

## EVENTOS

### **5ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE COMPETIÇÃO E PROPRIEDADE EM TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS** Leeds, 27 a 30 de maio de 1997

**Joaquim José Guilherme de Aragão**  
Mestrado em Transportes Urbanos  
da Universidade de Brasília

---

#### **1. AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE COMPETIÇÃO E PROPRIEDADE EM TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS**

As Conferências Internacionais sobre Competição e Propriedade em Transporte Terrestre de Passageiros foram iniciadas por um grupo internacional de economistas de transportes, em 1989, para se discutirem os caminhos da privatização e desregulamentação dos transportes terrestres de passageiros.

A primeira teve lugar, em Thredbo, País de Gales<sup>1</sup>, com o seguinte temário:

- análise das experiências de desregulamentação dos serviços de ônibus no Reino Unido;
- questão da dependência dos subsídios e como quebrá-la;
- avaliação da redução dos custos com as várias formas de competição;

---

<sup>1</sup> Em função do nome do primeiro local de realização, as conferências subsequentes receberam o apelido de Thredbo #2, Thredbo #3, etc.

- o papel do microônibus;
- o papel da licitação competitiva;
- importância das diversas formas de bilhetagem;
- medidas de desempenho e produtividade.

Em 1991, realizou-se a segunda em Tampere, Finlândia, tendo como temário a continuação das temáticas de Thredbo, o reforço do papel das agências licitadoras e a redução de barreiras de entrada, a rivalidade entre modos de transporte e o papel do *road pricing*, o marketing político das reformas, assim como a busca de uma teoria da implementação das políticas de transformação institucional.

Já em 1993, a conferência de Toronto (Canadá) introduziu novos temários, tais como a discussão das formas públicas de operação e a situação nos serviços de táxi, VLT e ônibus guiado. Nota-se uma predominância da discussão de formas estatais de operação (ao invés das medidas privatizantes priorizadas nas conferências anteriores), dado o quadro ainda predominantemente público do transporte no Canadá.

Em 1995, a conferência realizada em Rotorua (Nova Zelândia), voltou a priorizar a privatização, uma vez que esse país estava experimentando uma política liberalizante no setor público. Assim, discutiu-se, lá, a desregulamentação do transporte e a privatização das ferrovias na Nova Zelândia, a reforma regulatória e política de transportes, as experiências internacionais nas operações competitivas, a tendência de se priorizar a redução dos custos em detrimento da manutenção da qualidade, a relação entre duração de contrato e os incentivos ao investimento, assim como o aperfeiçoamento das técnicas de levantamento de custos.

## 2. A CONFERÊNCIA DE LEEDS

Levando em consideração a trajetória dos eventos anteriores, a conferência realizada em Leeds, em maio desse ano, teve por objetivo a análise dos seguintes pontos, cada uma objeto de uma oficina especial:

- estruturas de propriedade e organizacionais e liberdade e agilidade empresarial
- vantagens e desvantagens do regime desregulamentado
- opções de licitação de serviços de transporte
- levantamento dos custos de transporte
- transporte público, externalidades e desenvolvimento urbano

Esse temário há de se compreender diante do seguinte contexto político atual que rege a ação setorial, sobretudo na União Européia:

a) a edição de novo programa para a política de transportes na União Européia com os seguintes *elementos-chaves*:

- princípios de competição, prioridade à segurança e redução dos impactos ambientais;
- a procura de uma política sustentável de transportes, mas em um ambiente de competição comunitária;
- inserção nos programas de investimentos na Rede Transeuropéia de Transportes;

b) a edição do documento “A Rede dos Cidadãos”, da União Européia, exigindo o aperfeiçoamento da acessibilidade a todos os cidadãos, em termos econômicos e geográficos;

c) a implantação da nova política ferroviária da União Européia com lastro na liberdade de acesso aos mercados de trens ferroviários de carga e de passageiros de longa distância e na concessão de serviços de curta distância

Destarte, foram colocados os seguintes temas aos participantes:

- formas de parceria entre Poder Público e iniciativa privada;
- formas de regulamentação incentivadoras do investimento privado, mas garantindo a qualidade de serviços;

- procedimentos de licitação que incentivem tanto a eficiência quanto a melhoria de qualidade;
- a busca de realidade de custos nos investimentos de transporte;
- como incentivar o uso do transporte público.

### 3. A CRISE DA PROVISÃO GOVERNAMENTAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS E AS ALTERNATIVAS ABERTAS

De uma forma geral, as conferências “Thredbo” partem de uma análise crítica da provisão governamental de serviços públicos, na medida em que essa levaria a regulamentações detalhadas, a profusão de serviços subsidiados (mas sem fundos); outros elementos que justificariam a reforma institucional seriam a rigidez da maquinaria pública, assim como a crise fiscal generalizada.

Assim sendo, a conferência de Leeds teve como uma das principais temáticas a sistematização das opções de desengajamento do Estado na provisão dos transportes e das estratégias alternativas de inserção da iniciativa privada e da formação de parcerias público-privadas.

Uma primeira sistematização foi oferecida por Gwilliam<sup>2</sup>, onde se distinguem diversos arranjos institucionais de inserção da iniciativa privada na operação de transporte público, e as respectivas divisões de tarefa entre Poder Público e a iniciativa privada (ver Quadro 1).

	Monopólio Público	Contrato de desempenho	Contrato de gestão	Concessão por custo bruto	Concessão por custo líquido	Concessão integral	Liberdade comercial
propriedade de infra-estruturas	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU/IP	IP
propriedade do material rolante	PPU	PPU	PPU	PPU/IP	PPU/IP	IP	IP
definição das linhas	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU/IP	IP
definição das tarifas	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU	PPU/IP	IP
arrecadação das receitas	PPU	PPU	IP	PPU	IP	IP	IP
contratos trabalhistas	PPU	PPU	PPU/IP	IP	IP	IP	IP
administração da operação	PPU	IP	IP	IP	IP	IP	IP

Quadro 1

Opções de Divisão de Trabalho entre Poder Público (PPU) e Iniciativa Privada (IP)

<sup>2</sup>Gwilliam K: *Ownership, Organization and Competition Policy: An International Review*. Anais da Conferência

Já Van de Velde<sup>3</sup> forneceu diversos quadros sistematizadores interessantes, o primeiro aqui reproduzido dizendo respeito à divisão de riscos (de comercialização e de custo) entre Poder Público e iniciativa privada nas diferentes formas de parceria (Quadro 2).

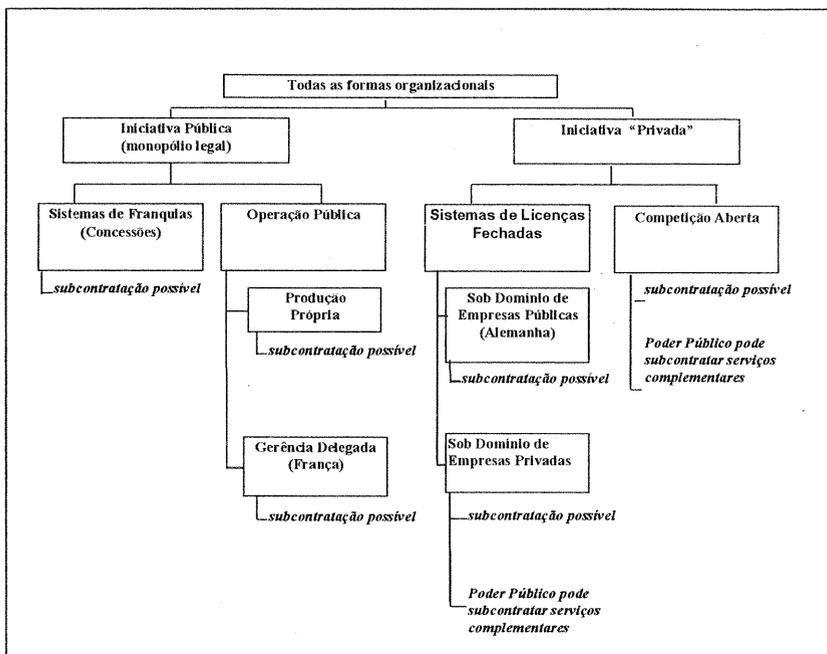
		Riscos de Produção suportados por			
		Principal (Poder Público)		Agente (Operador)	
Riscos de Comercialização suportados por	Principal (Poder Público)	Contrato de Gestão	Contrato de Gestão com incentivo de produtividade	Contrato por Custo Bruto com risco de produção compartilhado	Contrato por Custo Bruto
	↑	Contrato de Gestão com incentivo de receita	Contrato de Gestão com incentivo de receita e produtividade	Contrato por Custo Bruto com incentivos de receita e risco de produção compartilhado	Contrato por Custo Bruto com incentivos de receita
	↓			Contrato por Custo Líquido com riscos de comercialização e produção compartilhados	Contrato por Custo Líquido com riscos de comercialização compartilhados
				Contrato por Custo Líquido com riscos de produção compartilhados	Contrato por Custo Líquido
	Agente (Operador)				

Quadro 2  
Tipos de Contratação e a Divisão de Riscos entre Poder Público e o Operador Privado

Mais adiante, o mesmo autor analisa a caracterização jurídica dessas diferentes alternativas de inserção da iniciativa privada, distinguindo duas grandes classes de abordagens institucionais-jurídicas: alternativas onde a titularidade da atividade permanece pública (na nossa nomenclatura legal, trata-se do caso do serviço público), e alternativas onde a atividade permanece, pelo menos formalmente, como uma atividade privada, e o Estado interage a título de Poder de Polícia (Quadro 3)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Van de Velde: *Entrepreneurship and Tenderin in Local Public Transport Services*. Anais da Conferência

<sup>4</sup> Semelhante análise jurídica comparada foi realizada por nós, em: Aragão J.J.G: *Transporte Público: Um serviços público ou uma atividade econômica policiada pelo Estado?* Revista dos Transportes Públicos, n° 74. São Paulo: Associação Nacional de Transporte Público 1997.



Quadro 3

Formas Organizacionais de Serviços de Transporte Público:  
Uma outra representação, pela perspectiva jurídica

#### 4. A LICITAÇÃO COMPETITIVA COM O INSTRUMENTO DE REGULAMENTAÇÃO ECONÔMICA E DE BUSCA DE EFICIÊNCIA

O autor do presente relato se inscreveu na oficina especial que tratou a licitação competitiva no transporte público, assunto esse de grande relevância para a atual política de transporte público no Brasil, em face das discussões que hoje começam a se fazer, no nosso país, sobre o assunto, mas também em virtude das transformações recentes na legislação (promulgação das Leis de Licitação e de Concessão).

Também internacionalmente, essa temática deslocou-se para o centro das atenções. Mundialmente, os monopólios institucionais no transporte público, via de regra operados por empresas públicas, estão em refluxo, a serem mantidos como última alternativa. A introdução da competição

vem sendo considerada como um imperativo na busca de maior eficiência e eficácia dos serviços. Por outro lado, a desregulamentação pura e simples dos serviços parece não ter vingado, pelo menos no transporte público urbano, pelo que a introdução da iniciativa privada pelo caminho da contratação competitiva está sendo escolhido como a solução intermediária ideal.

Assim, a licitação competitiva vem recebendo ampla utilização na América do Norte, Austrália, Nova Zelândia (aqui, também se experimentou a política britânica de desregulamentação, mas a maioria dos serviços está sujeito à licitação competitiva), assim como na Europa (se estendendo também aos serviços ferroviários).

Os traços principais do procedimento da licitação competitiva são os seguintes:

- os serviços são delegados àqueles operadores privados que apresentarem a proposta mais econômica (competição para o mercado ao invés de no mercado);
- o Poder Público mantém controle sobre o quadro das linhas, horários, tarifas, tipos de veículos e padrões de serviço;
- o objeto do contrato pode ser linhas, áreas, infra-estruturas físicas ou serviços especializados (p.ex., para portadores de necessidades especiais);

As vantagens verificadas dessa estratégia (tendo especialmente por pano de fundo a situação anterior de monopólio público) deixam-se listar da seguinte forma:

- redução direta de custos com relação à operação por empresas públicas monopolistas (20 a 60% dos custos);
- redução indireta dos custos (empresas públicas remanescentes reduzem os custos para se prepararem para a competição — *run-up savings* — e permanecem perseguindo a eficiência diante a ameaça constante de competição no futuro — *ripple effects savings*);

- a contratação competitiva leva a competição também aos mercados dos insumos (especialmente da mão-de-obra); mas em função da recuperação do mercado do transporte público, criam-se mais empregos e aumenta-se a venda de insumos;
- a contratação competitiva mantém a qualidade dos serviços;
- ocorre uma separação completa entre os momentos de política de transportes e operação de serviços;

Tendo por contraste a experiência britânica de desregulamentação, esta é acusada de apresentar as seguintes desvantagens:

- problemas em garantir bom nível de serviço em linhas e horários onde a demanda não satisfaz para fins de operação comercial;
- facilidade para entrada de empresas que queiram apenas sabotar serviços de empresas incumbentes;
- dificuldade de aplicar medidas de combate a práticas competitivas predatórias e abuso de poder econômico;
- instabilidade dos serviços, fazendo os usuários perder confiança nos mesmos;
- insuficiência de informações, fazendo o passageiro perder sobrevisão da oferta em toda a rede;
- desperdícios de recursos em muitos casos de competição.

Assim, propugna-se a reintrodução da regulamentação, concentrando-se nos principais aspectos:

- medidas para impedir concorrências predatórias (tarifas realistas);
- medidas para aliviar congestionamento e poluição;
- medidas para garantir padrões mínimos e acessibilidade geral;
- medidas para garantir estabilidade mínima dos serviços;
- medidas para garantir qualidade do operador;
- medidas para garantir integração tarifária.

Contudo, a alternativa da licitação competitiva exige do Poder Público, como premissas para seu sucesso, alguns compromissos, tais como:

- seriedade e constância por parte do Poder Público, perseguindo a obtenção de máximo de serviço pelo mínimo de custos, e separando claramente os estágios do estabelecimento da política de transportes e a administração das operações;
- controle público dos itinerários, tabelas horárias, tarifas e padrões de serviços;
- estabelecimento e manutenção do mercado competitivo, mediante desenho apropriado do tamanho dos contratos, não especificação dos custos de insumos (especialmente da mão-de-obra), e repetição da licitação após período de, no máximo, 5 anos; renegociação dos termos do contrato conforme regras fixas na licitação.;
- competência na administração dos contratos.

## 5. TIPOS DE CONTRATAÇÃO COMPETITIVA

A modalidade de contratação competitiva permite diversas variantes, especialmente no que tange a divisão de competências entre o Poder Público e a iniciativa privada quanto à definição dos serviços.

Na realidade, o planejamento dos serviços de transporte público apresenta diversos níveis:

- *nível estratégico*: aqui, se formulam os objetivos e meios gerais;
- *nível tático*: nesse nível, decidem-se a aquisição e a utilização dos principais meios de produção;
- *nível operacional*: definem-se as operações concretas e os modos de controle do cumprimento das ordens.

O Quadro 4 detalha o escopo e as atividades típicas de cada nível de planejamento e, com base nessa sistematização, distingue dois regimes básicos de licitação:

- modalidade londrina-sueca: aqui, a definição dos serviços é realizada exclusivamente pelo Poder Público, cabendo ao operador privado tão-somente a execução dos serviços pré-determinados;
- modalidade australiana: nessa, existe uma parceria público-privada na definição dos serviços, sendo que o operador participa do desenho da rede e da tabela horária, permanecendo com o Poder Público a atribuição das grandes diretrizes de itinerário (faixas direcionais, alguns pontos de passagem obrigatória) e do horário (frequência mínima por faixa de horário).

A comparação entre as duas modalidades principais de contratação competitiva foi, na verdade, o cerne de discussão havida na oficina. As vantagens e desvantagens de cada modelo foi analisado, chegando-se à conclusão, de que a escolha do modelo depende basicamente do objetivo a ser perseguido prioritariamente na política de transportes.

Assim, enquanto que a modalidade londrina-sueca centra-se preferencialmente na redução dos custos, deixando para o Poder Público a responsabilidade de tornar o transporte público atrativo, a modalidade australiana visa integrar o empresário contratado no esforço de tornar o transporte público atrativo, por meio justamente da utilização do conhecimento do mercado do operador. Via de regra, a modalidade australiana não sujeita tanto o empresário a uma pressão por produtividade, mas em virtude disso, tende afrouxar as regras de licitação, introduzindo perdas de eficiência econômica.

Nível de Decisão e Prazo	Problema a resolver	Decisões	
		(Software)	(Hardware)
<b>Estratégico</b> (longo prazo: 5 anos)	O que queremos?	<p align="center"><b>Objetivos Gerais</b></p> <i>Política de Transportes</i> <i>Repartição do Mercado</i> <i>Lucratividade</i>	
		<p align="center"><b>Características Gerais dos Serviços</b></p> <i>Áreas</i> <i>Grupos-Alvo</i> <i>Intermodalidade</i>	
<b>Tático</b> (médio prazo: 1-2 anos)	Que serviços são necessários?	<p align="center"><b>Características Detalhadas dos Serviços</b></p>	
		<i>Tarifas</i> <i>Imagens</i> <i>Serviços Adicionais</i>	<i>Veículos</i> <i>Itinerários</i> <i>Horários</i>
<b>Operacional</b> (curto prazo: 1 a 6 meses)	Como produzi-los?	<i>Vendas</i> <i>Atividades de Venda</i> <i>Informações ao Público</i>	<i>Produção</i> <i>Administração das Infra-estruturas</i> <i>Escalonamento / Manutenção dos Veículos</i> <i>Escalonamento / Gestão do Pessoal</i>

*modalidade australiana:*  
*parceria público-privada na definição dos serviços*

*modalidade londrina-sueca:*  
*definição dos serviços pelo Poder Público, cabendo ao operador privado tão-somente a execução dos serviços pré-determinados*

Quadro 4  
Níveis de Planejamento e Controle  
no Transporte Público e Tipo de Contratação Competitiva

### A Modalidade Australiana

O modelo australiano comporta, na verdade, diversas variantes. Em suma, poderíamos resumir da seguinte forma a experiência de contratação competitiva de transporte público por ônibus, naquele país:

- a) algumas competências de planejamento são deixadas no campo de responsabilidade do operador;
- b) o objeto do contrato são áreas e "direções" de itinerário, no caso de linhas que atravessem áreas de outros operadores; na Nova Zelândia, prefere-se o contrato por linha;
- c) quanto ao tamanho do contrato, praticam-se lotes maiores nos contratos por área; menores, nos contratos por linha; em média, os contratos abrangem a operação de cerca de 50 veículos (variando de 10

a 100), porém abrindo-se a possibilidade de se combinarem contratos;

d) a duração dos contratos vai de 2,5 a 4 anos no Sul da Austrália; 5 a 7 anos em outras partes; 3 a 5 anos, na Nova Zelândia;

e) geralmente, as licitações são realizadas a cada 6 meses; escalonam-se as licitações, evitando-se colocar lotes demais em licitação simultânea;

f) os serviços são especificados pelo Poder Público de forma mais flexível, abrangendo basicamente valores mínimos de frequência por faixa horária, lançando-se mão a incentivos para melhorar frequências;

g) o grande problema operacional da licitação tem sido a integração de serviços e tarifária; especialmente a integração tarifária reduz campos de decisão do operador;

h) no que tange os veículos, o uso de leasing tem possibilitado o acesso ao mercado a um número maior de concorrentes;

i) geralmente, os operadores são remunerados pela tarifa; para serviços não rentáveis, é paga uma verba suplementar, geralmente fixa, para cobrir o déficit; essa modalidade tem aumentado o incentivo dos operadores em procurar demanda;

j) os critérios de seleção usam via de regra uma chave mista ponderada com critérios de preço e de qualidade;

k) no que tange a estrutura do mercado de operadores, verifica-se uma tendência de concentração em algumas áreas, havendo práticas abusivas de poder econômico; para combatê-las lança-se mão de normas que evitam tal concentração; por outro lado, as empresas públicas remanescentes também participam de licitações;

Com relação à situação anterior de estatização, a experiência australiana obteve os seguintes sucessos:

- menores volumes de subsídios;
- investimentos em veículos menores;
- redução de tarifas de curta distância, mas perda de integração;
- algum aumento da demanda.

### O Caso da Suécia<sup>5</sup>

Na Suécia, praticam-se desde 1989 licitações competitivas no transporte público. Essa experiência tem produzido uma diminuição média de 10% dos custos com relação à situação anterior, de operação pública.

No modelo sueco, o Poder Público define detalhadamente as linhas e os horários. Os contratos têm tamanho variado. Os contratos tendem a ter um objeto menor nas áreas rurais; e maior, nas urbanas. A duração dos contratos varia de 3 a 5 anos. As empresas são remuneradas ou por custos globais (verba única) ou por custos quilométricos.

Quanto aos resultados do modelo na formação do mercado, tem-se observado o seguinte:

- não se tem verificado que o maior número de participantes diminua o valor das propostas (em termos de custo);
- as licitações para serviços em áreas pouco povoadas vêm resultando em propostas mais favoráveis do que nas cidades;
- não se comprovou que, com maior duração do contrato, esses passaram a ser mais econômicos;
- maiores tamanhos dos contratos não tem induzido a custos menores.

---

<sup>5</sup> A Conferência de Leeds não apresentou algum trabalho recente e detalhado sobre a experiência londrina. Sobre o caso de Londres, sugerimos a leitura de um trabalho anterior nosso: Aragão J.J.G: Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação. In: Orrico Fo. R.D., Brasileiro A, Santos E.B., Aragão J.J.G: *Ônibus Urbano - Regulamentação e Mercados*. Brasília: LGE 1996.

## A Experiência nos Estados Unidos

Nesse país, verificam-se as seguintes tendências principais para o arranjo institucional, entre órgãos gestores e empresas públicas e privadas:

- alianças de cooperação entre operadores regionais;
- fusões das empresas públicas locais em empresas regionais;
- concessão de serviços a empresas privadas.

Prevalece, portanto, nesse país, ainda a operação pública. Em média, só 10% das operações são concedidas, mas algumas autoridades estão já operando integralmente com operações concedidas. Maiores obstáculos para presença maior do setor privado são:

- caráter marginal da atividade (não é “big business”);
- diferenças entre lógicas de oferta públicas e privada;
- interferências estaduais (por outro lado, peso do federalismo para conter investidas do governo federal no sentido de privatizar em maior escala);
- tendência das operadoras privadas subsistir com subsídio público;
- forças dos sindicatos.

Na situação atual, uma maior participação da iniciativa privada tende a ser possível apenas mediante contratação em linhas marginais, embora de interesse ainda comercial, e com uso de microônibus.

## 6. CONCLUSÕES

As reformas institucionais no setor dos transportes públicos ocorre em um momento de profundas mudanças nas condições de contorno para a política setorial.

De um lado, se agrava a fuga para o transporte individual, o que força mudanças no mercado de transporte público. Esse sofre uma queda de participação, ficando cada vez mais restrito a um público (ainda) cativo.

A política setorial se equilibra, nesse contexto, entre duas exigências: de um lado, a de maior eficiência na provisão de um bem público (menor disposição ao subsídio); de outro lado, reforça-se o interesse em captar de volta parte dos usuários do transporte individual, o que requer um desenho de rede mais competitivo (com maior grau de conectividade e tempos de viagem mais reduzidos, um melhor nível de informação; a uma segmentação do produto).

É interessante observar que, nesse contexto, a pressão pela economia dos recursos públicos, com acirrada crítica ao subsídio generalizado, se contrabalança com a preocupação ambiental e de se aliviar o congestionamento das cidades. Além disso, busca-se, de fato, a competitividade, mas não na rua, o que agravaria o congestionamento e não melhoraria o serviço, e sim para a entrada no mercado, via licitação competitiva.

Portanto, a política de transporte público urbano se orienta, hoje, pelas seguintes diretrizes-chave:

a) aumentar o grau de utilização do transporte público: para tal, haverá de se organizar o transporte público em torno de valores como: flexibilidade e conveniência, preço baixo, conforto, bom nível de informação, estabilidade dos serviços e integração;

b) busca de eficiência: para tal, há de se pautar por uma definição clara dos objetivos políticos, um desenho apropriado dos produtos, a licitação periódica, assim como o uso de comparações entre empresas e órgãos como instrumentos de incentivo e até de penalização (uso do *benchmarking*);

c) aperfeiçoamento da técnica contratual: isso exige uma definição clara dos objetivos da licitação e das responsabilidades; o uso de incentivos contratuais para incentivar a inovação, e, de resto, a manutenção da pressão competitiva.

Portanto, podem ser traçados os seguintes elementos para o desenho da regulamentação e dos contratos, no regime da licitação competitiva:

a) deve-se buscar o regime competitivo tanto para a especificação de produto, o desenho de rede, quanto para a administração e a operação do sistema;

b) há de se determinar um número mínimo de operadores para garantir ambiente competitivo;

c) diferentes tipos de contratação são possíveis, girando, via de regra, em torno de três tipos básicos: contrato por custo bruto, por custo líquido e contrato de gerência;

d) não de ser introduzidos instrumentos de incentivo e penalização (tanto para operadores e autoridades);

e) por outro lado, deve ser possibilitado, nos contratos, o uso de estratégias comerciais.