

RESUMO DE LIVRO

TRANSPORTE EM TEMPOS DE REFORMA: ENSAIOS SOBRE A PROBLEMÁTICA

Enilson Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Joaquim Aragão

Universidade de Brasília

LGE Editora, Brasília, 2.000, 511 pp.

ISBN: 85-7238-057-4

NOTA DA EDITORA

A revista TRANSPORTES publica neste número um RESUMO DE LIVRO, em lugar da tradicional RESENHA; mais uma vez, a exceção justifica-se em função das características da obra em questão. O livro reúne uma quantidade expressiva de autores ligados à atividade acadêmica e profissional no setor de Transportes, estabelecendo uma rica discussão em torno das questões de regulamentação e financiamento do setor. O resumo foi preparado pelos editores deste livro, Enilson Santos e Joaquim Aragão, extraído do capítulo introdutório da obra.

RESUMO

Com o lançamento do livro em epígrafe, a comunidade científica de transportes no Brasil — representada por 24 de seus membros, mais a participação de três colaboradores argentinos — está apresentando à sociedade brasileira um total de 22 ensaios inéditos, nos quais analisa, discute e delinea proposições em torno dos temas regulamentação, competição e financiamento no setor. Mais que uma simples coletânea, o conjunto de trabalhos enfileirados no livro reflete um processo acadêmico cujas raízes estão assentadas em quatro elementos fundamentais, a saber:

- o primeiro, de longo curso, sustentado pela ANPET em seus congressos anuais, que vêm permitindo ao longo de 15 anos a realização de contatos entre pesquisadores dedicados aos aspectos econômico-institucionais do setor;
- o segundo, há tempos estruturado na forma de financiamento a atividades de pesquisa, organizado principalmente pelos organismos públicos de fomento — CAPES, CNPq e Fundações estaduais —, mas também por outras instituições públicas e até do setor privado;
- o terceiro, de mais recente formalização, ancorado pela FINEP através do projeto RECOPE-Transportes, que permitiu a organização da pesquisa em redes cooperativas e tem alavancado a participação de parceiros importantes, públicos e privados, no desenvolvimento de investigações técnico-acadêmicas centradas nas universidades;
- por fim, o quarto, com caráter temporário, mas de grande importância, a realização — com apoio de BNDES, FINEP e GEIPOT — da Conferência Nacional sobre Regulamentação, Competição e Financiamento em Transportes, em maio de 1999.

Para esse evento — cuja organização, por delegação da ANPET, esteve a cargo do PET/COPPE/UFRJ —, foram convidados a expor resultados de seu trabalho aqueles pesquisadores que vinham ultimamente centrando suas investigações nos temas da Conferência, e divulgando-as nos Congressos da ANPET. As apresentações e discussões ali realizadas deram partida a um processo de edição do material, a cargo dos organizadores do livro em epígrafe, processo em que se ampliou o escopo dos trabalhos e se buscou, sempre em acordo com os autores, garantir unidade e desenvolvimento temáticos que aportassem ao livro um caráter mais amplo do que o de simples Anais de Conferência.

O resultado desse processo está agora disponível aos interessados, esperando-se que possa o livro constituir-se em elemento indutor da consolidação de linhas de pesquisa, do desenvolvimento de redes de pesquisa existentes e surgimento de novas, da atração de novos

pesquisadores e parceiros institucionais para os temas enfocados, enfim, de uma nova dinâmica de pesquisa no setor.

Especificamente sobre esse ponto, cumpre ressaltar que os ensaios contidos no livro, ao mesmo tempo em que revelam a capacidade da comunidade científica nacional para a reflexão crítica abrangente e para a elaboração de propostas consistentes para o futuro do setor, deixam também entrever lacunas de pesquisa a serem preenchidas, possibilidades de investigação a serem aprofundadas, questões de método a serem respondidas. Uma breve apresentação dos ensaios, na ordem em que aparecem no livro, poderá fornecer ao futuro leitor da obra uma visão geral dos temas contemplados, dos enfoques utilizados, dos principais resultados exibidos pelos trabalhos, como também dos roteiros que o livro indica para futuros desenvolvimentos da pesquisa científica em transportes no Brasil.

Os primeiros ensaios do livro tratam de posicionamentos gerais sobre a problemática regulatória dos transportes. Assim, o primeiro ensaio, intitulado “Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus”, da autoria de um grupo de pesquisadores universitários — Aragão, Brasileiro, Santos e Orrico Filho — que integram a Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transporte (RESET), aborda a atual crise no transporte público urbano de passageiros no Brasil, seus fatores mais relevantes e as ações que atores públicos e privados têm envidado para enfrentá-la. O artigo aponta a insuficiência dessas ações e propugna por uma reforma regulatória que produza espaços para a competição no setor, induza a sua modernização e seu crescimento, no quadro de uma política nacional de transporte urbano que seja também uma política industrial e de financiamento.

Passo seguinte, os mesmos autores e mais Lima Neto analisam criticamente um recém-lançado modelo institucional para o setor de transporte urbano de passageiros, da autoria de Grupo Técnico conjuntamente apoiado pela Associação Nacional de Transportes Públicos, pelo Fórum Nacional de Secretários de Trânsito e Transporte e pela Associação Nacional das Empresas de Transportes

Urbanos. O ensaio intitulado “Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas” revê a Teoria da Regulação Econômica e sua aplicação aos processos de concessão e ao setor de transporte público urbano, construindo uma matriz de análise que desnuda o caráter anti-competitivo do modelo acima citado e serve de base para o esboço de uma nova política para o setor, onde competição e diversificação de serviços são elementos-chave.

Ao conceito de “regulamentação inteligente” que norteia os dois primeiros ensaios, Bodmer e Porto acrescentam a idéia da regulamentação “mercadologicamente inteligente”, no âmbito de proposição que situa o *marketing* de relacionamento no epicentro de uma necessária reforma gerencial do transporte urbano no país. Em seu trabalho, “Marketing no setor de transporte coletivo: uma proposta estratégica”, Bodmer e Porto integram as mais atuais conceituações do *marketing* na direção de propostas que buscam superar o declínio da indústria de transporte coletivo urbano por uma aposta em seu rejuvenescimento, apoiado por todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na sua produção e consumo.

Questão imediata quando se fala em solução integrada, participativa, o conceito de equidade é interposto por Strambi no ensaio seguinte, “O conceito de equidade e sua aplicação em transportes”. Nele, o autor recoloca a questão básica da justiça social, ou seja, a necessidade de articular a idéia da inteligência mercadológica nos transportes urbanos com os objetivos sociopolíticos da provisão de transporte público nas cidades. Strambi centra seu ensaio na discussão teórico-conceitual, resenhando de forma abrangente a abordagem da questão da equidade na Teoria Econômica em geral e na literatura setorial.

Retomando a vertente da regulamentação, Ramos elabora “Uma estratégia de política regulatória para competição e qualidade no transporte público urbano brasileiro”, ensaio em que os temas da competição e da administração da qualidade são relacionados a uma opção de modelo regulatório baseado em licitações para a entrada no mercado de ônibus urbanos, na concorrência entre estes e

substitutos próximos, e na política tarifária indutora de produtividade, sempre com o pano de fundo do alcance, garantia e progressos da qualidade de serviço. Esse modelo é então usado como base para a análise da cultura regulatória e gerencial do ônibus urbanos em cinco capitais brasileiras, no intento de avaliar quão próximas estão estas situações de alcançar a condição de boa prática inerente ao modelo proposto.

No ensaio seguinte, denominado “Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competição e o papel das licitações”, Gomide e Orrico Filho incidem outra vez sobre o tema da construção da competitividade em mercados de transporte público regulamentados. Uma análise da rica experiência internacional permite sinalizar na direção de licitações competitivas como estratégia regulatória suficientemente flexível para estabelecer o equilíbrio entre a necessária coordenação e integração dos serviços e os aportes enriquecedores que podem prover da iniciativa privada operadora. Para os autores, a adoção dessa estratégia poderá proporcionar ao setor o estímulo competitivo que necessita para superar a crise em que está imerso.

Brasileiro, Santos, Orrico Filho e Aragão relêem essa crise, no trabalho “Transportes públicos metropolitanos no Brasil: uma pauta para sua reorganização”, como sucedânea das opções organizativo-regulatórias que o setor adotou há 20 anos. Da mesma forma que, àquela época, foi necessário romper com um modelo vigente para permitir uma retomada da expansão do setor, eles trazem à baila um conjunto de diretrizes econômico-institucionais que deveriam lastrear um novo modelo para o transporte público nas áreas metropolitanas nacionais, incorporando os conceitos mais recentes de parcerias estratégicas, governança participativa e competitividade.

Especificando e detalhando parte dessas diretrizes, Lima Neto contribui com “Um novo quadro institucional para os transportes públicos: condição *sine qua non* para a melhoria da mobilidade e acessibilidade metropolitana”, uma proposta de reconstrução do espaço de relações institucionais entre Poderes Públicos estaduais e

locais no que concerne aos serviços públicos e, especialmente, aos transportes coletivos. Com base no caso de Recife, Lima Neto explora as novas bases constitucionais da região metropolitana para propor espaços políticos de decisão que tornam os municípios metropolitanos partícipes diretos e co-responsáveis, com os Governos estaduais, do processo de desenvolvimento infra-estrutural e dos serviços prestados à população.

Em seguida, Aragão e Santos incidem na tese da flexibilidade e diversidade regulatórias para desenvolver os básicos “Elementos conceituais para uma regulamentação sistêmica do transporte urbano de passageiros”. Lembram os autores que o transporte de passageiros nas cidades já se encontra, praticamente desde sua origem, segmentado: os serviços tradicionais de táxi, de transporte escolar e fretado há muito complementam de forma valiosa a oferta de serviços, muito embora venham sendo tratados pela Administração Pública e até pela própria atividade de pesquisa como algo de pouca relevância. Os próprios empresários de ônibus pouco têm valorizado esses espaços de investimento (com alguma exceção no ramo do transporte contratado). Argumentam os autores que uma apropriada cooperação entre esses serviços seria de grande utilidade para aumentar a eficiência e qualidade de todos eles, desde que não sejam fechados espaços intermodais de competição. No trabalho, “a difícil arte de regular serviços de transporte urbano” é tratada na forma de um procedimento modelar para o projeto de regulamentações, cuja concretização demanda necessários avanços na pesquisa científica.

Brasileiro e Aragão iniciam esse árduo caminho examinando, no ensaio seguinte, o papel das agências reguladoras independentes no setor. “Agências regulatórias: que contribuições do (ao) setor de transportes no Brasil?” envereda pelo campo das novas possibilidades de arranjo institucional nos setores de infra-estrutura e propõe uma compreensão da emergência das Agências Reguladoras no Brasil a partir das características centrais que o movimento re-regulador está assumindo no país. Nesse aspecto, ressalta-se a singularidade do transporte rodoviário de passageiros, atividade historicamente delegada a empresas privadas, face ao modelo de

empresa ou ente estatal, típico de outros serviços públicos. Para o setor, no qual Poder Concedente e função reguladora estiveram (estão?) concentrados em um único ente, o organismo regulador independente introduz a questão de como repartir as funções antes integradas no Executivo, levando em conta também a flexibilização do conceito de serviço público para incorporar à tradição brasileira elementos das *public utilities* de feição anglo-saxônica.

Iniciando um segundo subconjunto de ensaios, Aragão e Santos têm, em “Financiando infra-estrutura de transporte urbano: em busca de novas trilhas”, o objetivo de discutir, com base na Teoria Econômica da Regulação, a vinculação entre os temas regulamentação e financiamento. Nessa perspectiva, mostram como os objetivos intrínsecos ao transporte urbano podem ser, com benefícios sociais e econômicos, articulados com objetivos macroeconômicos, especialmente no que tange ao desenvolvimento da indústria fornecedora de equipamentos e do próprio setor de serviços com vistas à criação de mais uma importante opção de investimentos e de atividades de exportação. Para tanto, os autores avançam uma proposição de modelo organizativo para a associação de capitais e empreendedores de transporte, imobiliários e comerciais, capaz de reduzir riscos e criar um ambiente propício ao florescimento no país dessa opção de provisão social de serviços.

Nessa mesma linha de parcerias investiga Martins no trabalho “Gestão participativa da produção de transporte vinculado ao uso do solo”, versando sobre a combinação investimento em transporte — investimento imobiliário. Enfocando o caso concreto de um projeto de concessão de transporte no Rio de Janeiro, Martins aponta o risco de privatização do desenvolvimento urbano caso não seja observada a importância da participação política na montagem e implantação das parcerias urbanas. Para esse fim, o artigo elabora um modelo de procedimento para o planejamento participativo que repõe o Administrador Público como articulador de negociações entre comunidades urbanas e empreendedores imobiliários.

No mesmo ambiente político-econômico, Rodrigues e Contreras-Montoya analisam as "Privatizações de infra-estruturas de transporte: o caso das concessões de transporte de passageiros sobre trilhos no estado do Rio de Janeiro". A concessão aqui é vista como um modelo de financiamento para o transporte urbano sobre trilhos, embora a análise também observe de perto seus matizes regulatórios. Detalha-se o processo de privatização da Flumitrens e do Metrô-Rio. As partes principais dessa análise são o arcabouço legal e a descrição do modelo de privatização adotado (processo licitatório e os termos do contrato). Conclusivamente, são feitas algumas avaliações preliminares do processo adotado sobre a produção e o desempenho empresarial.

A seguir, Michel, Senna e Lindau procedem a "Uma avaliação do impacto da implantação do programa estadual de concessões rodoviárias do Rio Grande do Sul", conduzindo o debate para o campo da privatização das rodovias. O artigo analisa como a operação privatizada de rodovias gaúchas se reflete nos usuários diretos e na cadeia produtiva como um todo, através do pedágio e, por outro lado, dos melhoramentos nas condições de pavimento e segurança.

Já Orrico Filho e Rosa dedicam o próximo ensaio ao transporte de carga. O trabalho "As zonas de atividade logística e suas implicações na regulamentação de transportes" parte da constatação de que, hodiernamente no setor, a competição se dá entre cadeias logísticas. Em especial, os portos conseguem adquirir posição competitiva na medida em que conseguem se integrar em um maior número possível de cadeias logísticas. Assim sendo, seus serviços de apoio a atividades logísticas constituem um elemento de competição estratégica. Com base nessa proposição, o trabalho descreve a recente reforma institucional dos portos no Brasil, esboça a nova estrutura de atores presentes nos portos e nas áreas adjacentes e desenvolve a noção de competição entre cadeias logísticas, lançando mão da conhecida metodologia de Michael Porter para a análise de competição.

Dos portos para a aviação civil, Espírito Santo Jr. e Correia analisam os processos de “Desregulamentação, competição e ampliação dos investimentos no transporte aéreo brasileiro”. Depois de discutir características econômicas e de mercado do setor, apontando as barreiras físicas, técnicas, econômicas e de capital que levam a imperfeições naturais de concorrência, os autores recuperam a trajetória histórica da regulação e da estruturação industrial do setor no Brasil, sistematizam as principais normas jurídicas vigentes com relação à atividade e realizam uma avaliação crítica sobre as opções de reforma regulatória em discussão para o setor, concluindo com respectivas recomendações.

De volta ao campo do transporte público de passageiros em meio urbano, o trabalho de Balassiano e Braga, “Competição no transporte rodoviário de passageiros: o caso do Rio de Janeiro” discute o desenvolvimento do transporte informal nessa cidade. Descreve-se a situação de crise do transporte público (formal) e o recente fortalecimento do transporte informal na RMRJ. Analisa-se a estruturação interna do setor informal, a característica operacional dos serviços, a imagem que deixam nos usuários, bem como o grau de competição que hoje são capazes de oferecer ao transporte regular, lembrando sempre tratar-se o fenômeno de algo que retorna periodicamente à cena do transporte na capital fluminense.

Essa referência histórica é aprofundada por Zioni para o caso de São Paulo. Em uma “Análise histórica da produção de transporte urbano em São Paulo”, a autora investiga o desenvolvimento do sistema de transporte urbano na maior metrópole brasileira, a partir de um quadro teórico referente ao relacionamento entre a estruturação espacial, o desenvolvimento de infra-estruturas e a atuação do Estado. Destacam-se diversas fases, que são: a fase do bonde, do transporte público monopolizado por uma empresa estatal; a fase incipiente do transporte rodoviário, onde o Estado tenta impor sua lógica de racionalização; e a fase mais madura do transporte urbano, onde as empresas já apresentam certo grau de concentração, competem com o transporte sobre trilhos, e o Poder Público reforça seu papel de gestor. Para cada etapa, a evolução setorial é

compreendida no contexto do desenvolvimento urbano, econômico e social da metrópole.

Enfoque similar, embora mais voltado a explorar os mecanismos que relacionam regulamentação, competição e concentração empresarial, encontra-se no trabalho de Gutiérrez, o primeiro deste livro a abordar as questões centrais a que ele se dedica em uma geografia forânea — a Região Metropolitana de Buenos Aires. Gutiérrez examina a acelerada concentração econômica na provisão dos serviços de transporte público de passageiros, acontecida sobre um novo pano de fundo regulatório, e que vem rapidamente transformando o perfil empresarial dos prestadores de serviços de transporte em Buenos Aires.

O mesmo processo é enfocado por Brennan e Ribera. “A regulamentação do transporte por ônibus em Buenos Aires” examina de perto as razões e os procedimentos que estão na raiz do processo concentracionista delineado por Gutiérrez no ensaio anterior. Brennan e Ribera mostram que o processo de concentração hoje em curso tem suas raízes, principalmente, nos diferenciais de capacidade de investimento e de condições creditícias entre os distintos grupos operadores do serviço, catalisados pela presença do capital financeiro no setor.

Enfocando também a implementação de uma reforma regulatória, Siqueira e Cançado apresentam “Licitação e competitividade: um estudo de caso”, dedicado a Belo Horizonte. Discute-se o recente processo de licitação para todo o sistema de ônibus municipal, expondo-se os objetivos, características e resultados do processo. Em especial, avalia-se o impacto da licitação sobre a estrutura empresarial provedora do serviço.

Belo Horizonte se junta a Recife no último ensaio do livro. Nele, sob o título “Avaliando metodologias de avaliação de desempenho de ônibus urbanos: os modelos da EMTU-Recife e da BHTRANS”, Santos e Orrico Filho escrutinam as metodologias usadas pelos organismos gestores sob o pano de fundo dos contextos operacionais e institucionais vigentes em cada caso.

Como se pode depreender dessa breve apresentação, os ensaios presentes no livro mostram uma variedade de abordagens, incursionando nas mais variadas disciplinas das Ciências Sociais e de Engenharia. Contribuições teóricas da Economia, da Administração (em especial do Marketing), das Ciências Jurídicas e Políticas confluem aqui em um diálogo natural, demonstrando, na prática, o verdadeiro significado da expressão “enfoque interdisciplinar”.

Observe-se, entretanto, que os trabalhos não se satisfazem em adotar uma postura descritiva, contemplativa. Enquanto pesquisa engajada, eles se aventuram em sugerir diretrizes de políticas públicas e orientações ao setor privado. De uma maneira geral, visam a aportar contribuições para a reforma regulatória atualmente em marcha no setor, apontando falhas praticadas, sucessos, mas também necessárias correções de rumo. Com isso, reconhecem, em princípio, a validade da lógica de mercado, defendendo inclusive o seu pleno e conseqüente desenvolvimento. Porém, de outro lado, reconhecem também as limitações dos mecanismos de mercado, pelo que a defesa dos almejados ganhos da sociedade requer a instauração dos devidos instrumentos de participação democrática, além da contínua presença, forte, do Estado, agora não tanto como provedor e executor dos serviços, mas muito mais como definidor das regras de jogo — mediante mecanismos amplamente discutidos na sociedade, complementemente-se — e articulador dos atores sociais.

Endereço dos autores:

Prof. Enilson Medeiros dos Santos
Rua Gal. Oliveira Galvão 1060 ap.501
59015-120 - Natal – RN
e-mail: emsantos@matrix.com.br

Prof. Dr. Joaquim Aragão
Mestrado em Transportes Urbanos
Prédio SG – 12, Campus Universitária - Universidade de Brasília
70910-900 - Brasília - DF – Brasil
e-mail: aragao@unb.br