos continuados ou de execução de obras reversíveis, incapazes de serem amortizadas no curto prazo, devido ao risco de descontinuidade da relação antes que esteja esgotado o período necessário à amortização dos ativos envolvidos.

Destaca-se que, pelo menos nos sistemas de ônibus urbano, mesmo quando se tem a intenção de efetivamente praticar o instituto da concessão, pouco ou quase nada tem sido internalizado da filosofia e dos con-

ceitos modernizantes da nova legislação (leis nº 8.987/95 e 9.074/95). O desenvolvimento do setor, proporcionado pela atuação inovadora dos órgãos de gerência nas décadas de 70 e 80, apesar das reações contrárias das empresas delegatárias da época, estabilizou-se em descompasso com as novas tendências, persistindo a preponderância do órgão gestor nas relações institucionais, a ausência de sistemas de gestão mais adequados a mercados competitivos e o baixo estímulo à participação de capitais privados na expansão da infra-estrutura de transporte.

Prazo de delegação

Os prazos de delegação dos serviços definem a contestabilidade e a competitividade pelo mercado do setor e, em tese, buscam atender ao tempo mínimo para remuneração dos investimentos. Na análise efetuada observaram-se prazos maiores quando há a responsabilidade do delegatário investir em infra-estrutura, como no caso dos transportes sobre trilhos e das barcas, e menores quando seus investimentos se restringem ao material rodante e infra-estrutura operacional, como na maioria dos casos de transporte por ônibus.

Existem duas visões diferenciadas com relação aos prazos entre os casos estudados: nos contratos decorrentes de processos licitatórios recentes, sua determinação se deu em decorrência de pressupostos admitidos e se incorpora naturalmente na relação institucional; nas situações resultantes de processos históricos de legitimação dos operadores, em que não houve processo seletivo formal ou em que simplesmente se homologaram os operadores existentes, predomina a visão de prorrogações sucessivas, inclusive com a elaboração de artifícios legislativos para tal.

Nos casos de inexistência de formalização contratual da delegação, os riscos em reinvestimentos ou em execução de obras reversíveis são exacerbados pelo ambiente de instabilidade propiciado pelas relações institucionais.

Os prazos maiores que o necessário para a remuneração dos investimentos reduzem a contestabilidade e resumem os benefícios da competição pelo mercado às condições impostas pelo poder concedente na licitação ou às propostas dos licitantes, favorecendo a acomodação posterior dos atores à situação existente.

Os prazos curtos, embora não existentes na prática, mas já previstos em alguns modelos, devem ser analisados em relação à sua dificuldade de remuneração dos investimentos, altos custos de desmobilização de equipamentos e equipes e ao aumento da frequência da turbulência natural na troca de operadores nos finais/inícios de contratos. Estas restrições demandariam, para sua absorção pelo setor, a criação de um mercado permanentemente em disputa no país, através da generalização desses prazos.



www.antp.org.br

Obrigações de pagamento e investimentos

Os pagamentos realizados pelos delegatários, a qualquer título, são considerados no fluxo de caixa da concessão e, mesmo que sejam desembolsados no início do prazo contratual, são cobertos por recursos provenientes da tarifa cobrada ou de projetos associados. Quando (o que em geral acontece) são cobertos em sua maior parte pelas tarifas e não são aplicados no sistema de transporte de passageiros, tais pagamentos constituem-se numa descapitalização do setor, onerando as tarifas com a possibilidade de se refletirem em queda de demanda, com a conseqüente queda de receita total. Em alguns órgãos gestores existe o conceito de que esse recurso pode ser provido pelo capital próprio das empresas, e não do fluxo financeiro da concessão, e de que se constituiria no valor que os delegatários deveriam pagar para estar no negócio. Essa idéia se choca com o conceito básico de equilíbrio de custos e receitas nas concessões.

Os pagamentos realizados por empresas superavitárias em regimes de câmara de compensação tarifária se constituem em uma distorção do regime de concessão, pois significam o pagamento de uma empresa a outra, por intermediação (ou não) do poder público, sem base contratual que as relacione. Existe uma tendência das empresas resistirem ao repasse, principalmente nas situações de desequilíbrio de custos e receitas das câmaras de compensação, criando constrangimentos às empresas credoras da câmara. Mesmo em situações de equilíbrio, o não pagamento dos superávites por empresas com eventuais dificuldades de caixa transfere a dificuldade para as empresas deficitárias.

Ao se analisarem os pagamentos efetuados pelo poder público aos delegatários, usuais nos casos de delegação por fretamento, verifica-se uma tendência ao ressarcimento integral de todos os custos ocorridos em função da especificação dos serviços, o que incentiva o aumento desses custos sem preocupação com a produtividade, além de contrariar o espírito da legislação sobre concessões, ao retirar do delegatário a responsabilidade sobre os custos.

Verifica-se também que os poderes concedentes não cumprem a obrigatoriedade da inclusão do custo dos benefícios a segmentos ou classes particularizadas nas obrigações de pagamentos pelo poder público aos delegatários, prevista em lei federal, a qual tem sido questionada juridicamente com relação ao seu alcance nas concessões estaduais e municipais.

Orientação da prestação de serviços

Na análise dos diferentes casos verifica-se que a variável que mais influencia na adoção das posturas empresariais é a forma de remuneração dos delegatários: nas concessões em que o delegatário se remunera di-

retamente pela tarifa, a orientação pelo mercado é preponderante, enquanto naquelas em que ele é remunerado pela produção, desvinculada da receita, a postura de executor de contrato é a adotada.

Nas situações em que os delegatários adotam a postura de executor de contrato, verifica-se que consideram como cliente o órgão especificador e fiscalizador, independente da qualidade dessa especificação, e não a população, para quem todas as atenções deveriam estar voltadas. Assim, privilegiam a eficiência sobre a eficácia, cumprindo o especificado, sem se preocupar se os resultados alcançados são os desejados pelos usuários. A responsabilidade pela qualidade do serviço passa então a ser preponderantemente de quem o especifica e dependente diretamente da qualidade dessa especificação.

Estrutura competitiva implícita no mercado

A efetivação de processos licitatórios recentes introduziu no setor o conceito de competição pelo mercado, trazendo resultados positivos pelo fato do delegatário, enquanto proponente, aceitar as condições definidas pelo órgão gestor, ou até mesmo propor um nível de execução mais alto que o mínimo solicitado. Verificou-se, entretanto, que nem todas as licitações realizadas introduziram parâmetros e conceitos suficientes para alterar positivamente a estrutura da prestação dos serviços, ou deram margem a proposições mais efetivas por parte dos delegatários, repetindo-se, na prática, situações anteriores e, portanto, não se atingindo os resultados que a competição pelo mercado poderia proporcionar.

A competição no mercado tem sido vista, no transporte por ônibus, como prejudicial ao sistema como um todo, por aumentar os custos de produção e muitas vezes aumentar o nível de congestionamento de trânsito pela inclusão de frota em disputa de passageiros, razão pela qual a maioria dos casos analisados não a admite.

Condições de entrada

Os processos licitatórios têm sido dificultados sobremaneira por polêmicas jurídicas no tocante ao alcance e abrangência das leis federais, estaduais e municipais de concessões e licitações, sobre as normas gerais e condições específicas desses processos.

A legislação vigente subordina, em qualquer modalidade, a delegação do serviço à prévia licitação. Entretanto, em alguns dos casos estudados, aconteceram processos históricos de legitimação dos operadores sem processo seletivo formal. Essas delegações, independente do nível de negociação que haja ou tenha havido entre poder concedente e delegatários, carecem de estabilidade jurídica, podendo ser revogadas a qualquer momento pelo poder concedente, risco que aumen-



www.antp.org.br

ta com as mudanças de governo ou por determinações judiciais de origens diversas (ações do Ministério Público, ações populares etc.).

Nos processos de entrada por licitação, entretanto, observa-se que nem sempre o regulamento dos serviços, constante do processo de seleção dos delegatários, define regras claras e razoáveis de relacionamento das operadoras com o órgão gestor e de desempenho operacional das mesmas (fixação de metas e parâmetros operacionais), com o estabelecimento de um quadro de sanções aplicáveis aos desvios de comportamento eventualmente constatados. Além disso, as condições de entrada normalmente não induzem à modernização gerencial e técnica das empresas operadoras, inexistindo mecanismos apropriados de estímulo ao seu aprimoramento institucional e à contínua qualificação de desempenho das mesmas.

Quando a entrada é permitida apenas a empresas isoladas com prévia experiência de operação, percebe-se mais dificuldades à implementação de uma visão de prestação de serviços de transporte público como um negócio mais amplo, com maiores potencialidades de mercado. Verifica-se também que, em geral, não se têm definidas as regras de transferência do controle acionário das operadoras, simplesmente remetendo-as, pela legislação vigente, à aprovação do poder concedente, o que favorece a burla do processo de seleção por licitação pela compra e venda das empresas.

Nos casos de entrada aberta a consórcios de empresas, porém com a exigência de experiência de todos os participantes do consórcio em operação de sistemas de transporte, impediu-se a entrada no mercado de investidores de outras áreas, perdendo-se a oportunidade de se agregar uma nova visão de negócio e novos recursos para investimentos em infra-estrutura, pesquisa etc.

Por outro lado, a não exigência da manutenção do participante com experiência específica entre os consorciados, ou das regras de transferência de participação acionária desse participante, leva à perda de competência técnica do consórcio e se constitui em burla ao processo de entrada por licitação.

Distribuição de riscos

De uma forma geral, os contratos de delegação de transporte público de passageiros no País não consideram, de forma explícita, os riscos que incorrem as partes.

A maioria das delegações, mesmo não os explicitando, adota o modelo de prestação de serviço pelo custo, no qual todo o custo incorrido é repassado à tarifa, beneficiando a ineficiência, não promovendo

do a redistribuição da parcela dos riscos, ainda que mínimos, e impedindo o incentivo aos ganhos de produtividade.

Agrupamento dos serviços

Entre os casos estudados, o mais comum foi o agrupamento por linhas, embora nos casos específicos de transporte por ônibus o agrupamento por área tenha sido o mais adotado, existindo um único caso de delegação por lotes de veículos.

Pela análise efetuada, verifica-se que a delegação por linhas provoca em geral superposições de serviços de diferentes delegatários, ensejando uma concorrência no mercado nem sempre benéfica. Para os delegatários pode também resultar em atendimentos dispersos e distantes entre si, dificultando as otimizações operacionais e a localização das garagens e instalações. Além disso, as discussões sobre equilíbrio econômico-financeiro dos contratos são freqüentes entre delegatários que operam linhas em áreas próximas ou superpostas.

A delegação por área geográfica permite transferir aos operadores o planejamento operacional (especificação dos serviços), desde que definidas as condições mínimas de qualidade e os condicionantes básicos pelo órgão gestor; entretanto, desestimula a competição entre empresas no mercado.

A delegação por lotes de veículos requer uma forte estruturação do órgão gestor, que chama a si todas as atividades de dimensionamento, especificação e fiscalização, além da responsabilidade junto à população usuária.

A concessão de qualquer tipo de exclusividade na delegação, seja por linha, área ou rede, tem gerado dificuldades nas expansões ou introdução de melhorias nos serviços, principalmente quando oferecem possibilidades de alteração no equilíbrio dessa exclusividade.

Segmentação da oferta

Entre os casos estudados, a grande maioria segmenta a oferta por modalidade de transporte, embora tenha se verificado que esta segmentação, no caso de transporte por ônibus, se restringe especificamente ao veículo ônibus. A segmentação da oferta em função dessa tecnologia se deve ao fator histórico de desenvolvimento de “empresas de ônibus”, em vez de “empresas de transporte público”.

A análise demonstra que a padronização de um tipo apenas de tecnologia, em geral veículos de grande porte, inviabiliza ou encarece o atendimento em áreas onde tal tecnologia não seja adequada ou os níveis de demanda não justifiquem o tamanho do veículo.



Existe um segmento de mercado específico para tecnologias de menor porte e/ou com maior nível de conforto, com tarifa adequada, que não é atendido pela padronização unitária de tecnologia, o que, muitas vezes, cria o espaço para o transporte clandestino ou mantém usuários potenciais no transporte individual.

Repartição de atribuições

As delegações que, na prática, se limitam à contratação de terceiros para prestação de serviços especificados (fretamento) requerem estruturas reforçadas dos órgãos gestores, que passam a ser responsáveis pela especificação, medição e fiscalização total dos serviços. O principal problema é a dificuldade de adequação desses órgãos gestores ao volume de decisões que necessitam ser tomadas e à permanente verificação de seu cumprimento, provocando o superdimensionamento de suas estruturas. Além disso, este tipo de contrato retira do contratado qualquer responsabilidade quanto à especificação do serviço, elimina a necessidade de aumentar a produtividade e configura especificamente a relação cliente - fornecedor entre o órgão gestor contratante e o operador contratado.

Por outro lado, a transferência da responsabilidade de planejamento operacional e especificação de serviços aos operadores passa a exigir dos mesmos uma capacitação técnica específica, ainda não usual nas empresas do setor.

Outras responsabilidades do poder público, que interferem diretamente no sistema de transporte sem nenhuma possibilidade de controle por parte dos delegatários, tais como a definição e implementação de políticas de desenvolvimento urbano que contemplem a interação entre o uso do solo e o sistema de transporte, o equacionamento das dificuldades institucionais de gestão das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos e a mitigação dos impactos ambientais provocados pela estrutura do sistema de transporte, não são explicitadas nos contratos de delegação como responsabilidades do poder público.

Organização dos agentes envolvidos

Observa-se, entre os casos estudados, a predominância de órgãos gestores estruturados como empresas públicas e o surgimento de agências reguladoras. Existe um único caso de administração direta, através de secretaria municipal, e um de gestão, através de autarquia. Isso demonstra uma forte tendência de superação pelo poder público das limitações impostas pelo excesso de regulamentação e de procedimentos burocráticos próprios das administrações diretas.



www.antp.org.br

No setor privado, a existência de consórcios sem a criação das respectivas sociedades de propósito específico, dificulta o controle gerencial da delegação, sob os aspectos operacionais e financeiros, e permite tanto a contaminação do grupo por eventuais dificuldades financeiras de qualquer um dos consorciados quanto a predominância de interesses empresariais específicos de uma das consorciadas sobre o interesse do consórcio e da delegação, situações que a formação de SPE's busca evitar.

Autoridade e política tarifária

No Brasil, a autoridade tarifária é sempre o poder concedente, competindo-lhe sempre a aplicação dos reajustes e revisões. Em alguns dos casos estudados, em que recentemente ocorreram licitações, existe a obrigatoriedade de reajuste tarifário dentro de condições estabelecidas em contrato.

Na análise realizada, verifica-se que, de uma forma geral, as políticas tarifárias apresentam três tipos de problemas: adequação à demanda de passageiros, processo de cálculo das tarifas e estrutura tarifária.

Nenhuma das políticas tarifárias analisadas se mostra eficiente para reagir à redução da demanda de passageiros e ao aumento de oferta de transporte, o que, em geral, vem ocorrendo nos últimos anos. Ao se adotar o conceito do modelo de "serviço pelo custo", reforçam-se os efeitos negativos dessas variações, por simplesmente internalizá-las no cálculo tarifário, o que resulta em aumentos de tarifas acima dos níveis inflacionários, constituindo-se em elemento realimentador da redução de demanda, pela elasticidade da mesma ao preço pago.

O cálculo dos reajustes tarifários, nas concessões de transporte por ônibus, é feito pela aplicação de uma planilha de custos, a qual remunera todos os custos incorridos na prestação dos serviços, com seu repasse automático à tarifa. Os "coeficientes técnicos" têm sido objeto de negociações entre poder concedente e delegatários. Tal processo induz a uma disputa pela elevação desses custos e dos coeficientes técnicos, em detrimento de esforços para o aumento da produtividade.

A estrutura tarifária predominante é a de tarifa única, que parte do princípio não comprovado de que quem faz as viagens mais longas tem menor poder aquisitivo do que quem faz as viagens mais curtas. Sua adoção desconsidera qualquer análise da relação entre a política tarifária e o desenvolvimento urbano, em especial na alocação demográfica, pois as pessoas tendem a considerar o custo de transporte como uma das variáveis de escolha do local de residência, associado ao custo da moradia (em princípio, quanto mais periférica a região, menor é o custo de moradia). Assim, sistemas de tarifa única reforçam o assentamento das populações de menor renda na periferia urbana.

Além do mais, a tarifa única induz à necessidade de utilização de mecanismos de compensação dos superávites e déficits de receita para se equilibrarem as coberturas dos custos por empresa, com os problemas deles decorrentes.

Formas de remuneração

As formas de remuneração encontradas nos casos estudados são a remuneração pela receita tarifária diretamente arrecadada e pagamento efetuado pelo poder público como cobertura dos custos contratados e a compensação tarifária de receitas e custos.

Observa-se nas delegações cuja remuneração dos serviços se faz pela receita tarifária diretamente arrecadada, que a fixação dos níveis tarifários enseja disputas políticas e que a não aplicação da tarifa correta repercute diretamente na redução do nível de serviço ofertado, em prejuízo da população. Não existe, nas delegações de serviços por ônibus, uma previsão clara dos reajustes tarifários, que inclusive permita a securitização das receitas, a exemplo das delegações de transporte sobre trilhos e das barcas.

Nos casos de remuneração por pagamento efetuado pelo poder público, como cobertura dos custos contratados, verifica-se a criação de dependência do delegatário do pagamento pelo poder público, divorciada da busca de produtividade.

A compensação tarifária de receitas e custos, presente em alguns dos casos, além dos problemas analisados anteriormente, provoca uma competição entre as empresas pelo reconhecimento de aumento de custos pelo gestor da compensação, estimulando a ineficiência do setor.

Formas de controle gerencial

Na maior parte dos casos analisados, principalmente nos sistemas de ônibus, o controle da eficiência é realizado através de fiscalização pelo poder concedente. Observa-se, entretanto, que as necessidades de controle requerem equipes de fiscalização numerosas e que apresentam dificuldades de controle operacional, apresentando muitas vezes resultados abaixo do necessário. Quanto maior a necessidade de controle maior a dificuldade de supri-la. O processo de automatização desses procedimentos é ainda incipiente.

Verifica-se também ainda pouca experiência em controle de eficácia pela utilização objetiva de pesquisas de opinião.

Mecanismos de “controle social” do sistema

Não existe o conceito mais abrangente de eficácia urbana, que envolve questões de segurança, meio ambiente, poluição, congestionamento.



www.antp.org.br

mentos. O papel social do setor de transporte público não se restringe apenas a transportar, tendo impactos significativos na vida urbana com externalidades negativas que não são consideradas pelos envolvidos no controle social.

As poucas comissões ou conselhos existentes têm postura conservadora, fechadas para a percepção das mudanças de cenário e das inovações, tendendo a perpetuar um modelo de relações institucionais ultrapassado. Há pouca participação dos empregadores de mão-de-obra, grandes compradores do vale transporte, os quais, quando participam, se restringem a discussões de preço da tarifa. Além disso, o poder de decisão formal das comissões é muito pequeno, tendo usualmente apenas caráter consultivo.

Fontes de recursos para financiamento da infra-estrutura

A política econômica do país, em especial nos últimos meses, tornou-se altamente restritiva à atividade de financiamento aos órgãos públicos, uma vez que as dívidas internas e externas dos governos estaduais e municipais e o alto comprometimento com custeio têm reduzido, se não eliminado, as suas capacidades de endividamento, dificultando a busca de recursos para infra-estrutura. Os mecanismos de fomento do governo federal, tais como o BNDES, fecham suas operações a órgãos públicos, concentrando suas atividades na iniciativa privada. Os recursos públicos escasseiam, fazendo com que os governantes os aloquem dentro de prioridades onde nem sempre a infra-estrutura viária ocupa lugar de destaque e, quando ocorre, os projetos dirigidos ao veículo privado captam a maior parte dos esforços e atenções, em detrimento daqueles vinculados ao transporte público, o qual “ganha carona” nos projetos dedicados ao automóvel.

Verificou-se, na análise dos casos, a predominância de utilização de recursos de caixa dos tesouros estaduais ou municipais, e o desenvolvimento de estudos para securitização das receitas.

ANÁLISE DE CENÁRIOS PARA O SETOR DE TRANSPORTE

A complexidade crescente da relação entre todas as variáveis que influenciam e são influenciadas pelo ambiente institucional e de negócios e o modo acelerado com que as mudanças se verificam, fazem com que o futuro dos sistemas complexos seja muito mais imprevisível hoje do que a tempos atrás.

Dessa maneira, o planejamento e a condução de reposicionamentos e mudanças estratégicas passam a ser fortemente impactados pelas incertezas do ambiente e requerem a prospecção permanente das várias trajetórias possíveis do futuro.

A capacidade de previsão dos tomadores de decisão será tanto mais eficaz quanto mais razoável, sistemática e rigorosa for a ferramenta de prospecção utilizada, pois, ainda que o futuro seja sempre um horizonte aberto de possibilidades, o esforço analítico, com certeza, permitirá reduzir as incertezas a um número administrável de alternativas.

Uma ferramenta de prospecção que tem sido cada vez mais utilizada pelas grandes corporações é a *análise de cenários*. Sua grande vantagem é oferecer ao analista e tomador de decisões uma técnica alternativa ou complementar àquelas que privilegiam as projeções lineares baseadas em comportamentos históricos.⁵ Ao contrário dessas técnicas, a análise de cenários apresenta flexibilidade suficiente para lidar com a incerteza que caracteriza o futuro no mundo contemporâneo e contribui para a construção de uma visão globalizante e integradora, incorporando a influência de fatores outros, de natureza econômica, sócio-política, tecnológica, ecológica etc., nas variáveis principais do sistema objeto de análise.

Neste contexto, cenário é a descrição de futuros possíveis para um determinado sistema e do caminho ou trajetória que os conectam com a situação inicial. Seu principal propósito é a identificação das incertezas nas trajetórias do sistema considerado, para que possam ser explorados os diferentes rumos que determinada situação pode tomar, bem como ressaltar possíveis oportunidades e ameaças contidas no ambiente e que muitas vezes não são percebidas no dia-a-dia dos especialistas do setor.

Sua utilidade prática depende, assim, da capacidade de se identificar os efeitos das variáveis ambientais sobre as variáveis próprias do sistema. Deve, portanto, ser interpretado como quadros prospectivos, o que pode vir a acontecer, servindo de subsídio ao tomador de decisões na implementação de estratégias adequadas ao seu campo de interesses.

No presente documento, não se pretende construir um cenário completo e acabado para o sistema em estudo.⁶ Busca-se aqui uma abordagem exploratória, simplificada, construída a partir do cruzamento da opinião de especialistas, os quais, mediante sua experiência e conhecimento técnico, sugerem trajetórias possíveis para o sistema em pauta.

5. As metodologias tradicionais de previsão fundamentam-se na hipótese de que o futuro pode ser antevisto pela simples projeção do passado, naquilo que ele tem de quantificável. Por exemplo: se conheço a demanda de transporte de passageiros em uma cidade ao longo de um período histórico, poderia prever que, no futuro, a demanda será tal e qual a tendência que os números apontam. Nessa linha metodológica, não são consideradas alterações de qualidade na variável demanda e muito menos a inter-relação com mudanças nos condicionantes externos: transformações tecnológicas, alterações dos padrões demográficos, de renda, de consumo e de ocupação do espaço urbano, bem como os novos pactos políticos internos e externos. Portanto, a principal deficiência das metodologias tradicionais puras é "enxergar o futuro com os olhos do passado", o que significa ignorar todas as mudanças latentes ou já em curso - cuja acentuação é uma das características marcantes do mundo contemporâneo - e admitir a reprodução inercial das condições vigentes até o limite do horizonte de projeção.

6. Aliás, é preciso enfatizar que é da natureza do cenário nunca se encontrar pronto e acabado, à semelhança do sistema que ele procurar retratar, que se encontra em permanente transformação.



www.antp.org.br

Partindo da caracterização das variáveis identificadas no capítulo *Conceito de modelo*, das relações de interdependências entre elas e da conjuntura sistêmica, no presente capítulo privilegiou-se a seleção e análise dos diferentes "condicionantes do futuro"⁷ do sistema no médio prazo (veja *box* seguinte).

Box 1 Condicionantes do futuro do sistema de transporte público urbano

Conjuntura atual (março/1999):

- declínio da renda média e do nível de emprego;
- transferência de parcelas da demanda do transporte público regular para os modos automóvel, deslocamento a pé e para o transporte informal;
- aumento dos preços dos combustíveis, com incremento dos custos do transporte público e privado;
- redução do volume de vendas de automóveis.

Tensões:

- carência crônica de recursos para investimento em infra-estrutura e serviços públicos provoca disputas entre agentes;
- descoordenação das políticas de transporte público e trânsito.

Invariantes:

- redução do crescimento demográfico, persistindo, porém, índices ainda elevados em cidades e áreas periféricas de aglomerados urbanos e regiões metropolitanas;
- descentralização espacial das cidades, com diversificação dos pólos geradores de tráfego, impondo maior complexidade às redes de transporte urbano.

Fatos portadores de futuro:

- eliminação ou substituição do vale transporte por benefício em dinheiro;
- novo código de trânsito e experiências de integração das políticas de circulação urbana e transporte público;
- participação do setor privado na realização de estudos e projetos e de obras de infra-estrutura associada;
- programas de qualidade & produtividade em órgãos gestores e empresas operadoras.

Tendências de peso (médio prazo):

- incremento da mobilidade da população e da demanda global de transporte;
- aumento da renda disponível, especialmente nas classes de renda média e alta;
- estabilização ou mesmo redução dos preços dos combustíveis, conforme tendência mundial;
- elevação da venda e uso de automóveis;
- continuidade da transferência de parcelas da demanda para o automóvel e deslocamentos a pé;
- estabilização da participação do transporte informal em patamar não superior a 10% da matriz de transporte;
- participação decrescente, tanto em termos relativos quanto absolutos, do transporte público no mercado de transporte urbano.

7. Em estudos prospectivos, na análise dos "condicionantes do futuro" de um sistema é usual trabalhar com quatro conceitos básicos: i) *tensão* - situação resultante de conflitos ou disputas acentuadas entre agentes relevantes; ii) *invariante* - fenômenos ou situação que se mantém constantes e fora de controle dos agentes no horizonte explorado pelo cenário; iii) *fato portador de futuro* - perspectiva ou movimento de uma variável ou agente que começa a insinuar sua importância futura, embora seja pouco relevante na situação inicial; iv) *tendência de peso* - perspectiva ou movimento já suficientemente visível e consolidado de uma variável ou agente, podendo admitir sua manutenção no horizonte cenarizado.

Condicionantes do futuro do transporte público urbano

A segunda metade dos anos 90 foi marcada pela queda constante e acentuada da demanda dos transportes públicos em quase todas as grandes cidades brasileiras. De 1995 a 1997, as perdas, em termos de passageiros transportados nos sistemas de ônibus, atingiram 8,86%.⁸ Esta perda é ainda mais significativa se considerarmos que a população urbana brasileira cresceu 2,78%⁹ nas regiões metropolitanas, no mesmo período.

Além disso, a utilização da capacidade instalada caiu de maneira expressiva, como indica a relação média entre passageiros transportados e quilometragem percorrida pelos ônibus urbanos. Apesar do mercado para o transporte público estar se retraindo, a oferta de serviços continua aumentando, o que denota uma contínua redução de eficiência na utilização dos recursos aplicados no sistema.

Em estudo recente, a Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP apresenta um diagnóstico contundente e demonstra como essas tendências são resultantes de inadequadas políticas de transporte e desenvolvimento urbano:

*“As maiores cidades brasileiras, assim como muitas grandes cidades de países em desenvolvimento, foram adaptadas nas últimas décadas para o uso eficiente do automóvel. O sistema viário foi adaptado e ampliado e foram criados órgãos governamentais responsáveis pela garantia de boas condições de fluidez. Esse processo ocorreu paralelamente à grande ampliação da frota de automóveis, que aparecem como única alternativa eficiente de transporte para as pessoas que têm melhores condições financeiras. Formou-se assim uma cultura do automóvel que drenou muitos recursos para o atendimento de suas necessidades. Paralelamente, os sistemas de transporte público, apesar de alguns investimentos importantes em locais específicos, permaneceram insuficientes para atender à demanda crescente e têm vivenciado crises cíclicas ligadas principalmente à incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas, bem como às deficiências na gestão e na operação. Adicionalmente, experimentaram um declínio na sua importância, na sua eficiência e na sua credibilidade junto ao público, tornando-se um mal necessário para aqueles que não podem dispôr do automóvel. Conseqüentemente, formou-se no país uma separação clara entre aqueles que têm acesso ao automóvel e aqueles que dependem do transporte público, refletindo, na prática, as grandes disparidades sociais e econômicas da nossa sociedade. Enquanto uma parcela reduzida desfruta de melhores condições de transporte, a maioria continua limitada nos seus direitos de deslocamento e acessibilidade”.*¹⁰

8. Dados referentes aos sistemas municipais de ônibus de nove das maiores capitais do Brasil. Conf. NTU. Transporte público urbano: crise e oportunidades. Brasília, 1998, p. 10, tab. 1.

9. Taxa estimada com base nos dados da tabela 6, p. 28, de NTU. Transporte público urbano: crise e oportunidades. Brasília, 1998.

10. ANTP. A escolha dos caminhos do Brasil. Revista dos Transportes Públicos, nº 80, 3º trimestre de 1998, pp. 7-24.



www.antp.org.br

Dentre as conseqüências nefastas de tal modelo, ainda segundo o citado estudo da ANTP, destacam-se:

- situações crônicas de congestionamento, com elevação dos tempos de viagem e redução da produtividade das atividades urbanas;
- prejuízo crescente ao desempenho dos ônibus urbanos, principalmente na forma de redução da sua velocidade, causada pelo uso inadequado do espaço viário pelos automóveis, com impactos diretos nos custos de operação, na credibilidade e na atratividade do sistema e nas tarifas cobradas dos usuários;
- decréscimo no uso do transporte público, decorrente da redução dos investimentos no setor e conseqüente perda de qualidade dos serviços;
- aumento da poluição atmosférica, causando prejuízos graves à saúde da população;
- aumento e generalização dos acidentes de trânsito;
- necessidade de crescentes investimentos no sistema viário, com elevados custos sociais e benefícios para os usuários do automóvel;
- ruptura de áreas residenciais e de uso coletivo, bem como destruição do patrimônio histórico e cultural, devido à abertura de novas vias e ao remanejamento do tráfego para melhorar as condições de fluidez para o automóvel.

Isto posto, é importante questionar até que ponto tais conseqüências irão se configurar como tendências de peso no médio prazo e quais os seus reflexos na organização funcional e institucional dos transportes públicos? E de que maneira as transformações econômicas, sociais e político-institucionais do País irão afetar os transportes públicos no horizonte considerado?¹¹

Certamente, dois fatores condicionam a evolução provável da demanda de transporte público. De um lado, a mobilidade¹² da população imprime um contorno mais amplo ao mercado de transporte urbano, enquanto, de outro, a atratividade e as condições de oferta dos diversos modos de transporte (especialmente do automóvel e dos coletivos informais) condicionam a distribuição das viagens entre eles e o transporte público regular.

11. Um exercício recente de construção de cenários para o setor de transportes nos próximos 10 anos foi realizado pelo Grupo Shell, que vem utilizando a técnica de cenários em seu processo de planejamento desde o final da década de 60. Esse cenário setorial, configurado em duas trajetórias possíveis, foi construído tendo como pano de fundo os cenários preparados pela Shell para o País, os quais incluem aspectos macroeconômicos, sociais, políticos, tecnológicos e de cultura e valores. Uma síntese desse cenário setorial, assinada pela equipe de planejamento estratégico da Shell Brasil, foi publicada no último número da revista Transportes da Anpet. No box 2 do presente documento, são descritas sinteticamente as duas trajetórias possíveis para o transporte urbano, segundo o referido cenário.

12. Geralmente medida em termos de viagens por habitante, considerando a população com 10 ou mais anos de idade.

Embora no curto prazo, ou seja, nos próximos dois ou três anos, o esperado declínio da renda disponível e do nível de emprego sinalize uma significativa queda da mobilidade urbana (supressão de viagens não essenciais e queda nas viagens por motivo trabalho), nada indica uma diminuição sensível nesta mobilidade no médio prazo. Assim, o mercado de transporte urbano, como um todo, deverá continuar numa trajetória de crescimento, ainda que a taxas menores devido à expectativa de manutenção de níveis elevados de desemprego.

Por outro lado, o previsível crescimento da renda disponível no médio prazo, sobretudo nos estratos de renda média e alta da população, e a manutenção dos preços de automóveis em níveis adequados ao poder de compra destes estratos, devido ao aumento da concorrência entre montadoras, deverão elevar as vendas de automóveis e utilitários leves no mercado interno e realimentar o ciclo de congestionamento do sistema viário das grandes cidades. A consequência é a persistência da redução da velocidade comercial dos ônibus, o aumento de seus custos operacionais e, finalmente, das tarifas a serem pagas pelos usuários.

É verdade que, no curto prazo, o mercado automobilístico encontra-se impactado pela conjuntura econômica desfavorável, com redução das vendas de automóveis, como já verificado em 1998. Esta situação contribuirá para o decréscimo, ainda que temporário, das viagens por automóvel, evitando um agravamento das condições de circulação urbana e aliviando as pressões sobre custos e tarifas do transporte público. Ainda no curto prazo, a desvalorização do Real e o aumento da inflação podem ser fatores de elevação do preço da gasolina, o que também contribuirá para impedir o agravamento das condições de trânsito e gera impactos positivos na demanda e nos custos do transporte público.¹³

Entretanto, pode-se afirmar que estas são tendências de fôlego curto, que não se manterão no médio prazo, impossibilitando antever uma reversão da tendência de queda no volume de passageiros transportados por ônibus urbanos.

Com efeito, no médio prazo, os preços da gasolina provavelmente se manterão estáveis ou até mesmo decrescentes, acompanhando as tendências de preço do petróleo no mercado internacional, o que tende a estimular a utilização do automóvel no transporte urbano.

Além do automóvel, os meios informais de transporte coletivo exercem importante influência sobre a demanda de transporte público. A expansão da informalidade no sistema, que se caracteriza sobretudo



www.antp.org.br

pela iniciativa de motoristas autônomos transportando passageiros em kombis e vans sem delegação do poder público, atingiu seu auge entre 1995 e 1997 em grande número de centros urbanos.

As causas deste fenômeno têm a ver com a redução das oportunidades de emprego formal, mas refletem principalmente a existência de nichos de demanda não atendidos pelo transporte público regular e a incapacidade dos governos em controlar a oferta dos serviços. Os custos de entrada e permanência no negócio informal são importantes na determinação do ritmo de expansão da informalidade e seus principais indicadores são os preços e condições de aquisição dos veículos utilizados e o custo para operar e evitar a fiscalização oficial.

Pelo lado do desemprego e das limitações do controle público, o transporte informal tende a se expandir a médio prazo. Entretanto, o excesso de oferta e os elevados custos operacionais a médio prazo tendem a restringir esse tipo de concorrência ao transporte público regular. O mais provável é que, no médio prazo, o transporte informal cresça moderadamente, controlando, ao final do horizonte, não mais do que 10% do mercado de transporte coletivo urbano.

Em décadas passadas, as altas taxas de crescimento demográfico nas áreas urbanas brasileiras faziam com que o aumento da mobilidade (em termos do número total de viagens) superasse as perdas de participação do transporte público para outros modos concorrentes, fazendo com que este apresentasse, apesar disso, uma demanda crescente em números absolutos. Com a significativa redução das taxas de crescimento da população, esta compensação não mais se verifica, com o aumento da mobilidade não sendo mais suficiente para compensar as transferências de usuários do transporte público regular para outros modos. Muito provavelmente, essa tendência deverá se acentuar no médio prazo.

Além dessa, duas outras tendências associadas ao desenvolvimento urbano devem trazer impactos indesejáveis aos sistemas públicos de transporte:

- a população e sua mobilidade crescem mais acentuadamente nas periferias urbanas do que nos núcleos centrais, ou seja, exatamente naquelas áreas onde é mais deficiente a organização dos sistemas de transporte; tal situação freqüentemente leva a uma competição ruínoza entre os sistemas que atendem os núcleos centrais e os periféricos;
- os pólos geradores de viagens estão se diversificando e se redistribuindo espacialmente à medida em que as cidades se descentralizam, exigindo uma complexidade de serviços de transporte que os sistemas regulares nem sempre estão preparados para assumir, abrindo-se assim espaços no mercado para a expansão do transporte informal.

Todas essas tendências devem se intensificar no médio prazo, contribuindo para dificultar a recuperação da demanda pelo transporte público.

13. Note-se que a mesma tendência de majoração de preços, aplicada ao diesel, representa, ao contrário, um fator de elevação do custo operacional dos ônibus urbanos que utilizam esse tipo de combustível.

blico regular. Acrescem-se a isso situações de conflitos institucionais decorrentes da descoordenação das políticas de transporte público e trânsito urbano, os quais têm dificultado ou impedido que o uso do sistema viário - enquanto bem coletivo - seja discutido de forma mais ampla, considerando todos os usuários e não apenas os de automóvel, o que gera, por via de consequência, dificuldades ao estabelecimento de prioridades à circulação do transporte público.

Ao lado das invariantes e tendências até aqui analisadas, é importante também destacar alguns fatos portadores de futuro para o setor.

Programas de melhoria da qualidade e produtividade têm sido implementados com sucesso, contribuindo para melhorar as formas de gestão pública e de operação das empresas de transporte. Tais experiências certamente irão contribuir para se evoluir da visão do atendimento ao usuário para um efetivo serviço ao cidadão.

A questão ambiental tem sido cada vez mais considerada tanto no planejamento quanto na operação dos serviços, destacando-se a melhoria dos procedimentos para controle de combustíveis e emissão de gases e a retomada de alguns programas de energia não poluente.

A partir do advento do Código de Trânsito Brasileiro, aparecem perspectivas de maior integração entre políticas de transporte público e de circulação urbana. A consolidação desta tendência ainda insinuante é hoje um importante desafio institucional para os órgãos gestores.

Apesar do ambiente institucional muitas vezes ainda desfavorável, tem crescido a participação da iniciativa privada no financiamento da execução de estudos e projetos e de obras de infra-estrutura associadas ao transporte público e mesmo em sistemas até então restritos ao setor estatal (a exemplo de serviços de barcas, trens de subúrbio e metrô).

Outra questão relevante, com implicações no futuro do transporte público, é a rediscussão do vale transporte, ora em curso em alguns setores. Efetivamente, na última década, o vale transporte contribuiu para atenuar o impacto dos aumentos de custos e tarifas do transporte público sobre o orçamento das famílias de usuários que fazem jus a esse tipo de benefício. Mas, pressões para eliminá-lo ou substituí-lo pelo pagamento do benefício em dinheiro¹⁴ têm sido muito fortes.

Recentemente, a Medida Provisória nº 1.783 (de 14/12/98) introduziu essa mudança no âmbito do Governo Federal. Se isso se ampliar, atingindo todos os empregados e empregadores privados, as pressões de

14. O pagamento em dinheiro elimina a vinculação do benefício com os gastos em serviços de transporte público. Os usuários tenderão a associar o adicional de ingresso monetário antes correspondentes ao vale transporte com outras necessidades de consumo e a reagir aos eventuais aumentos de tarifas do transporte público como se eles não tivessem cobertura de renda.



www.antp.org.br

aumento de custos do transporte público - que decorrem sobretudo dos congestionamentos do trânsito - dificilmente poderão ser absorvidas nas tarifas e o resultado será uma forte degradação dos serviços, com perda ainda maior de competitividade dos serviços regulares.

Box 2

Dois cenários alternativos para o transporte urbano

Cenário "Maratona"

"Nas cidades, o transporte de massa continua a ser feito por ônibus, não havendo desenvolvimento significativo dos demais modais. Assim, há o crescimento tanto do transporte irregular como do número de automóveis. Algumas ações, visando a melhoria do tráfego urbano, são realizadas, como a implementação de corredores de ônibus e de terminais de passageiros e cargas".

Cenário "Dança das cadeiras"

"No que se refere ao transporte de passageiros, supõe-se o desenvolvimento dos demais modais nos grandes centros urbanos, a diminuição do transporte irregular urbano devido ao uso de tarifação eletrônica e melhoria dos serviços de transporte de massa oferecidos, (...), a implementação de terminais de passageiros favorecendo a intermodalidade nos grandes centros, a diminuição da necessidade de deslocamentos físico da população em função da utilização de novas tecnologias (home office, videoconferência etc.) e a utilização de carros compactos nos grandes centros. A maioria destes fatores contribui diretamente para melhoria das condições de tráfego nos grandes centros".

Fonte: Equipe de Planejamento Estratégico da Shell Brasil. Cenários para o setor de transportes no Brasil. Revista Anpet, 1998.

Quadro prospectivo e oportunidades estratégicas

Na ausência de mudanças radicais na estrutura de oferta e na modelagem institucional do transporte público regular (e a menos que se tenha a perspectiva de investimentos privados no setor), a tendência é que seus serviços tenham uma participação decrescente, tanto em termos relativos quanto absolutos, no mercado de transporte urbano a médio prazo.

Políticas de investimento maciço na construção de vias exclusivas para o transporte público (seja em sistemas rodoviários ou metro-ferroviários) poderiam reverter esse quadro prospectivo, mas são pouco prováveis de ocorrerem no contexto de crise fiscal e restrição orçamentária vivenciado pelo setor público e na timidez dos mecanismos de incentivo à participação do capital privado na provisão de infra-estrutura pública.

Certamente, políticas de restrição à posse do automóvel não contarão com respaldo nos grupos influentes e de maior renda, até mesmo pelo fato da indústria automobilística desempenhar um papel estratégico na dinâmica da economia nacional.

Contudo, experiências locais de restrição ao uso do automóvel, embora encontrem resistência natural de seus proprietários e usuários, têm sido

aceitas por parcelas da sociedade, em razão do agravamento da crise do transporte urbano e do desejo de uma melhor qualidade de vida.

No cenário vigente, a recuperação de demanda ou, na pior das hipóteses, a contenção das perdas dos sistemas regulares de transporte público dependerá, cada vez mais, de sua capacidade para atuar em mercados que estão se tornando cada dia mais competitivos.¹⁵

Este quadro de fortes restrições não deve, entretanto, levar a posições imobilistas, ao contrário, a antevisão da crise impõe, necessariamente, a busca e implementação de oportunidades estratégicas, que se abrem à revitalização do transporte público a médio prazo, quais sejam:

- a *revisão dos modelos físicos e operacionais existentes*, visando reestruturar redes de transporte e a infra-estrutura a elas associadas, garantir prioridade ao transporte público no uso do sistema viário, promover formas de compatibilização dos sistemas de transporte com o desenvolvimento urbano para aumentar a demanda e reduzir custos, bem como adequar os níveis de qualidade e preço dos serviços aos diversos segmentos da demanda. Importa também aumentar a eficiência do sistema pela eliminação de quilometragem ociosa e incorporação de soluções que utilizem toda a gama de tecnologia de equipamentos disponível no mercado;
- a *revisão dos modelos de relações institucionais*, levando à implantação, em ambiente regulatório renovado, de sistemas de gestão ágeis, capazes de atuar com eficiência em mercados competitivos e estimular a participação de capitais privados na expansão da infra-estrutura dos transportes rodoviários e metro-ferroviários.

O objetivo dessas estratégias é a captação, ou recuperação, para os serviços regulares de transporte público da demanda crescente por transporte, em atitude francamente competitiva em relação aos demais modos de transporte urbano.

APRESENTAÇÃO DO MODELO

Foi desenvolvida uma proposta básica de modelo, que admite diversas alternativas sem perder a sua coerência. Esta proposta utiliza o instrumento jurídico da concessão/permissão, por propiciar maior estabilidade contratual, e tem as seguintes características:

O sistema concedido abrange todos os serviços relativos ao transporte público coletivo, agrupados por área geográfica ou por redes de transporte, incluindo os serviços básicos (rede troncal) e os serviços complementares (redes alimentadoras). Os serviços suplementares

15. Esta competição está aumentando não só entre modos coletivos e privados mas também entre os serviços regulares e o transporte informal.



www.antp.org.br

(ônibus seletivo, vans etc.) fazem parte dos projetos e atividades associados, juntamente com: operação de vias exclusivas, terminais e estacionamentos; bilhetagem automática; empreendimentos imobiliários e venda de vale transporte.

A concessão abrange todos os serviços relacionados ao transporte público coletivo de passageiros, direcionada especialmente à sua operação, permitindo que o concessionário contrate com terceiros a locação de veículos e de mão-de-obra, os serviços de apoio (mecânica, limpeza, borracharia, administração etc.) e a implantação e manutenção de infra-estrutura, quando incluídas.

A operação tende a ser unificada por área ou segmento funcional da rede de transporte, sendo, nas cidades maiores, recomendada a formação de consórcios operacionais para a operação das áreas ou redes concedidas, desde que se transformem em sociedades de propósito específico, incluindo, entre os consorciados, os fornecedores dos insumos à operação e investidores.

A prestação dos serviços é orientada para o mercado, sendo os resultados controlados (controle de eficácia) por pesquisas de avaliação da qualidade dos serviços pelos usuários, realizadas com ônus do concessionário e supervisionadas pelo poder público que verificará o atendimento dos indicadores contratuais. O processo de produção (controle de eficiência) é aferido pelo poder público por meio de mecanismos próprios. As tarifas são diferenciadas por tipo de serviço, havendo flexibilidade na implantação de serviços suplementares.

A concessão é não onerosa, com seus prazos ajustados aos tipos de serviços concedidos. A remuneração desses serviços é prioritariamente pela receita operacional, buscando-se evitar a compensação entre operadores.

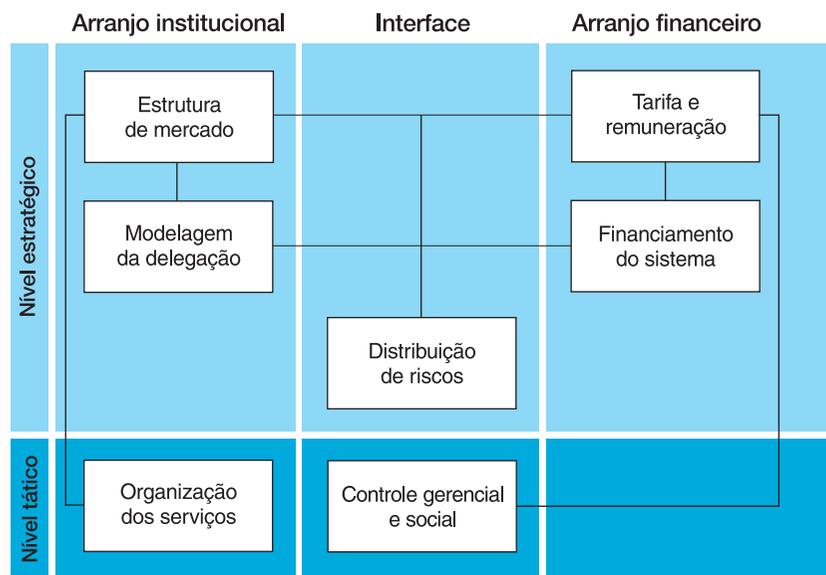
Os riscos deverão estar especificados em contrato e alocados especificamente às partes, sendo que a competição se estabelece para a entrada no mercado, pelo processo seletivo.

Representação do modelo

Uma das maneiras usuais de representar modelos conceituais são os diagramas de blocos, que registram a concepção que se tem de seus módulos relevantes e do inter-relacionamento entre eles.

Foi desenvolvido, nesse conceito, um diagrama no qual os módulos são posicionados no diagrama básico por meio da superposição dos níveis de gestão (no presente caso, apenas os níveis estratégico e tático), dispostos em “linha”, com três níveis de abordagem funcional (institucional, financeiro e interface institucional/financeiro), dispostos em “coluna”.

Modelo conceitual de relacionamento institucional e investimento



Obs.: as linhas entre variáveis representam fortes relacionamentos.

Os módulos do modelo inicialmente proposto são definidos pelas condições estabelecidas para as suas variáveis específicas, detalhadas a seguir.

Nível estratégico

Modelagem da delegação

a. Regime de prestação dos serviços

A forma de delegação mais adequada, considerando-se todas as demais variáveis e, em especial, a estabilidade contratual necessária ao bom cumprimento das obrigações das partes objetivando a prestação de serviços ao usuário do serviço, é a concessão dos serviços de transporte público de passageiros. Em casos específicos pode-se usar o instrumento da permissão.

b. Modalidade da delegação

Dois modalidades de delegação podem ser utilizadas, dependendo da viabilidade econômico-financeira dos serviços, em geral relacionada ao tamanho do sistema.

Para as cidades de menor porte, recomenda-se a modalidade de administração e exploração do serviço público de transporte, conside-

rando-se neste enfoque todos os serviços e projetos complementares ou associados viáveis. Para as cidades de maior porte, recomenda-se a adoção da combinação da administração e exploração do serviço público com a execução e operação de infra-estrutura (obra pública) de suporte ao serviço, utilizando-se o regime BOT, incluindo, conforme a viabilidade de cada caso, construção de terminais de integração, implantação ou adequação de sistema viário de uso exclusivo dos veículos do sistema, implantação de sistemas de bilhetagem automática e de sistemas de controle operacional.

c. Prazo da delegação

Os prazos para as delegações devem se adequar à necessidade de remuneração dos investimentos. Assim, recomenda-se que, nas delegações de execução e administração dos serviços, situem-se abaixo de dez anos (usualmente pratica-se de sete a dez anos), dependendo das exigências de instalações e de frota feitas pelo poder concedente. Nos casos de execução de obras de infra-estrutura (sistemas BOT) os prazos são maiores, variando entre dez e vinte anos para os sistemas de ônibus e até vinte e cinco anos para os sistemas sobre trilhos.

d. Propriedade dos ativos

O material rodante e a infra-estrutura de apoio operacional (sistemas de controle, de bilhetagem, garagens, oficinas e instalações) serão de propriedade do concessionário.

No caso dos sistemas BOT, a obrigação pela execução da infra-estrutura, a ser construída dentro da delegação é do concessionário, que deverá operá-la e mantê-la durante a concessão e transferi-la ao poder público ao seu término.

e. Obrigação de pagamentos e investimentos

O modelo apresenta como única obrigação de pagamentos, além dos impostos e taxas legalmente estatuídos, a cobertura dos custos de gerenciamento do poder público por adicional na tarifa, sendo repassado pelo concessionário ao órgão gerenciador. Descarta-se qualquer tipo de pagamento pelo direito de exploração dos serviços, a chamada concessão onerosa, por significar um acréscimo das tarifas a serem cobradas e por não haver nenhum tipo de garantia de que o recurso arrecadado seja aplicado no setor, podendo se constituir em um processo de descapitalização do mesmo.

Estrutura de mercado

a. Orientação da prestação de serviços

Recomenda-se que o concessionário adote uma postura fortemente orientada pelo mercado, assumindo efetivamente o papel de “explorador



www.antp.org.br

do negócio transporte”, buscando continuamente a elevação da performance do negócio, os novos nichos mercadológicos embutidos ou associados ao negócio e a interação e parceria com os diversos *stakeholders* do sistema, com o atendimento dos padrões de qualidade e desempenho de serviço, para a rede básica, constantes do projeto básico.

b. Estrutura competitiva implícita

A estrutura competitiva adotada para o modelo é a competição pelo acesso ao mercado, na qual as empresas privadas disputam a entrada no mercado através de processo seletivo, não ocorrendo a concorrência no mercado, na operação propriamente dita. O processo competitivo deverá levar em conta critérios que reflitam a eficiência do proponente na prestação dos serviços.¹⁶

c. Formas de entrada

As formas de entrada oferecem alternativas dependendo do porte do sistema. Em sistemas menores, recomenda-se a seleção de empresa (podendo ser consórcio) única, exigindo-se experiência em operação de transporte público de passageiros. Em sistemas maiores, especialmente se houver a execução de obras de infra-estrutura pelo sistema BOT, serão selecionadas empresas, recomendando-se a formação de consórcios com pelo menos um dos participantes com experiência prévia comprovada em operação de transporte público de passageiros. O consórcio, para assinatura do contrato de concessão, deve se transformar obrigatoriamente em uma sociedade de propósito específico.

Distribuição de riscos

a. Risco de tarifa (risco da política de preços)

São atribuídos ao concessionário os riscos da cobrança de preço inferior aos preços máximos fixados pelo executivo municipal. Os preços máximos serão garantidos em contratos que deverão prever mecanismos de reajuste e revisão de seus valores.

b. Risco de custo

Mantida as condições econômicas iniciais consideradas na proposta vencedora da licitação, o risco de custo será atribuído ao concessionário. Havendo variações não previstas nem previsíveis em relação às condições operacionais relacionadas às vias urbanas e ao tráfego de veículos, que dependem de ações do poder público e que devam ser

16. Dentre outras, menor preço ou a composição entre proposta técnica e de preço, com os critérios da nota técnica que privilegiem a eficiência.

estabelecidas no momento da licitação, serão revistas as exigências de padrão de serviços e/ou de preços máximos, tendo como referência a composição de custos da proposta vencedora.

c. Risco de demanda

São atribuídos ao concessionário os riscos de previsão de demanda sob determinadas exigências e condições operacionais e prazo fixado para revisão das tais exigências e condições.

Nível tático

Organização dos serviços

a. Agrupamento dos serviços

Os serviços devem ser agrupados preferencialmente por área geográfica. Em sistemas em que as redes físicas forem mais complexas, podem ser agrupados por segmentos funcionais das redes, como sistemas troncais, sistemas alimentadores, perimetrais etc. Os consórcios sugeridos para operação das áreas ou segmentos de rede viriam em substituição a múltiplos operadores, agregando em um só organismo as funções de coordenação e execução dos serviços.

b. Segmentação da oferta

A concessão é para todos os serviços relativos ao transporte público de passageiros, independente de modo ou tecnologia. Os serviços envolvem os chamados serviços básicos, que incluem a rede estrutural ou troncal, o complementar, envolvendo a rede alimentadora, e os serviços suplementares, tais como serviços seletivos por nível de conforto ou atendimento semi-individualizado. Deve-se procurar a melhor adequação da oferta às peculiaridades da demanda de cada tipo de serviço.

c. Repartição de atribuições

A repartição das atribuições deve levar em conta a nova visão do papel do Estado na sociedade, associada à perda de sua capacidade de investimento e a nova tendência de delegação à iniciativa privada da responsabilidade pela execução dos serviços públicos.

Nos serviços básicos e complementares deverá caber ao órgão gestor o planejamento estratégico do sistema, a sua regulamentação e controle, cabendo ao concessionário o planejamento operacional, a especificação e a execução dos serviços.

Nos serviços suplementares caberão ao concessionário o planejamento, a especificação e a execução dos serviços, que deverão obrigatoriamente ser submetidos ao poder concedente para aprovação e regulamentação.



www.antp.org.br

Tarifa e remuneração

a. Autoridade e política tarifária

A autoridade tarifária será sempre o poder concedente. As tarifas dos serviços básicos e complementares serão fixadas pelos seus valores máximos, resultantes do processo seletivo, e reajustadas ou revistas conforme regras definidas claramente nos contratos de concessão. Preços menores poderão ser praticados, ao risco do concessionário, como uma política de descontos.

Embora o tipo específico de política tarifária vá depender da estrutura física e funcional dos sistemas, as tarifas poderão ser diferenciadas por tipo de serviço ofertado, por horário do dia, por dia da semana, por extensão etc. Os serviços suplementares terão suas tarifas propostas pelo concessionário e fixadas pelo poder concedente.

b. Fontes de remuneração

A remuneração dos serviços deve provir prioritariamente das receitas tarifárias diretamente arrecadadas e de projetos associados ao sistema de transporte, como exploração comercial de áreas pertencentes ao sistema, de terminais de integração, de estacionamentos conjugados, de publicidade nos veículos, abrigos, terminais e faixa de domínio etc. Embora a princípio não deva haver qualquer tipo de subsídio governamental ao sistema, poderão haver mecanismos de participação do poder público e ou iniciativa privada em prol da modicidade das tarifas aos usuários. Prevê-se, entretanto, que qualquer incorporação de gratuidades a categorias específicas no sistema seja remunerada diretamente pelo responsável pela isenção do pagamento da tarifa ou de parte dela.

c. Formas de remuneração

A forma de remuneração é através da tarifa diretamente arrecadada pelos serviços ou pelos projetos associados. O uso de câmaras de compensação tarifária não é estimulado. O sistema deve propiciar o equilíbrio econômico-financeiro do concessionário sem a necessidade de compensação de receitas.

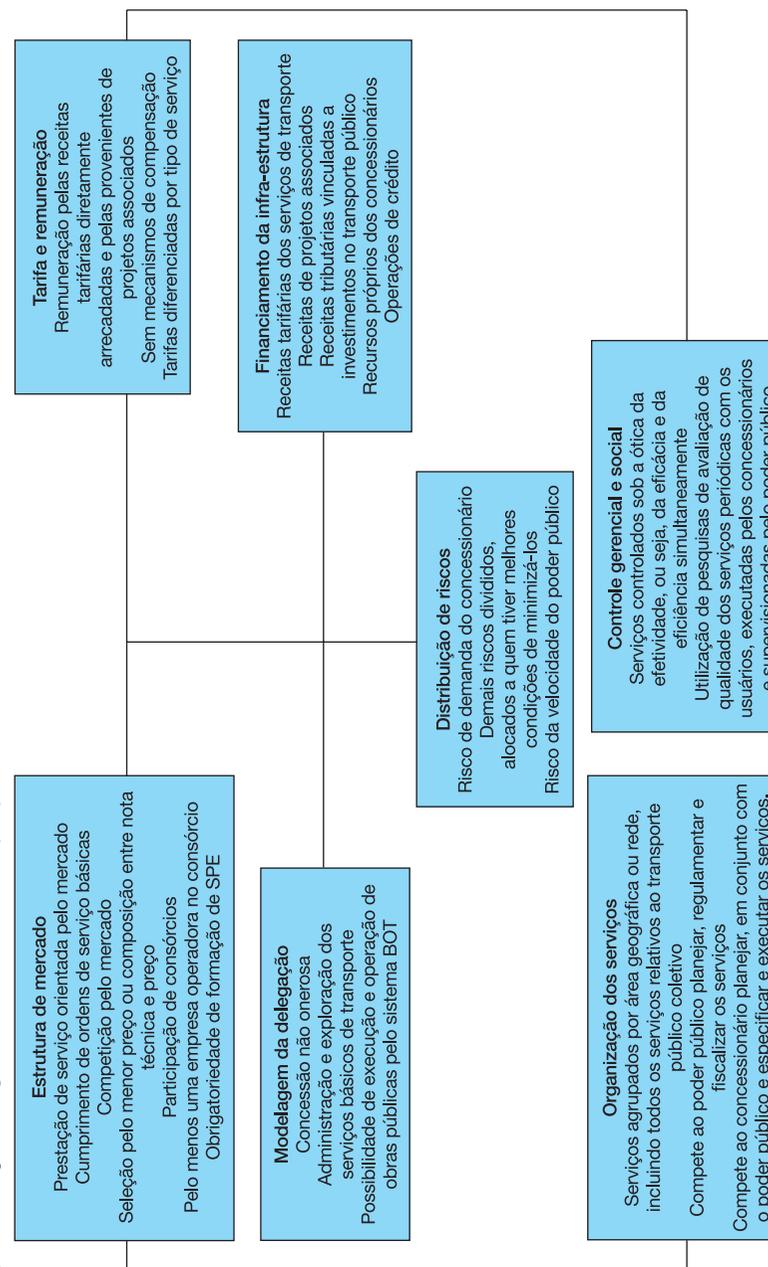
Controle gerencial e social

a. Formas de controle gerencial

O controle gerencial deverá ser pela efetividade, no qual, para verificação da eficácia dos sistemas, o concessionário executa, às suas expensas e sob supervisão do poder concedente, pesquisas periódicas de avaliação do sistema junto aos usuários, para aferir o grau de satisfação e o atendimento dos sistemas às suas expectativas. Os re-



Representação diagramática do modelo proposto



sultados deverão ser submetidos ao poder concedente para verificação do atendimento dos níveis de qualidade contratados.

Os índices de eficiência são coletados através de mecanismos de controle operacional e de fiscalização. Os níveis mínimos de efetividade admitidos são definidos em contrato e seu não atingimento enseja a aplicação de penalidades contratuais.

Financiamento do sistema

a. Fontes de financiamento dos investimentos

Todas as fontes possíveis de recursos para financiamento dos investimentos necessários ao sistema deverão ser utilizadas: receitas tarifárias dos serviços de transporte (usuários), receitas de projetos associados aos serviços de transporte (diversos contribuintes), receitas tributárias em geral (poder público), receitas tributárias vinculadas a investimentos no transporte público (poder público), recursos próprios dos concessionários e operações de crédito (poder público ou concessionários).

QUESTÕES A SEREM APROFUNDADAS

O modelo deixou, por opção, de aprofundar a análise de algumas variáveis ou situações. Acredita-se que elas em nada o prejudicam, mas que podem se transformar em novas possibilidades de alternativas para ele. São elas:

- Modalidade de delegação - a questão eminentemente jurídica de qual o instituto mais apropriado para a delegação dos serviços, se concessão, permissão ou contratação, pode ser mais discutida. Verificou-se que existem conceitos diferenciados a respeito da pertinência de cada um na literatura pesquisada e entre os membros do grupo técnico.
- O reflexo do prazo da delegação no estímulo à concorrência pelo mercado e, conseqüentemente, a própria questão da concorrência pelo mercado.
- As questões de responsabilidade do poder público interferentes nas especificações dos serviços contratados, tais como a velocidade operacional do tráfego.
- As interfaces conflituosas entre as competências constitucionais dos municípios e estados nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos não foram discutidas e podem afetar a estabilidade de um modelo que sofra concorrência pela superposição de outro com conceitos e pressupostos diferentes. No caso de sistemas integrados, onde os segmentos da rede municipal e metropolitana podem se complementar, pode haver uma definição de similaridade de modelos, ou de um modelo multigerenciado. Não foram discutidas possibilidades de convivência entre modelos nem semelhantes nem di-



www.antp.org.br

ferentes. Em princípio, nessas situações, os sistemas municipais e estaduais devem preferencialmente celebrar convênios para gestão dos serviços de transporte.

- Modelos de remuneração de sistemas integrados - cabe um maior aprofundamento nas alternativas de remuneração de sistemas integrados física e tarifariamente pelo uso ou não de mecanismos de compensação, bem como das diferenças conceituais e operacionais das câmaras de compensação públicas e privadas, entendendo-se como públicas aquelas em que o poder público define os parâmetros de remuneração e controla a execução dos serviços pelo processo de medição de sua produção, independente de a quem caiba a operacionalização do sistema de compensação, e privadas aquelas em que, uma vez definidos os preços das tarifas, cabe aos delegatários equacionarem entre si a melhor forma de repartição da receita, sem interferência do poder público nesse aspecto.
- Questões tarifárias - as questões tarifárias, em especial a escolha do tipo de tarifação nos sistemas com integração física e tarifária que influi diretamente na modicidade da tarifa para os usuários.
- Distribuição dos riscos - a minimização do risco de tarifa depende fundamentalmente dos critérios de reajuste e revisão, do ponto de vista dos delegatários, e dos critérios de aceitabilidade dos preços propostos, por parte do poder público. Esses critérios ainda não foram suficientemente explicitados e discutidos, podendo-se pensar, por exemplo, na criação de um indicador econômico que reflita a variação dos custos no transporte urbano de passageiros.
- Regras de transição - não foram discutidas regras e possibilidades de transição dos modelos atuais para o novo modelo, que devem abranger as delegações vigentes nas suas diversas situações e as novas a serem praticadas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O modelo poderá permitir uma maior agilidade do setor para responder às transformações do mercado de transportes urbanos. A correta determinação dos papéis do setor público e da iniciativa privada no sentido de se otimizarem os recursos disponíveis, de se aproveitarem as diferentes potencialidades de cada um e de suprirem as suas deficiências próprias certamente levará a uma maior qualidade final na prestação do serviço ao cidadão.

O Estado tem o seu novo papel definido pela sociedade, mas em momento algum abre mão de sua prerrogativa de avocar a si as responsabilidades delegadas à iniciativa privada. Cabe a esta cumprir o seu papel da melhor forma, não dando ao Estado motivo para fazê-lo. A escolha de um modelo de relacionamento institucional adequado en-

tre os dois é um passo seguro para a consecução dos objetivos do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros.

Para tal, recomenda-se fortemente que:

- O conjunto dos trabalhos produzidos seja divulgado amplamente pelas entidades patrocinadoras, a Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, o Fórum Nacional de Secretários de Transportes Urbanos e a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU, junto a seus associados e membros.
- Sejam promovidos debates na comunidade técnica, em especial naquelas coordenadas ou abrangidas pelas entidades patrocinadoras, nos fóruns regionais de gerenciadores de transporte e trânsito, nos congressos técnicos, nas universidades e faculdades ligadas ao transporte urbano etc.
- Seja selecionada uma cidade para experiência piloto de implantação mediante celebração de convênio entre as entidades patrocinadoras e o poder público local.
- Seja feita articulação com agências de fomento e financiamento do setor para implantação do modelo, financiando projetos e participando dos investimentos resultantes dos projetos desenvolvidos.
- Sejam discutidas e estudadas as regras de transição para a efetivação do novo modelo, considerando-se as diferentes situações institucionais vigentes pelo país, e tendo em foco que a meta principal desse novo modelo é o processo de concessão dos serviços públicos de transporte coletivo pelo processo de licitação, processo este que, além de ser um fato irreversível, dará ao setor a estabilidade institucional necessária para atrair os investimentos fundamentais para que se atinjam os seus objetivos, tanto na ótica pública quanto privada.



www.antp.org.br