

Diretrizes para o aperfeiçoamento dos regulamentos do transporte público urbano de passageiros: o confronto de três estudos

K. F. F. Barboza¹ e R. Orrico Filho²

Programa de Engenharia de Transportes, Coppe – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E. M. Santos³

Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Artigo Recebido: 02/10/2002 - Aprovado: 19/12/2002

RESUMO: A crise por que passa hoje o transporte público urbano no Brasil impõe a revisão crítica e a reelaboração das políticas regulatórias adotadas para o setor. Nos últimos anos, três iniciativas de destaque a isso se dedicaram, a saber os estudos COPPETEC/GEIPOT, ANTP/NTU/Fórum Nacional e SEDU. Neste artigo, estes três estudos são confrontados segundo uma matriz de análise, no sentido de identificar divergências e consensos e com o objetivo de extrair diretrizes para uma boa prática de reforma regulatória.

ABSTRACT: The current crisis in Brazilian urban public transport is imposing to authorities and technical-academic bodies a careful revision of regulatory policies and practices used in local markets. In recent years, three initiatives (by COPPETEC/GEIPOT, ANTP/NTU/Forum and SEDU) may be identified that approached seriously this task. This paper is devoted to comparatively analyze these studies, identifying their divergences and convergences, with the objective of formulating a set of indications for good re-regulatory policies and practices.

1 INTRODUÇÃO

A regulamentação econômica é uma ferramenta disponível para que o Estado, em face de um mercado que apresente falha estrutural de funcionamento, nele intervenha para restringir, total ou parcialmente, as liberdades econômicas de produtores e/ou consumidores, com o objetivo de buscar benefícios sociais similares aos que se conseguiriam se a produção/consumo do bem se desse em regime de mercado perfeito. Portanto, ao Estado regulador se requer que conceba, projete e implemente estratégias e instrumentos regulatórios que conduzam o mercado regulado a operar em níveis de competitividade, de produtividade, de eficiência e de eficácia próximos aos que se obteriam de um mercado perfeitamente competitivo. Essas observações de caráter normativo levantam, para cada setor regulamentado da economia, uma questão de fundo acerca da qualidade da regulamentação, ou seja, estabelecem parâmetros implícitos de avaliação (benchmarkings) para aferir em que medida a estratégia regulatória implementada é capaz de alcançar os resultados colimados de máxima eficiência na prestação do serviço e máximo bem-estar social.

Assim, ao estabelecer normas para o setor de transporte público urbano, o Estado deveria reconhecer as falhas estruturais específicas desse mercado e

desenvolver tipologias regulatórias capazes de superá-las no sentido de uma provisão eficiente e eficaz do serviço. O que, evidentemente, supõe a posta em prática de mecanismos integrados que conduzam à otimização do trinômio produtivo custos-quantidade-qualidade, sob as condições de contorno da rede de operações e da dinâmica funcional urbana (ao menos, no curto prazo) e consideradas de perto as características da demanda. Admitindo-se a priori que as forças de mercado por si só não seriam capazes de prover serviços ótimos (ver Santos e Orrico Filho, 1996, para uma discussão de corte teórico sobre as falhas de mercado na produção/consumo de transporte público urbano), cabe ao Estado regular os desequilíbrios do mercado e repor à provisão dos serviços os elementos necessários para a obtenção de eficiência e eficácia inalcançáveis em regime de livre mercado.

Enfocando-se agora a típica regulamentação aplicada, em geral, ao transporte público urbano no Brasil, pode-se verificar que os resultados que dela advêm estão distantes dos níveis de qualidade, eficiência e eficácia desejados. Com efeito, a observação da realidade brasileira do transporte urbano indica claros sinais de crise, concretizados na elevação permanente de custos operacionais e tarifas, na queda do número de passageiros transportados, na falta de inovação e de níveis razoáveis de qualidade nos

serviços prestados à população. Nesse sentido, haveria de buscar razões para essa crise na essência da estratégia regulatória.

Os estudos desenvolvidos no Brasil sobre as regulamentações locais de transporte público de passageiros têm apontado suas várias falhas. Orrico Filho *et al.* (1996) analisam nove regulamentos de transporte urbano brasileiro e concluem que eles não contêm elementos que induzam os operadores a esforços para a obtenção de qualidade ou produtividade e reduções de custos, pois sinalizam na direção de mercados fechados, que se omitem de risco e de competição. Ramos (1997), ao estudar cinco regulamentações de cidades brasileiras, diz que o Poder Público e operadores vivem e sustentam um ambiente avesso à competição e habituado à eficiência e qualidade limitadas. Gomide (1998) avalia Editais de licitações, elaborados sob a égide da legislação de concessões de serviços públicos por autoridades de três cidades brasileiras, e verifica que as deficiências e limites do quadro de regulação dos serviços, antes da dita legislação, tendem a permanecer.

Tendo em vista esses maus resultados da regulamentação pública no setor em tela, é impossível escamotear a necessidade de o Poder Público se aperfeiçoar em técnicas de construção de regulamentos e contratos. Com o intuito de fornecer subsídios às autoridades competentes, surgiram recentemente vários estudos apontando diretrizes para o aperfeiçoamento das regulamentações no sentido de alcançar os objetivos maiores da intervenção estatal — busca de um serviço eficiente e eficaz. Três trabalhos em especial podem ser destacados: COPPETEC/GEIPOT (1995); SEDU (2001); e ANTP *et al.* (1999).

O objetivo deste artigo é analisar e confrontar esses trabalhos, discutir possíveis divergências entre eles e, por fim, obter um quadro que contenha aspectos que precisam ser necessariamente contemplados em uma regulamentação direcionada para a obtenção de bem estar social e eficiência alocativa, no sentido de contribuir para a rediscussão necessária das relações público-privado nos transportes públicos urbanos no país.

2 ASPECTOS GERAIS DOS TRABALHOS ANALISADOS

Em 1995, reuniram-se pesquisadores de quatro universidades federais (UFRJ, UNB, UFPE e UFRN)

Em 1995, reuniram-se pesquisadores de quatro universidades federais (UFRJ, UNB, UFPE e UFRN) para desenvolver um projeto apoiado pelo GEIPOT — Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte — e gerenciado pela Fundação COPPETEC. O objetivo inicial do projeto de pesquisa era o de elaborar um novo modelo de remuneração de serviços e de empresas operadoras

do transporte por ônibus nas cidades brasileiras. Entretanto, o GEIPOT e a equipe técnica resolveram, ao longo do estudo, partir para um objetivo ampliado: a redefinição da regulamentação econômica da exploração dos serviços de transporte coletivos urbanos. Esse trabalho será aqui denominado de modelo COPPETEC/GEIPOT, ou simplesmente Modelo Um.

Já em 1998, a ANTP, a NTU e o Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e de Trânsito publicaram os resultados do estudo “Modelos de Relacionamento Institucional e de Investimento”. O seu objetivo principal é “a implantação, em ambiente regulatório renovado, de sistemas de gestão mais 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”. Ao longo do texto, o documento ANTP/NTU/Fórum será designado por Modelo Dois.

Em 2001, o Grupo Executivo de Transporte Urbano da SEDU — Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano — publicou um documento denominado “Política Nacional para o Transporte Urbano — Documento para Discussão”. Nele, são apresentadas propostas de ações estratégicas para viabilizar o alcance dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional para o Transporte Urbano. Dentre os objetivos desta política está a “modernização das relações institucionais entre órgãos gestores e empresas operadoras”, que deu origem a um documento de diretrizes para o tema, aqui referido como modelo SEDU ou Modelo Três.

Os três documentos citados, embora possuam objetivos gerais diferentes, contemplam diretrizes para o aperfeiçoamento das regulamentações. São essas diretrizes que serão confrontadas. No entanto, antes de comparar os modelos, é importante ressaltar a semelhança entre o modelo desenvolvido pela ANPT, NTU e Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e o modelo SEDU. Ela ocorre por causa da participação das três entidades que desenvolveram o Modelo Dois entre os participantes efetivos do comitê responsável pela elaboração do modelo SEDU. Para Aragão (2001), o modelo SEDU reflete as posições das lideranças empresariais, ou seja, da NTU.

3 A METODOLOGIA

A análise e confronto das diretrizes apontadas nos três modelos se darão da seguinte forma: (i) serão identificadas as variáveis relevantes para construção de um modelo; (ii) comparam-se as propostas de cada estudo com relação a cada variável e (iii) após análise crítica, será eleita, quando houver discordância, a proposta mais adequada para cada variável, da perspectiva dos autores, recorrendo-se à literatura técnica. Desta forma será formado um quadro de

diretrizes considerado como boa prática. Embora não se possa afirmar que estas diretrizes são a maneira mais apropriada de regular o mercado de transporte em todo e qualquer lugar, visto que esta questão continua ainda em aberto, elas levam em consideração as conclusões de algumas das principais contribuições científicas acerca da regulamentação e por isto devem ser levadas em consideração para a construção de regulamentos.

Para identificar as variáveis relevantes para construção de um modelo, recorrem-se as variáveis adotadas por dois dos três documentos em estudo. O documento elaborado pela ANTP, NTU e Fórum lista variáveis consideradas relevantes para a construção do modelo. No documento da SEDU, estas variáveis são tidas como diretrizes para o comitê temático que trata do tema “modernização das relações institucionais entre órgãos gestores e empresas operadoras”. As variáveis são praticamente as mesmas, sendo que no segundo trabalho elas são agrupadas de maneira diferente. São elas: regime de prestação dos serviços; estrutura competitiva implícita; formas de entrada; prazos da delegação; distribuição de riscos; definição das atribuições; agrupamento dos serviços; segmentação da oferta; forma de controle gerencial; autoridade e política tarifária; e fontes de remuneração.

4 ANÁLISE E CONFRONTO DOS MODELOS

Neste item serão descritas as duas outras etapas descritas na metodologia, ou seja, serão comparadas as propostas de cada estudo com relação a cada variável e, quando houver discordância, será escolhida a proposta mais adequada para cada variável.

4.1 *Regime de prestação dos serviços*

Os modelos Dois e Três consideraram a forma de delegação mais adequada a concessão, sendo que a permissão poderia ser usada em casos específicos. A justificativa dada é que na concessão há maior estabilidade contratual e isto seria necessário ao bom cumprimento das obrigações. A permissão não pode ser descartada como forma de delegação, pois em muitas situações é permitido que pessoas físicas possam se propor a realizar o serviço — no transporte alternativo, por exemplo. Além disto, segundo Aragão (1996a), a Lei das Concessões praticamente eliminou diferenças entre permissão e concessão quando realça o caráter contratual da permissão, embora ainda reconheça formalmente sua precariedade. Desta forma, são consideradas adequadas permissão e concessão como formas de delegação.

4.2 *Estrutura competitiva implícita*

A disputa pelo direito de operar é sugestão dos modelos Um e Dois. O Modelo Um diz que a disputa deve ser pecuniária e no Modelo Dois a disputa deverá levar

em conta critérios que reflitam a eficiência do proponente como, por exemplo, menor preço ou a composição técnica e de preço, com os critérios da nota técnica que privilegiem a eficiência, dentre outras.

Com relação à concorrência no mercado, o Modelo Dois a rejeita — ver, por exemplo, itens formas de entrada e segmentação de mercado —, enquanto o Modelo Um aceita que determinado serviço seja feito por mais de uma empresa e até recomenda que isto seja feito em determinadas situações. Nos casos em que o Poder Público, por exemplo, julgue que a frota operacional necessária à realização dos serviços seja grande a ponto de se tornar uma barreira à entrada e queira reduzi-la, pelo Modelo Um, ele deverá fazê-lo. Isto possibilitará que maior número de concorrentes se apresentem no processo licitatório. O Modelo Um ainda enfatiza que, nestes casos, sejam estabelecidos padrões mínimos e máximos de oferta que cada operador poderá realizar de modo a orientar a disputa pela qualidade e não pela quantidade.

Os modelos concordam que a delegação deve ser precedida de licitação, mas que tipo de licitação ela deverá ser? Prado (1997) alega que o tipo de licitação da melhor técnica se baseia na valorização e priorização da qualidade técnica. De fato quando a escolha é feita pela melhor técnica o serviço que será ofertado pode ser superior ao especificado pelo Poder Público. Porém é importante lembrar que este tipo de licitação envolve muitos critérios subjetivos. Além disso, esta técnica não consegue determinar qual a empresa que faria o serviço pelo menor custo. Segundo GEIPOT/COPPETEC (1995), a possibilidade de que alguém seja franqueado para realizar um serviço público, sob remuneração, tem um valor intrínseco: nada mais justo que a seleção ser feita com base neste valor. Por isto, o modelo alega que a disputa deverá ser pecuniária. Prado (1997), por sua vez, diz que sendo a licitação feita com critério apenas pecuniário, a concedente é obrigado a usar de precisão quando da determinação do serviço a ser concedido, quanto aos requisitos de qualidade e eficiência. Neste caso, o serviço que será oferecido é o estabelecido com base nas necessidades e privações a que se sujeita a coletividade — eis o serviço adequado. Isso quer dizer que o serviço a ser prestado tem por base os limites impostos pela razoabilidade e não pela busca do melhor. Considera o citado autor que a licitação de técnica e preço é a mais indicada para as concessões de serviços públicos, pois além de valorizar a qualidade guarda determinado grau de racionalidade com relação à modicidade da tarifa.

Aragão *et al.* (2000) lembram que, embora a licitação seja um importante momento de competição, ela por si só não produzirá o comportamento competitivo e a busca de ganhos de produtividade. Eles aconselham que ela seja acompanhada de outras medidas, como por exemplo, avaliação competitiva de desempenho e alguma competição residual na operação. Com relação à competição no mercado,

recorre-se a Ramos (1997). Segundo ele, deve haver algum tipo de promoção da competição real, já que ela é mais forte que a virtual e sugere duas possibilidades. Uma delas seria a operação simultânea de serviços substitutos próximos como transporte por ônibus e transporte alternativo e a outra seria a fragmentação do serviço em lotes menores. Esta segunda é comentada na proposta GEIPOT/COPPETEC como sendo um desmembramento horizontal, onde há a desagregação geográfica de serviços semelhantes. A distribuição das linhas e horários, antes operados por uma única operadora, entre vários operadores é um exemplo do desmembramento horizontal.

A competição para o mercado através de licitações competitivas somada, quando o Poder Público julgar conveniente, à competição no mercado, parece ser a forma mais adequada para introduzir buscas de ganhos de eficiência e transferência ao menos de parcela significativa desses ganhos para o usuário.

4.3 Formas de entrada

Em sistemas menores — que utilizam menos de 300 ônibus —, é recomendado pelos modelos Dois e Três a seleção de empresa ou consórcio único, sendo exigida experiência em operação de transporte público de passageiros. Em sistemas maiores, a recomendação é que as empresas selecionadas formem consórcios com pelo menos um dos participantes com experiência em operação de transporte público de passageiros. O modelo COPPETEC/GEIPOT, em sentido diferente, sugere a redução de barreiras à entrada para que um maior número de interessados possa se apresentar e desta forma aumentar a possibilidade de que as condições econômicas originadas pela competição sejam mais vantajosas para os usuários. Diz que o Poder Público deve exigir um conjunto mínimo de pré-condições que garanta a continuidade no provimento do serviço e não que dê privilégios aos que já operam. O modelo reforça também a possibilidade da presença de novos capitais com outras culturas, experiências e tecnologia — inclusive de organização — que possam aportar melhorias ao setor e mesmo de provocar, entre os já participantes, a necessidade da busca permanente nesse sentido.

Aragão et al. (2001) ressalta que os modelos Dois e Três não apresentam qualquer justificativa econômica para que todo o sistema seja repassado para um único operador nas cidades menores ou para consórcios definidos geograficamente — ver item agrupamento dos serviços — em cidades maiores. Os autores compreendem que cidades menores, por serem menos congestionadas e por não carecerem de investimentos de infra-estrutura pesados, são mais contestáveis e mais apropriadas à atuação de pequenos operadores. Com relação à exigência de experiência prévia comprovada em operação de transporte público de passageiros, Aragão (2001) alega que este serviço não exige tanto

conhecimento especializado a ponto de essa experiência precisar ser comprovada. E conclui que “isso é pura reserva de mercado para as atuais empresas”.

Há, sem dúvida alguma, nos modelos Dois e Três um receio da competição no mercado. Fala-se sempre em “unificar a operação”. A presença apenas de uma única empresa ou único consórcio em um determinado sistema resultaria em monopólio protegido e autorizado pelo Poder Público ao menos durante o período de contrato. Isto beneficia grandes empresas e representa enorme barreira aos pequenos operadores, retirando-se a possibilidade de ocorrer disputa real no mercado. Dúvidas podem ser levantadas quanto aos benefícios econômicos para a população advindas de uma “unificação operacional” e à possibilidade de o Poder Público de fato conseguir controlar tais monopólios.

Isto é ilegal perante a legislação em vigor. Desta forma, fica-se com a já comentada Lei das Concessões que não permite a outorga de concessão ou permissão que tenha caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica, que não é o caso.

4.4 Prazo de delegação

Segundo o modelo SEDU, os prazos para delegações de execução e administração dos serviços poderão ser mais curtos dependendo apenas das exigências de instalações e de frota feita pelo poder concedente, porém não especifica o que são prazos curtos. O Modelo Dois segue o mesmo pensamento, sendo que cita números, afirma que o prazo deve ser abaixo de dez anos. No Modelo Um, o prazo sugerido é de quatro anos, sendo que dois são garantidos pela licitação e os outros serão divididos em duas renovações — 1 ano e 1 ano — dependendo da avaliação de desempenho do operador.

O prazo deve ser longo o suficiente para que haja recuperação do capital investido, tornando atrativa a concessão aos investidores, e mais curto possível para que a concorrência para o mercado novamente se faça presente (Aragão et al., 2000). Para Santos et al. (2001a), o conjunto de alternativas capaz de abarcar a maior parte das experiências dignas de nota é um intervalo entre 3 e 5 anos, admitida uma renovação, mas limitando-se ao redor de 7 anos a duração máxima possível do contrato. Assim, o prazo sugerido pelo Modelo Um é compatível com os adotados em experiências internacionais. Contratos com prazo de 4 a 5 anos permitem maior competitividade para o mercado e deixam ver ao empresário a oportunidade de maturação do investimento. Ramos (1997) procura fixar prazos de contrato levando em conta o tempo necessário para depreciar a parcela maior do custo de capital, no caso os veículos. O autor fixa para ônibus um prazo de contrato de 5 anos e para vans ou microônibus um prazo de 3 anos. Santos et al. (2001a) ainda lembram que, nos casos em que os prazos se aproximam de sete anos, avaliações de desempenho

sistemáticas devem ser usadas para controlar a operação e, quando houver possibilidade de renovação do contrato, esta ferramenta deve servir de base para a decisão de renovar ou não o contrato. A ameaça de cassação da concessão também poderá utilizar a análise de desempenho, dando-se a caducidade antecipada quando o operador não atinja parâmetros mínimos de performance.

4.5 *Distribuição de risco*

Os riscos de demanda serão atribuídos ao concessionário. Os valores máximos da tarifa serão garantidos em contratos, que deverão prever mecanismos de reajuste e revisão de seus valores. Mantidas as condições econômicas iniciais do projeto, os riscos de custo serão atribuídos ao concessionário. No entanto, havendo variações não previstas, nem previsíveis, em relação às condições operacionais estabelecidas no momento da licitação, e que dependam de ação do Poder Público, as exigências de padrão de serviços e ou de preços máximos serão revistas, tendo como referência a composição de custos da proposta ganhadora. Esta é a proposta dos modelos Dois e Três.

No Modelo Um “a responsabilidade do Poder Público com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato se encerra com a assinatura”. Os reajustes do valor do contrato deverão estar previamente estabelecidos. Desta forma os pretendentes estarão cientes de que os preços do ganhador só poderão ser reajustados naquelas condições e com base naqueles critérios. Os reajustes deverão se ater à inflação de preços de base do contrato e não com base nos preços dos insumos — aqui está a principal diferença entre os modelos —, afinal o operador deve prever o ambiente do seu negócio. O Modelo Um não considera variações de preços de insumos e de demanda como fatos imprevisíveis.

O Modelo Um leva de maneira menos branda o risco empresarial ao mercado. Isto é visto de maneira positiva. Em todo caso, o Edital deverá conter todas as informações quanto aos reajustes, restando ao Poder Público cumprir o contrato.

4.6 *Definição das atribuições*

O Modelo Dois sugere que, nos serviços básicos, são responsabilidades do órgão gestor o planejamento estratégico do sistema, a sua regulamentação e o controle, cabendo-lhe ainda, em conjunto com o concessionário, o planejamento tático-operacional. Nos serviços suplementares, caberão ao concessionário o planejamento, a especificação e a execução desses serviços, desde que aprovados e regulamentados pelo poder concedente, que também se encarregará de sua fiscalização. No Modelo Um, o Poder Público fica com a responsabilidade e autonomia quanto ao planejamento da rede de serviços, assim como a

especificação de patamares mínimos de quantidade. O órgão de gerência será paulatinamente liberado do controle econômico para que possa melhor controlar a efetiva execução dos serviços delegados. Existe a possibilidade de o Poder Público estabelecer um mínimo a ser ofertado, que atenda aos padrões desejados pela autoridade e seja liberado ao operador aumentar a oferta quando achar conveniente.

O Poder Público deve planejar e especificar a rede de serviços antes da licitação. A especificação, onde for conveniente, deve ser flexível. Patamares mínimos, por exemplo, devem ser estabelecidos, deixando o operador com um determinado espaço para trabalhar sua capacidade de gerenciamento. Isto se aplica tanto aos serviços comuns quanto aos suplementares.

4.7 *Agrupamento dos serviços*

Os modelos Dois e Três propõem que os serviços sejam agrupados por área geográfica ou, em sistemas mais complicados, poderiam ser agrupados por segmentos funcionais das redes, por exemplo, sistemas troncais, alimentadores etc. Neste caso, os consórcios atuariam em áreas ou segmentos de rede substituindo múltiplos operadores, agregando as funções de coordenação e execução dos serviços, facilitando a gestão do sistema e permitindo níveis crescentes de integração no sistema. Já o Modelo Um, com base em relatório do Banco Mundial, comenta a proposta de desmembramento vertical e/ou horizontal das atividades objeto das delegações. O desmembramento vertical se dá ao nível dos diversos elementos da cadeia produtiva e o horizontal desagrega geograficamente os serviços semelhantes.

Quando o mercado é dividido entre dois ou mais operadores, maior é a possibilidade de que a concorrência real se faça presente em termos de regularidade, pontualidade, conforto interno do veículo, comportamento do motorista e cobrador etc. Quanto mais flexíveis forem as especificações do serviço maior será o leque de atributos e fatores que serão alvo de competição, porém não se pode deixar que a flexibilidade seja confundida com afrouxamento na determinação do serviço adequado.

É clara a preocupação com a “unificação da operação” nos Modelos Dois e Três. Com relação ao agrupamento dos serviços sugerido por estes dois modelos, o que se deseja é delimitar áreas por operador e garantir que a concorrência fique longe dos limites desta área que o operador “possui”. Isto tem todas as características de monopólio zonal. Neste item, as sugestões dadas pelo Modelo Um são bem mais adequadas, pois preservam espaços para a competição saudável e para a busca da eficiência.

4.8 *Segmentação da oferta*

O Modelo Dois alerta para a necessidade da adequação da oferta às peculiaridades da demanda. Lembra que há

uma visão histórica de que as empresas são “empresas de ônibus” e não “empresas de transporte público”. De fato, existe um segmento de mercado específico para tecnologias de menor porte e/ou com maior nível de conforto, com tarifa diferenciada, que não é atendido por uma padronização tecnológica. O Modelo Dois sugere que a concessão seja para todos os serviços, independente do modo ou tecnologia, ou seja, as concessões ou permissões devem incluir, dependendo da conveniência e do porte do sistema, tanto os serviços públicos básicos, como os serviços suplementares. Outros serviços associados poderiam compor também o sistema concedido, tais como: construção/operação de terminais, vias exclusivas e estacionamentos; bilhetagem automática; comercialização do vale-transporte; e, até mesmo, empreendimentos imobiliários em terrenos valorizados pela melhoria de acessibilidade proporcionada pelo transporte.

Quanto à necessidade de diversificação o modelo parece convergir para o que diz a literatura especializada, devendo-se apenas atentar para a diversificação excessiva que poderia aumentar os congestionamentos, por exemplo. Porém, quando o modelo coloca todos os serviços em uma concessão única, sob o argumento da “unificação da operação”, alguns problemas muito importantes surgem. Aragão (2001) diz que, além dos sistemas de pequeno porte, todos os serviços e projetos associáveis viáveis estariam entregues nas mãos de monopólios verticais, ou seja, omite-se a oportunidade de que outras empresas possam explorar terminais, sistemas de informação etc. “Institui-se, assim, um monopólio múltiplo sobre o transporte público!”. Desta forma o modelo estaria abolindo a concorrência entre serviços substitutos próximos e as vantagens dela advindas, andando na contramão do que hoje se almeja para os serviços públicos — a reconquista da competição entre operadores de forma a incentivar ganhos de qualidade e produtividade, bem como o repasse destes ganhos para a sociedade.

4.9 *Forma de controle gerencial*

O Modelo Três comenta apenas que o modelo de regulamentação proposto é suficientemente abrangente para que processos e procedimentos existentes ou por vir possam ser incorporados com a finalidade de garantir a prestação do serviço. Os outros dois modelos avançam mais nesse sentido. O controle dos serviços será executado com base em índices de efetividade. A eficácia será controlada por pesquisas de avaliação do sistema junto aos passageiros e a eficiência por mecanismos de fiscalização operacional e eletrônica. Acresce-se a isto apenas a recomendação feita por Aragão *et al.* (2000). Deve-se eliminar qualquer intervenção das empresas nos procedimentos de controle.

4.10 *Autoridade e política Tarifária*

Os três modelos apontam para que o estabelecimento das tarifas fique em poder da concedente. Porém os modelos Dois e Três sugerem que apenas a tarifa máxima seja fixada, podendo o operador praticar tarifas menores. O Modelo Dois ainda alega que os serviços suplementares terão suas tarifas propostas pelo concessionário e fixadas pelo poder concedente. A idéia de fixar apenas tarifas máximas disponibiliza ao concessionário a possibilidade de utilizar a política de preços como instrumento de ampliação do mercado para seus produtos. A concorrência no mercado poderia fomentar a adoção de políticas de desconto, o que é louvável. Porém, os mesmos modelos que defendem esta idéia fazem todo tipo de proposta para eliminar a concorrência no mercado, “unificando a operação” (sic). Mas afinal, quem reduziria tarifas em situação de monopólio de serviços cuja demanda tem características inelásticas, e apresenta-se como cativa em boa proporção? Quanto aos serviços complementares, estes devem ter o mesmo tratamento dado aos serviços básicos, ou seja, cabe ao Poder Público definir a tarifa.

4.11 *Fontes de remuneração*

A remuneração dos serviços deve prover das receitas tarifárias diretamente arrecadas e de projetos associados ao sistema de transporte. Esta é a sugestão do Modelo Dois. A esta, o modelo Três ainda acresce as receitas fiscais vinculadas bem como os recursos provenientes da circulação de veículos do transporte individual.

5 CONCLUSÕES

A partir do confronto dos importantes estudos aqui considerados, verifica-se quanto ainda há para discutir até que se alcance uma proposta de estratégia regulatória minimamente aceitável pelas partes. O trabalho realiza um debate inicial sobre as variáveis relevantes, fornecendo uma visão geral das diferenças encontradas nesses estudos. Os autores apresentam no Quadro 1, em anexo, uma síntese das propostas de cada estudo com respeito às variáveis aqui destacadas e do quadro de diretrizes considerado como boa prática. Importante reafirmar que, embora não se possa garantir que estas diretrizes são a maneira mais apropriada de regular o mercado de transporte em todo e qualquer lugar, elas consideram as conclusões de algumas das principais contribuições científicas acerca da regulamentação e por isto devem ser levadas em conta na construção de regulamentos. A aplicação dessa matriz referencial ao caso do transporte alternativo foi feita por Barboza (2002), com resultados bastante satisfatórios. Pode-se ainda destacar algumas delimitações ao serem analisados apenas três modelos

— COPPETEC/GEIPOT (1995), SEDU (2001) e ANTP *et al.* (1999). A delimitação deste escopo, embora considerado satisfatório para o desenvolvimento deste artigo, não abarcou alguns outros fatores, também de suma importância, que

podem estar presentes em regulamentações como, por exemplo, aspectos mais diretamente relacionados à qualidade do serviço, a impactos ambientais etc. O estudo sobre estes e outros aspectos complementaria de forma enriquecedora o trabalho aqui desenvolvido.

Quadro 1. : Síntese dos modelos e diretrizes para o aperfeiçoamento dos regulamentos de transporte coletivo público

	COPPETEC/GEIPOT	SEDU	ANTP <i>et al.</i>	Boa Prática
Regime de prestação dos serviços	—	Concessão. Apenas em casos específicos seria usada a permissão	Concessão. Apenas em casos específicos seria usada a permissão	Permissão e concessão
Estrutura competitiva implícita	Concorrência para o mercado através de licitações competitivas e no mercado	Concorrência para o mercado	—	A competição para o mercado somada, quando conveniente, à competição no mercado
Formas de entrada	Redução de barreiras à entrada para que um maior número de interessados possa se apresentar	Seleção de empresa ou consórcio único	Seleção de empresa ou consórcio único	Redução de barreiras à entrada para que um maior número de interessados possa se apresentar
Prazos da delegação	4 anos, sendo que 2 são garantidos pela licitação e os outros serão divididos em 2 renovações dependendo da avaliação de desempenho do operador	Abaixo de dez anos	Prazos curtos	Intervalo entre 3 e 5 anos, admitida uma renovação, mas limitando-se ao redor de 7 anos o máximo possível de duração do contrato
Distribuição de riscos	A responsabilidade do Poder Público com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato se encerra com a assinatura. Os reajustes do valor do contrato deveram estar previamente estabelecidos e deverão se ater à inflação de preços de base do contrato e não com base nos insumos	Havendo variações não previstas, nem previsíveis, em relação às condições operacionais estabelecidas no contrato, que dependem de ação do Poder Público, as exigências de padrão de serviços e de preços máximos serão revistas, tendo como base à composição de custos	Havendo variações não previstas, nem previsíveis, em relação às condições operacionais estabelecidas no contrato, que dependem de ação do Poder Público, as exigências de padrão de serviços e de preços máximos serão revistas, tendo como base à composição de custos	O modelo COPPETEC/GEIPOT leva de maneira menos branda o risco empresarial ao mercado. Isto é visto de maneira positiva. Em todo caso, o Edital deverá conter todas as informações quanto aos reajustes, restando ao Poder Público cumprir o contrato
Definição das atribuições	O Poder Público fica com a responsabilidade e autonomia quanto ao planejamento da rede de serviços, assim como a especificação de patamares mínimos de quantidade	Cabe ao Poder Público, em conjunto com o concessionário, o planejamento operacional e a especificação do serviço. Nos serviços suplementares, caberá ao poder concedente aprovar sugestões do concessionário	—	O Poder Público deve planejar e especificar a rede de serviços. A especificação, onde for conveniente, deve ser flexível. Isto se aplica tanto aos serviços comuns quanto aos suplementares

Agrupamento dos serviços	Desmembrar vertical e/ou horizontal das atividades objeto das delegações	Agrupados serviços por área geográfica ou por segmentos funcionais das redes	Agrupados serviços por área geográfica ou por segmentos funcionais das redes	Desmembrar o objeto das delegações, preservando espaços para a competição real
Segmentação da oferta	—	Defende a diversificação da oferta, sendo que a concessão deve abranger vários serviços, independente do modo ou tecnologia	—	Diversificar a oferta, não colocando todos os serviços em uma concessão única
Forma de controle gerencial	O modelo é suficientemente abrangente para que processos e procedimentos possam ser incorporados de forma a garantir a prestação do serviço	O controle dos serviços será executado com base em índices de efetividade — eficácia e eficiência	—	O controle dos serviços será executado com base em índices de efetividade — eficácia e eficiência
Autoridade e política tarifária	O estabelecimento das tarifas cabe ao poder concedente	O estabelecimento da tarifa máxima cabe ao poder concedente	O estabelecimento da tarifa máxima cabe ao poder concedente	Cabe ao Poder Público fixar as tarifas. Quando conveniente, deve fixar apenas a tarifa máxima
Fontes de remuneração	—	A remuneração dos serviços deve prover das receitas tarifárias diretamente arrecadas e de projetos associados ao sistema de transporte	A remuneração deve prover das receitas tarifárias arrecadas diretamente, de receitas fiscais vinculadas, de projetos associados e dos recursos oriundos da circulação do transporte individual	A remuneração deve prover das receitas tarifárias arrecadas diretamente, de receitas fiscais vinculadas, de projetos associados e dos recursos oriundos da circulação do transporte individual

Fonte: Elaboração própria.

Afinal, resta lembrar, que as condições de mercado se transformam: diretrizes antes consideradas ideais podem se tornar obsoletas. Por isto, é imprescindível que o Poder Público recorra e acompanhe sempre aos estudos e debates sobre regulamentação para que possa construir regulamentos eficazes para regular os desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo.

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo suporte financeiro dado a esta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTP, NTU e Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano (1999) Transporte Público Urbano de Passageiros — Modelos de Relações Institucionais e de Investimentos. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/frame_publicacoes.htm> Acesso em: 16 set. 2001.
- Aragão, J. J. G. (1996) O Novo Direito Concessionário Nacional: e Agora Ônibus Brasileiro?. In: Orrico Filho, R. D.; A. Brasileiro; E. M. Santos e J. J. G. Aragão (eds), Ônibus Urbano — Regulamentação e Mercados, Brasília, LGE.
- Aragão, J. J. G. (2001) Presidência da República, Política Nacional para o Transporte Urbano — Avaliação Crítica. Documento não publicado. Aragão, J. J. G.; E. M. Santos e A. B. F. Dourado (2001) A Crise do Transporte Público Urbano no Brasil: Duas Propostas de Reforma Regulatória. Anais Eletrônicos do II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, Promoção da Associação

- Brasileira de Agências de Regulação, São Paulo, Outubro, 1 CD-ROM.
- COPPETEC/GEIPOT (1995) *Elaboração de um Modelo de Remuneração dos Serviços e das Empresas de Transporte Público por Ônibus para as Cidades Brasileiras. Relatório n.º 5: O Novo Modelo: A Proposta.* COPPETEC/GEIPOT, Brasília e Rio de Janeiro.
- Gomide, A. A. (1998) *Regulação Econômica nos Serviços Públicos de Transporte Urbano por Ônibus no Brasil.* Tese de M.Sc., Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Orrico Filho, R. D.; A. Brasileiro e J. A. A. Sá Fontes (1996) *Produtividade e Competitividade na Regulamentação do Transporte Urbano: Nove Casos Brasileiros.* In: Orrico Filho, R. D.; A. Brasileiro; E. M. Santos e J. J. G. Aragão (eds), *Ônibus Urbano — Regulamentação e Mercados*, Brasília, LGE.
- Prado, M., (1997) *Concessão: um Empreendimento Comercial*, *Revista dos Transportes Públicos*, ano 19, 2º trimestre, p. 67-86.
- Ramos, E. A. B. (1997) *Uma Estratégia de Política Regulatória para a Promoção da Qualidade e da Competição no Transporte Público Urbano.* Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Santos, E.; C. Contreras-Montoya e R. Orrico (2001) *Duração de Contratos nas Concessões de Serviço Público de Transporte por Ônibus: Base Teórica e Evidências Empíricas do Caso Brasileiro.* *Transporte: Una Necesidad de Todos, Convención Internacional “Transporte 2001”, CLATPU, Cuba, Septiembre*, 1 CD-ROM.
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano — SEDU (2001), *Política Nacional para o Transporte Urbano. Documento para Discussão.* Presidência da República, Brasília. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/sedu_02/download/doctoconsolidado5.zip> Acesso em: 04 fev. 2002.

CONTATOS

¹Nome: Karla Fabiana F. Barboza
E-mail: kffb@hotmail.com

²Nome: Rômulo Orrico Filho
E-mail: romulo@pet.coppe.ufrj.br

³Nome: Enilson Medeiros dos Santos
E-mail: emsantos@ct.ufrn.br