

TRANSIÇÕES INSTITUCIONAIS NOS TRANSPORTES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA BRITÂNICA DE DESREGULAMENTAÇÃO

Joaquim José Guilherme de Aragão

Mestrado em Transportes Urbanos

Departamento de Engenharia Civil

Universidade de Brasília

RESUMO

Na presente contribuição, analisa-se a experiência britânica de desregulamentação do transporte público de passageiro. Inicialmente, retomam-se as discussões que colocaram em questão o padrão comum de envolvimento do Estado nesses serviços, que é de regulamentá-lo fortemente, subsidiá-lo e até de operá-lo. Descrevem-se as medidas colocadas em prática pelo governo britânico para reintroduzir a pura lógica de mercado no setor, assim como as justificativas por ele declaradas. Em seguida, são resumidas as avaliações por parte de diversas fontes, da dita experiência, sendo esse resumo sistematizado nos submodos transporte urbano, transporte rodoviário interurbano e transporte rural. Após esse relato, retoma-se o confronto de discussões, desta vez das realizadas depois da implantação do processo. Por fim, à luz dessas análises e a título de conclusão, algumas indagações sobre a estrutura econômica e institucional do setor de transporte público são colocadas pelo autor.

ABSTRACT

In the present contribution, the British public passenger transport deregulation experience is analyzed. Initially, the discussions which put into question the common role of State with respect to these services (strong regulation, subsidies and even direct operation by government) are resumed. The measures taken by the British Government in order to reintroduce market orientation into the sector and also their justifications are then described. In a further section, the evaluations made by several studies on the British deregulation experience are systemized with respect to urban, intercity and rural transport. After this description, the opinions and positions put after the

ion of the deregulation experiation are resumed. Finally and conclusively, the author puts some questions on the economic and institutional structure of the public transport sector.

1 - Introdução

Ao longo da presente contribuição, analisa-se de forma extensa (pelo menos para o público brasileiro), a experiência britânica de desregulamentação dos transportes públicos, processo esse que mereceu intensa observação dos técnicos e pesquisadores especializados não apenas do Reino Unido, mas também do mundo inteiro, tamanha foi a radicalidade da revolução institucional ali executada.

Introdutoriamente, recapitulamos as discussões teóricas e políticas acerca do papel do Estado nos transportes públicos, a partir da crise do entendimento tradicional que, por se tratar de um setor de importância estratégica para a vida de um sociedade, deveria ele sofrer intensa interferência por parte do Estado, no sentido desse regulamentar, financiar e até operar os serviços. Entretanto, tal política foi responsabilizada de ter implicado em volumes de subsídios cada vez mais insustentáveis.

Esse fato levou à análise de diversas estratégias de desengajamento do Estado das atividades em tela. Após intensos debates, onde se questionou a possibilidade do transporte público configurar uma atividade até certo ponto *contestável*, portanto melhor operada em regime de mercado, alguns países partiram para a prática do afrouxamento dos controles estatais rígidos.

Quanto à experiência britânica de desregulamentação, focalizada no presente documento, adverte-se que sua avaliação definitiva ainda não está concluída, e que ela ainda se encontra em pleno desenvolvimento, haja vista o governo britânico pretender estendê-la para os serviços ferroviários e o transporte londrino.

Sua análise inicia, assim, com uma breve recapitulação da evolução histórica da estrutura institucional do transporte público britânico desde 1930, passando a descrever as medidas introduzidas para revolucionar a estrutura estatal então consolidada e, também, noticiar brevemente os próximos passos programados pelo governo britânico (desregulamentação do transporte londrino e dos serviços ferroviários).

Em seguida, os resultados das avaliações realizadas por um número grande de contribuições britânicas, de outros países e de organismos internacionais são sistematizados. Para o transporte urbano,

que geralmente constitui um problema político mais explosivo, detalhamos a análise dos resultados, avaliando a experiência em termos dos seus efeitos para a reestruturação empresarial, para a qualidade da oferta, para os níveis tarifários, para os volumes e a redistribuição da demanda, para os níveis de emprego e as condições de trabalho no setor, para os custos e padrões de eficiência e, finalmente, para os impactos externos sobre o trânsito das vias urbanas.

Incluimos, igualmente, uma análise resumida dos impactos em serviços não urbanos (transporte rodoviário interurbano e rural). Julgamos tal extensão importante, primeiramente para afrouxarmos um pouco a fixação de nossos pesquisadores de transporte no transporte urbano. Em segundo lugar, temos esses outros serviços por tão relevantes socialmente quanto os urbanos, mesmo que eles não apareçam de forma tão freqüente nas manchetes dos jornais.

Mais adiante, mapeamos as discussões avaliativas sobre a dita experiência, demarcando campos político-ideológicos do debate. Apontamos, sobretudo, para o uso político dos indicadores (“guerra de indicadores”) por cada “lado” dessa batalha.

Por fim, depois dessa análise toda, ousamos tirar nossas próprias conclusões de espectador de camarote, indo para além de uma bem comportada conclusão “objetivamente científica”. Trata-se, pois, de um assunto de alto teor explosivo, tanto científica, política como ideologicamente, onde se colocam em questão credos profundamente enraizados. Assim sendo, ferve no sangue desse pesquisador engajado a necessidade de extrapolar uma análise fria de dados (que, ainda por cima, não são neutros); e, uma vez devidamente cumprida a tarefa de relatar os fatos *sine ira et studio*, de se permitir, mesmo que em um brevíssimo espaço de papel, dar asas a um exercício criativo de especulação sobre o “e agora: o que fazer?”

Como fecho dessa introdução, gostaríamos de agradecer à CAPES pelo auxílio que nos possibilitou realizar a pesquisa aqui relatada, no próprio Reino Unido.

2. A Desregulamentação dos Serviços de Transporte Público: o Debate

2.1 - Elementos Conceituais

Para entendermos o papel do Estado no setor de transportes, temos de ter presentes os seguintes impactos desse setor na vida econômica: a geração de acessibilidades, a estruturação espacial, o uso de fontes

energéticas, os congestionamentos, a poluição, assim como os acidentes (Button 1992:11-2). A essa lista teríamos, ainda, de adicionar a importância do setor como atividade econômica, empregando direta e indiretamente (nos setores acoplados à frente e atrás) uma parte considerável da população ativa.

No raciocínio da teoria econômica, são seguintes os elementos apontados para interpretar a interferência estatal nos serviços em tela (Evans 1991:144-5; ECMT 1983:14-7 e 90; Richards e Wilson 1991:154)¹:

- a) falha estrutural do mercado, consubstanciando monopólio natural, onde toda concorrência poder-se-ia revelar como excessiva e predatória;
- b) a intensidade de capital dos investimentos;
- c) presença de externalidades;
- d) questões caracterizadas genericamente como de *interesse público*, exigindo do poder público o controle direto sobre todas as decisões operacionais².

A intervenção estatal que então se faz necessária resulta *multidimensional*. Assim, nos detendo aos transportes públicos, assistimos o Estado interferir nos seguintes elementos: administração tarifária (definição da tarifa e dos níveis de subsídio), estabelecimento e controle de execução de obrigações de serviço (itinerários e frequências), restrições à entrada e constituição de monopólios; execução direta ou indireta (delegada) de serviços, mediante vários níveis de propriedade pública ou privada; investimentos, taxação e disciplinamentos (Darbéra s.d.:2-8; ECMT 1983:18).

Hibbs (1985:9-13), em seu clássico estudo jurídico comparado sobre a regulamentação de serviços de ônibus em um grande número de países, chega a propor a seguinte sistematização de categorias de intervenção estatal nos serviços de transporte público: a) controle de quantidade; b) controle tarifário; e c) controle de qualidade. Na verdade,

¹Historicamente, a regulamentação dos transportes públicos, especialmente dos rodoviários, tem sua origem na preocupação dos governos em proteger a ferrovia da concorrência progressivamente mais forte dos serviços de ônibus (OECD 1990:21).

²Apesar de criticar a pouca consistência teórica desse termo, o documento listado da OECD inclui as seguintes questões nessa categoria: aspectos sociais, ecológicos e de segurança (pp.22-3).

a “desregulamentação” dos ditos serviços só abrangeria os dois primeiros. Em compensação, o controle estatal da qualidade seria aprofundado, na estratégia de desregulamentação.

Segundo esse autor, resulta da comparação internacional dos sistemas regulatórios dois estilos principais: o *arbitrational*, onde o Poder Público atua preferencialmente como árbitro na decisão de conflitos entre operadores, referentes a direitos de operar (sem uma preocupação maior em determinar a estrutura dos serviços); e o *franchising*, onde o papel da Administração se aprofunda, determinando e controlando ela diversos aspectos dos serviços a serem ofertados (p.11).

Em sentido inverso, o desengajamento do Estado das atividades setoriais pode se dar por diversas vias. Distinguem-se, nesse contexto, os seguintes processos (Bell e Cloke 1990a:8-10; Girnau 1991:11):

- a) a remoção de subsídios, passando-se a cobrar tarifas de acordo com os custos reais (*charging*);
- b) a perseguição de critérios e valores empresariais e comerciais pelas operadoras públicas, que inclusive podem se vestir de uma personalidade jurídica de direito privado (e eventualmente admitir a participação, minoritária, do capital privado);
- c) a contratação externa da execução dos serviços, ainda fortemente regulamentados e controlados, a título de concessão ou outro tipo de instrumento contratual-administrativo;
- d) a desestatização de operadoras públicas, mediante sua venda;
- e) a desregulamentação e liberalização amplas, escancarando o acesso ao mercado e eliminando-se privilégios mas também uma grande parte das obrigações (em contrapartida, mantendo-se ou até reforçando-se exigências qualitativas);
- f) complementarmente, a participação do capital privado em investimentos de infra-estrutura.

Darbéra (s.d.:1) recorda, nesse contexto, que enquanto o termo *regulação* significa uma interferência nas condições gerais da oferta, em substituição do mercado, a *regulamentação* visa, além disso, proteger o usuário, garantir a segurança, reduzir as externalidades, permitir o controle fiscal, entre outros aspectos. Assim sendo, a *desregulação*, que significa basicamente a introdução de mecanismos de mercado nos serviços do transporte público, traz consigo um aumento dos diplomas legais de regulamentação!

2.2 - *Discussões e Propostas*

A escalada dos volumes de subsídio empregados nos serviços, não compensada pelo aumento da procura e nem mesmo por níveis satisfatórios de serviço, há de ser vista como elemento-pivô da crítica à onipresença estatal e da defesa da reintrodução da arbitragem pelo mercado (Hensher et al. 1991:86). A prestação estatizada foi acusada de não se pautar pelas reais necessidades dos usuários, mas, ao revés, de ser dominada pelos interesses políticos e dos sindicatos dos empregados (Blundred 1991:113; Lave 1991:124)³.

Discorda a crítica anti-estatal da tese do monopólio natural, sustentando a plena contestabilidade do mercado, ainda mais porque inexisteriam, no setor, economias de escala (ECMT 1983:91-2; Baum 1989:13; Hensher et al. 1991:87; Banister et al. 1993:56-7; Evans 1991:144). Advoga, portanto, a volta da competição, que traria no seu bojo uma adaptação dos preços aos custos, uma maior racionalidade e uma maior eficiência dos serviços, sem sacrifício da qualidade (ECMT 1983:92-3; Baum 1989:9; Hensher et al. 1991:86). Não haveria de se esperar, com essas medidas, a desestabilização dos serviços, sobretudo se elas forem introduzidas planejada e paulatinamente (Baum 1989:11

³Estudos empíricos tentam comprovar a queda da produtividade no setor, nos Estados Unidos, em virtude da propriedade pública, aliada à prática do subsídio (Anderson 1983:198-9; Lave 1991:118-24). Essa dupla intervenção teria provocado as seguintes tendências: maiores custos, sobretudo salários, menores preços, mas também menor frequência e menor número de passageiros. Anderson (op.cit.:191-2) aponta que o Estado, como produtor e comprador (subsidiante) dos serviços, perseguiria primordialmente interesses políticos, tentando satisfazer os eleitores e os trabalhadores do setor. Assim sendo, de um lado promoveria a extensão e o barateamento dos serviços e, de outro, o aumento dos salários. Lave (op.cit.:124) indica outro fator de improdutividade, que é a introdução de atividades estranhas aos objetivos iniciais. Esse mesmo autor, entretanto, concede que a improdutividade do setor tem como fonte fatores outros não dependentes da prática paternalista e eleitoreira dos políticos, que são o congestionamento das vias e a concentração da demanda em horários de pico (pp. 121-2). Por sua vez, os subsídios aos transportes públicos têm sido defendidos com base nos seguintes argumentos (Pickup et al. 1991:23): a) custos escondidos do transporte individual, que distorcem sua competição com o público; benefícios econômicos intangíveis do transporte público (eficiência energética, redução dos congestionamentos e acidentes, entre outros); c) vantagens sociais do transporte público, inclusive como instrumento de racionalização do uso-do-solo; d) os subsídios constituiriam uma forma de investimento para atrair nova clientela.

e 15)⁴. Quanto à questão social presente no setor, argumenta a crítica que não haveria razões que justificassem uma sustentação não-seletiva de rendas (Hensher et al., *ibid.*).

Recomendam os defensores da reintrodução do mercado uma série de medidas com o objetivo de se evitarem os prejuízos decantados pelos seus oponentes. Assim sendo, além da introdução paulatina, deve ser dada devida importância ao teste de idoneidade dos pretendentes operadores. Para se garantir a permanência do regime de competição, o processo de entrada deve ser transparente, limitando-se a participação de um operador a, no máximo, 25% do mercado. O mercado deve ser constantemente monitorado, e não de se desenvolver mecanismos de solução rápida de crises. A questão da segurança mereceria a máxima prioridade, devendo ser ela garantida mediante rigoroso teste de idoneidade dos pretendentes e, a posteriori, o controle permanente da operação. Por fim, advoga-se a separação entre a elaboração de políticas e a execução da operação (Hensher et al. 1991: 86-7; Baum 1989:17-20; Richards e Wilson 1991:155).

Onde a integração dos serviços e de suas tarifas constitui um elemento fundamental da qualidade, só sendo possível a sua garantia mediante a permanência do planejamento estatal dos serviços, a alternativa da contratação competitiva dos operadores para a execução dos serviços já pré-determinados pode ser recomendável (Richards e Wilson 1991:157-8). Nesse caso, deveriam ser preferidos contratos de curta duração (prazo máximo de cinco anos), e escolhidos os operadores que propuserem, inegociavelmente, o menor preço, evidentemente comprovada sua viabilidade econômica (Hensher et al. 1991:87-8).

Por fim, a Administração Pública de maneira alguma veria suas tarefas reduzidas no monitoramento do mercado. Na verdade, seu papel se transformaria de prestador de serviços para o do acompanhamento político e administrativo do mercado. Seu controle visaria sobretudo assegurar a competição (ao invés de controlá-la e restringi-la), corrigir eventuais distorções e, sobretudo, garantir a segurança dos serviços.

⁴Para uma conceituação mais aprofundada da contestabilidade do mercado dos transportes públicos ver: Dodgson e Katsoulacos 1991:264-5; e Preston 1991:278). Por sua vez, as barreiras de entrada nesse mercado são descritas em: Banister et al. 1993:57-9 e em Dodgson e Katsoulacos 1991:266).

Suas ações concretas vão depender dos efeitos particulares da desregulamentação (Baum 1989: 9, 22-6 e 28).

A estratégia da desregulamentação não se deteve no transporte rodoviário (e no aeroviário). Sua extensão está sendo prevista para as ferrovias. Esse sistema caracteriza-se, de um lado, pelos seus altos custos fixos e sua relativa inflexibilidade⁵. De outro, porém, destaca-se sua importância para o meio-ambiente e a diminuição de congestionamentos; a distribuição de rendas pessoais e regionais assim como o controle de outras externalidades. Tem merecido, portanto, uma proteção especial dos governos, proteção essa nem sempre benéfica para sua eficiência econômica (ECMT 1990:12; Rothengatter 1991:181).

Até agora, os serviços ferroviários têm sido prestados mediante dois modelos institucionais básicos, que são a empresa pública ou a privada, dotada de direitos monopolistas limitados (Rothengatter 1991:182-4). A esses modelos clássicos propõe-se adicionar o modelo do livre acesso à rede e da separação funcional entre a administração de infra-estruturas e a operação de serviços, nos moldes do sistema rodoviário (ECMT 1990:35).

Entretanto, prevêem-se diversos problemas organizacionais, econômicos e técnicos para a liberalização do acesso às infra-estruturas. A parte das diferenças de bitola, caixas dos veículos, tipos de tração, sinalização assim como regulamentação e linguagens operacionais, esse novo sistema introduzirá o desmembramento da organização até agora unificada em três atores separados, quais sejam os administradores da infra-estrutura, o operador e o regulador (controlador). Esses três deverão apresentar orçamentos balanceados e políticas de preço, investimentos e vendas mutuamente compatíveis (ECMT 1990:38-47).

3 - A Experiência Britânica

3.1 - História Institucional

a) Ônibus

Antes de 1930, os então recém-surgidos serviços de ônibus começavam a ameaçar a situação econômica das ferrovias. A liberdade

⁵Outras características econômicas da operação ferroviária seriam o monopólio natural, bem como as economias de escala e organizacionais (ECMT 1990:87-95).

total com que operavam, quando muito vigiada quanto aos aspectos de segurança, pelos regulamentos locais, foi substituída por um regime de rígido controle de entrada (leis de 1924 e 1930). Esse novo regime, que instituiu a figura do *traffic commissioner* como autoridade permissionária regional, implicou em uma oligopolização e também na gradual estatização dos serviços de ônibus locais e regionais (Hibbs 1986:259-61; Savage 1985:3-7, Glaister e Mulley 1983: 2-4).

O período imediatamente após a Segunda Guerra foi dominado pela política trabalhista das grandes nacionalizações. O setor dos transportes assistiu à criação da gigantesca operadora global, a British Transport Commission (BTC), que incorporou todas as modalidades, tanto no transporte nacional e também no local de Londres⁶. Posteriores governos conservadores reverteram parcialmente essa concentração, retirando da BTC os serviços rodoviários de carga e desmembrando-a em diversas autarquias (Boards) separados (Glaister e Mulley 1983:4-5; Loughlin 1986:63; Bonner 1974:304-24).

A Lei dos Transportes de 1968 constituiu o próximo marco na história institucional, prescrevendo, para os governos locais das áreas metropolitanas, a criação das *Public Transport Authorities (PTA's)* e dos *Public Transport Executives (PTE's)*, responsáveis, respectivamente, pela política e pela operação dos transportes locais. A nível nacional, foi fundada a operadora estatal nacional *National Bus Company (NBC)* e, para a Escócia, o *Scottish Bus Group (SBG)*. Em 1969, nova lei estabeleceu que o Conselho da Grande Londres (GLC), criado em 1963, assumisse a responsabilidade pelo transporte londrino, criando as respectivas PTA e PTE (Loughlin 1986:64; Glaister e Mulley 1983:6; Bonner 1974:324-44).

O Local Government Act de 1972, por sua vez, instituiu, entre outras medidas de redesenho da administração local, outros Conselhos

⁶O transporte londrino já fora estatizado em 1933 (London Passenger Transport Act), criando-se, então, o London Passenger Transport Board. Pela lei nacionalizante de 1947, o transporte londrino foi subordinado à B.T.C., recuperando sua autonomia em 1962, quando se deu a luz ao London Transport Board. Esse, por sua vez, foi extinto quando do repasse da responsabilidade pelo transporte londrino para o Conselho da Grande Londres, em 1969; em sua substituição, estruturou-se o London Transport Executive. Referente à história institucional do transporte londrino até 1969 ver Bonner 1974:345-66.

Metropolitanos, transmitindo-os as funções da organização do transporte local nos moldes acima descritos. Em 1978, nova Lei dos Transportes estabeleceu como pré-condição para que o Governo Central concedesse ajuda aos governos locais no financiamento dos transportes públicos locais, que os últimos elaborassem Planos de Transporte Público (Loughlin 1986:64-7; Glaister e Mulley 1983:6-7; Savage 1985:8-9)⁷.

Interveio, então, a mudança conservadora-liberal, montada nos argumentos do crescimento constante dos déficits no transporte público, sem que a qualidade melhorasse, e fosse detida a queda do número de usuários (Savage 1985:9-10; Loughlin 1986:67-8 e 85-6). Inicialmente, os governos locais foram instados a racionalizar a administração das empresas públicas e, pela Lei dos Transportes de 1980, foi introduzida a desregulamentação dos serviços de transporte rodoviário interurbano. Pelo mesmo documento, criaram-se áreas experimentais, onde se desregulamentou, igualmente, o transporte urbano local (Glaister e Mulley 7-11; Savage 1985:10-12; Loughlin 1986:85-93).

Pelo London Regional Transport Act de 1984, o transporte londrino sofreu, por sua vez, uma mudança radical, sendo a competência retirada do Conselho da Grande Londres. Extinguiu-se a autarquia London Transport, e os serviços de metrô e ônibus passaram a ser operados por duas empresas paralelas, a London Underground e a London Buses. Para coordenar os serviços e estatuir a política de transporte da Grande Londres, criou-se uma nova autarquia, dessa vez subordinada ao Governo Central, o London Regional Transport (LRT). A London Buses foi instada a se desmembrar em várias empresas subsidiárias, que pouco a pouco iriam ser privatizadas. Paralelamente,

⁷Segundo Pickup *et al.* (1991:15-25), a política de 1968 teve por base o declínio ininterrupto dos transportes públicos, em virtude sobretudo da concorrência do automóvel particular, dos decorrentes e crescentes congestionamentos, assim como das mudanças nas estruturas espaciais das cidades (cada vez mais dispersas e difíceis de serem servidas por uma rede de transportes públicos); fatores esses contribuíam para a fuga dos usuários e o encarecimento dos serviços, em um círculo vicioso. A política de subsídios então instaurada pautava-se pelos pressupostos de que o transporte particular também se beneficiava de um subsídio velado, distorcendo a competição; que existiam benefícios externos do transporte público (eficiência energética, redução dos congestionamentos e acidentes); das razões de justiça social e racionalização do uso do solo; e que o subsídio serviria como investimento para a criação de um novo mercado de transporte público.

passaram a ser contratadas empresas privadas para operarem linhas de ônibus, mediante licitação competitiva (*competitive tendering*; Loughlin 1986:89).

Finalmente, pela Lei dos Transportes de 1985, os serviços urbanos também foram desregulamentados (com exceção de Londres, dado que se aguardavam os resultados da reforma de 1984). O novo regime, ainda vigente, será descrito mais adiante. Complementa-se, aqui, que a proposta de desregulamentação bem como outras medidas do governo conservador receberam resistência dos governos locais, especialmente dos controlados pelo Partido Trabalhista, cuja presença era forte nas áreas metropolitanas. Para contornar tal resistência, o Governo Central editou o Local Government Act de 1985, que aboliu os Conselhos Metropolitanos (inclusive da Grande Londres; TTA 1989:133-4).

b) ferrovias

As ferrovias britânicas nasceram igualmente em um berço liberal, no século passado, começando, entretanto, a ser progressivamente controladas por uma regulamentação severa. Na primeira metade desse século, assistiu-se à sua gradual oligopolização e estatização, processo esse que culminou no Transport Act de 1947, que consagrou a estatização plena. Entretanto, já em 1962 as ferrovias recuperaram sua autonomia da BTC, passando a ser gerenciadas em moldes cada vez mais empresariais, desmembrando-se diversas áreas de negócio (Bonner 1974:284-95 e 302-44).

Contudo, o setor ferroviário não se resguardou da onda liberal. A política desregulamentadora prevê, nos termos do Railways Act 1993, o desmembramento da British Railways em uma empresa de infra-estruturas (Railtrack) e em uma empresa operadora (British Railways), essa a ser desmembrada e privatizada. Seriam instituídos, paralelamente, a concessão de linhas de serviço e, mais adiante, o livre acesso das infra-estruturas a qualquer operador. Detalharemos, mais adiante, esse novo regime.

3.2 - O Processo de Desregulamentação e a Emergência da Nova Estrutura Institucional

A desregulamentação dos transportes públicos na Grã-Bretanha decorreu-se por diversas etapas, abrindo a edição da Lei de Transportes de 1980 a primeira. Como acima mencionado, introduziu a dita lei a

desregulamentação no transporte rodoviário interurbano, abolindo restrições de entrada e o controle tarifário; e, em contrapartida, aprimorou o controle de qualidade, especialmente no que tange a segurança. A lei distinguiu dois tipos básicos de serviço, o serviço expresso de linha (distância mínima de 30 milhas entre pontos de embarque e desembarque), e o serviço de excursão.

Dispensaram-se aos operadores a obtenção de licença por linha, os serviços passaram a ser registrados junto ao *traffic commissioner* regional, nomeado pelo e subordinado ao Ministro dos Transportes, que faz as vezes de órgão gerenciador. Esse registro está dispensado para o transporte de excursão. Entretanto, no que tange o controle de qualidade, os operadores e seus veículos foram submetidos a testes de idoneidade, esses regulados pelo Public Passenger Vehicles Act de 1981 (Kilvington e Cross 1986:1-3; TTA 1989:67-76; Huntley 1989:26-7).

A Lei de 1980 instituiu também áreas-teste, onde o transporte público urbano seria igualmente desregulamentado. Julgando essas experiências positivas, o governo editou o Transport Act de 1985, onde foram desregulamentados os serviços urbanos das demais cidades, exceto Londres. A edição dessa lei fora precedida pela publicação, em 1984, de um livro branco intitulado “Buses” (Department of Transport *et al.* 1984), onde o governo expôs suas avaliações e propostas.

Enumerem-se, aqui, as principais mudanças introduzidas pela Lei de 1985, que perfazem até hoje a estrutura institucional ainda vigente, no setor de transportes urbanos por ônibus (Pickup *et al.* 1991:45; Department of Transport *et al.* 1984: 4-5, Huntley 1989:11-27):

- a) com a retirada da obrigatoriedade do licenciamento da linha, a liberdade de acesso à prestação dos serviços, aliada à plena liberdade de tarifação, desde que sua inauguração, e também sua supressão sejam oficiadas ao *traffic commissioner*, com 42 dias de antecedência;
- b) proibição dos governos locais de subsidiar os serviços “comerciais”; entretanto, se esses não compusessem uma rede julgada satisfatória pelas autoridades locais, essas poderiam abrir uma licitação competitiva para a operação de linhas ou horários não registrados “comercialmente”. Ao operador que se propuser a operar o serviço licitado pelas condições economicamente mais vantajosas para o poder local (geralmente, o valor mínimo de

- subsídio requerido) há de ser concedido a linha ou horário em disputa;
- c) os governos locais podem, ainda, financiar passes sociais para determinadas categorias de passageiros, tendo todas as operadoras acesso a esse tipo de financiamento, e sendo elas compensadas pelo transporte dos seus beneficiários;
 - d) nas áreas metropolitanas, os antigos PTA's e PTE's passaram a ter o papel de analisar a rede de serviços, constatar as falhas e insuficiências, licitar os serviços a serem subsidiados, operacionalizar os passes sociais, bem como investir nas infra-estruturas. As antigas operadoras públicas locais foram instadas a se transformarem em empresas públicas assim como a serem gerenciadas conforme critérios estritamente comerciais, e os governos locais encorajados a vendê-las;
 - e) a Lei dispôs, também, sobre a extinção da NBC e a venda de suas subsidiárias, e sobre o desmembramento do SBG, a permanecer por enquanto sob propriedade pública⁸;
 - f) a autoridade de permitir e controlar foi devolvida ao *traffic commissioner*, o qual, além de registrar (e desregistrar) os serviços, controla a sua qualidade e segurança, julga e penaliza faltas e resolve conflitos entre operadores. Contra as decisões tomadas, em um processo que mais parece um julgamento, com audição das partes interessadas, cabe recurso a um *Transport Tribunal* ;
 - g) para a manutenção dos níveis de serviço do transporte rural, que apresenta características econômicas particularmente desfavoráveis, foi introduzido um sistema provisório de subsídio, o *Transitional Rural Grant* (TRG);
 - i) para se controlarem práticas anti-competitivas, as empresas operadoras ficaram sujeitas ao controle do *Office of Fair Trading - OFT*, que aplica a legislação anti-truste;
 - h) finalmente, os táxis foram permitidos de efetuar o serviço que, no Brasil, apelidamos de “lotação”.

⁸ A privatização do SBG foi disposta, finalmente, no Transport (Scotland) Act de 1989 (Pickup *et ai.* 1991:45).

A proposta governamental, exposta no referido livro branco⁹, foi alvo de diversas críticas e apoios. As vozes críticas se concentraram nas seguintes previsões “catastróficas” (Pickup *et al.* 1991:34; Department of Transport *et al.* 1984:50):

- a) efeitos danosos da competição na rua;
- b) a perda da integração;
- c) a perda de demanda e receitas para os serviços sobre trilhos;
- d) problemas de segurança;
- e) um maior congestionamento;
- f) inconfiabilidade dos serviços;
- g) efeitos distributivos indesejáveis;
- h) perda nos passes sociais;
- i) redução dos serviços especiais para os deficientes.

No seu documento branco, o governo já antecipou parte dessas críticas, apontando inicialmente para os efeitos negativos do chamado subsídio cruzado em termos de alocação racional de recursos (Department of Transport *et al.* 1984:54-7). E, mais adiante, apontou os benefícios esperados da desregulamentação (*id.*:50-4; Pickup *et al.* 1991:34 e 42-3):

- a) diminuição dos custos operacionais;
- b) menores tarifas e melhores serviços em grande número de linhas;
- c) maior número de inovações e uma maior consideração pelas necessidades dos consumidores;
- d) maior número de passageiros em algumas linhas;
- e) respondendo às críticas e aos prognósticos pessimistas, não haveria de se esperar problemas de instabilidade dos serviços nem uma perda da integração, pois as forças do mercado levariam que os comportamentos prejudiciais fossem penalizados; quanto à integração, as mesmas forças cuidariam que as integrações economicamente razoáveis, eis que comercialmente viáveis, fossem preservadas. Complementarmente, os *traffic*

⁹Faz parte da tradição legislativa britânica que o governo, antes de encaminhar um projeto de lei sobre assunto relevante e polêmico, publique um “livro branco” (white paper), expondo sua proposta, e aguarde a reação do público. Uma vez obtida a resposta, passa ele a elaborar o projeto final. Quando o governo preferir considerar diversas ações alternativas, são essas expostas em um “livro verde” (green paper).

commissioners e as autoridades locais combateriam práticas danosas e atenderiam as insuficiências de serviço e sociais porventura ainda verificadas.

A terceira fase da desregulamentação, recém-iniciada, visa estender o processo ao transporte ferroviário. Acima, resumimos o escopo do Railways Act de 1993, o principal documento regulador da mudança.

A partir de abril de 1994, efetivou-se a separação entre a parte infra-estrutural, agora administrada por uma empresa pública independente (Railtrack); e a parte operacional, ainda a cargo da BR. Essa já se encontra subdividida em várias áreas comerciais (serviços europeus de passageiros; a Union Railways, a cargo da ferrovia sob o Canal da Mancha; as redes regionais e interurbanas de trens de passageiros, redes de trens de carga, redes de transporte de encomendas, telecomunicações ferroviárias), que serão adicionalmente desmembradas em unidades privatizáveis (BR 1994; ECMT 1990:103-5).

No que tange o serviço de passageiros, estão sendo montadas 25 companhias, que funcionarão como “concessionárias-fantasmas” (*shadow franchisees*), até à sua venda (BR 1994). O parque de veículos será futuramente administrado por subsidiárias especializadas em *leasing*. Outras subsidiárias, a serem posteriormente vendidas, cuidarão das telecomunicações ferroviárias e da manutenção (*ibid.*).

Mais adiante, uma “autoridade franqueadora” irá administrar o processo de concessão dos serviços. Ao lado dela, uma outra autoridade (*Regulator*) desenvolverá a política mais ampla para o setor ferroviário, e será igualmente responsável pela garantia do funcionamento das regras de mercado e pelo combate a abusos de poder econômico (Department of Transport 1992:19).

Uma quarta fase do processo se encontra em fase de discussão, que é a desregulamentação do transporte londrino, não abrangido pela Lei de 1985. De um lado, o memorandum governamental (Department of Transport 1993) elogia os resultados alcançados pela experiência londrina de subcontratação de empresas privadas para a operação de linhas, e da venda de subsidiárias da London Buses; de outro, aponta para rigidez desse sistema em termos de permitir a entrada livre de novos empresários e o compara desfavoravelmente com relação ao

regime desregulamentado de outras cidades (*ibid.*:1-11).

A desregulamentação a ser proposta para Londres, reconhece o memorandum governamental, deverá levar em especial consideração aspectos sensíveis, tais como a frequência e a integração entre os serviços, os passes de rede, as informações, a construção de infraestruturas próprias para o transporte público, assim como os problemas do congestionamento.

Como traço básico do novo sistema, seria constituída um nova “autoridade central do transporte por ônibus” (*central bus authority*), que analisaria os serviços ainda não realizados pelo mercado e a serem colocados em licitação competitiva. Essa mesma autoridade seria responsável por providenciar as informações sobre todo o sistema para o usuário (*ibid.*)

4 - Avaliações e Análises

4.1 - Apresentação

A avaliação dos resultados da experiência britânica de desregulamentação dos serviços de transporte público constitui uma tarefa complexa, eis que contém vários quesitos, e que o setor se desdobra em uma série de serviços diferenciados, cada qual exigindo uma avaliação a parte.

Subdividimos, portanto, nossa avaliação nos seguintes serviços: transporte urbano, transporte interurbano e transporte rural. No nosso trabalho, teremos por foco central o primeiro, e os restantes dois sofrerão uma avaliação sumária, de caráter mais complementar e comparativo com os resultados obtidos no transporte urbano. Esse, entretanto, será analisado mais pormenorizadamente, referente aos seguintes itens: a) implicações para a estrutura empresarial; b) impactos sobre a qualidade da oferta; c) impactos tarifários; d) respostas da demanda; e) impactos sobre o emprego no setor e as condições de trabalho; f) impactos sobre os custos e a eficiência; g) externalidades.

4.2 - Transporte Urbano

a) A Restruturação Empresarial

Um dos principais pressupostos da política da desregulamentação fora a contestabilidade do mercado. Nas *áreas metropolitanas fora de*

Londres, o período imediatamente após a desregulamentação não apresentou grandes desafios ao domínio das empresas estabelecidas, ainda públicas ou em fase de privatização, apesar do grande número de entrada de pequenas empresas particulares. A partir de 1989, contudo, observou-se uma concentração de empresas, restando às pequenas operadoras um papel mais limitado, embora ainda relevante (Pickup *et al.* 1991:65). De forma geral, o quadro geral se mostrou estável, apenas 10% das empresas abandonando o setor (Pickup *et al.* 1991:56). A Tab.1 abaixo ilustra supletivamente o grau de competição/concentração havido nessas áreas.

TAB. 1 - MEDIDAS DE COMPETIÇÃO EM 1988

<i>Área Metropolitana</i>	<i>número de operadores</i>	<i>ofertas por licitação</i>	<i>% da participação no mercado do maior operador</i>
Grande Manchester	63	4,0	70
Merseyside	46	3,1	60
South Yorkshire	48	2,9	60
Strathelyde	128	3,4	30
Tyne and Wear	39	3,2	40
West Midlands	41	3,0	85
West Yorkshire	34	3,0	60

Fonte: Tyson 1990

Na Grande Manchester, a título de exemplo, os grupos privados que foram surgindo tinham várias origens: empresas privadas que já operavam antes da desregulamentação (poucas em número); operadoras privadas de outras áreas, que procuravam se expandir nas novas; operadoras que vinham executando serviços de transporte escolar, interurbano e de excursão; operadoras privadas recém-constituídas, freqüentemente subsidiárias de uma "holding"; e também empresas formadas por antigos empregados das empresas públicas (Pickup *et al.* 1991:55-6).

As antigas empresas públicas foram, na maioria, sendo privatizadas, algumas por partes, outras globalmente, sendo que seus empregados adquiriram consideráveis partes das ações. Essas empresas continuaram a dominar o setor, mas, para garantir sua estabilidade, diversificaram progressivamente suas atividades (agências de viagens,

escolas e condutores, serviços de manutenção, etc) e igualmente lançaram mão à terceirização (Pickup *et al.* 1991:60).

Quanto à competição entre os operadores, tão sonhada pelos idealizadores das mudanças, em uma primeira fase, ela se concentrou nas licitações para os serviços subsidiados (competição fora das ruas). Em uma segunda, as empresas privadas mais fortes, muitas vezes antigas subsidiárias, privatizadas, da extinta NBC, começaram a pressionar as antigas operadoras públicas (competição na rua). Já em uma terceira etapa, o que ocorreu foi uma competição pela aquisição de operadoras por holdings cada vez mais amplas (competição ao nível da diretoria). Por outro lado, pouca competição se deu com os serviços ferroviários (Pickup *et al.* 1991:76-80).

No que tange a competição direta nas ruas, verificou-se um respeito geral dos operadores estabelecidos, por parte dos entrantes. Os desafios, se os havia, realizavam-se mais na oferta de novos serviços do que na tarifa, eis que essas eram julgadas demasiadamente baixas. A estratégia de competição, no campo financeiro, restringiu-se, então, ao abaixamento dos custos e à oferta de descontos e tarifas especiais. Intensificou-se, por isso, o uso de microônibus. Os pequenos operadores preferiram, por outro lado, se refugiar em serviços diferenciados (nichos de mercado) e nos licitados e subsidiados (Pickup *et al.* 1991:109-10 e 122-3; Gomez-Ibanez e Meyer 1990:13).

A esperada contestabilidade foi neutralizada por diversas barreiras de entrada: os sistemas de passes das grandes operadoras, as informações sobre os serviços (feitas por cada empresa, não abrangendo todo o sistema), a boa fama dos já estabelecidos e, finalmente, o prazo de registro e desregistro de 42 dias, que aumentava o risco de falência, caso o serviço não se verificasse imediatamente como rentável (Pickup *et al.* 1991:135; Banister e Pickup 1990:73).

Em *Londres*, não sujeita à política de desregulamentação, a competição se deu por intermédio das licitações, sendo que, em 1993, 45% da rede deveriam ser operados por contrato, segundo planos iniciais (Banister e Pickup 1990:78). Ao contrário das outras cidades, onde se preferiu contratar as empresas que propunham o menor nível de subsídio, o critério de seleção foi, aqui, o menor custo operacional. O regime londrino, na verdade, constituiu o principal refúgio das pequenas empresas, resultando em um menor grau de oligopolização (Banister e Pickup 1990:81).

Nas *áreas urbanas não-metropolitanas*, a reestruturação setorial resultou da simultaneidade de dois processos de transformação: a privatização das empresas públicas e a desregulamentação. Contudo, as empresas recém-privatizadas eram as que apresentavam melhor condições de competitividade, uma vez que, além de disporem de uma rede montada de serviços e infra-estrutura (com grande valor de capital), tinham sido elas vendidas depuradas dos antigos débitos (Stanley 1990:84-5).

Inicialmente, verificou-se um grande número de registros de serviços a serem prestados em bases comerciais. Todavia, se deu depois uma onda de desregistros e refúgio das pequenas empresas nos serviços subsidiados. De forma geral, as linhas e horários de relativamente fraca procura (linhas rurais, horários noturnos e no fim-de-semana) se beneficiaram de poucos registros comerciais (Stanley 1990:88).

O mercado dos serviços de transporte urbano revelou-se como arriscado, favorecendo as empresas já estabelecidas. As pequenas empresas não se aventuraram em enfrentá-las abertamente, procurando uma diferenciação dos serviços e nichos, e sobretudo evitando guerra tarifária¹⁰. Ultimamente, acelerou-se o processo de concentração e fusões entre as empresas (Stanley 1990:90-3).

b) Impactos sobre a Oferta

O principal resultado apontado pelos defensores da desregulamentação foi o aumento respeitável da quantidade de veículos-milha ofertados, como se ilustra na Tab. 2.

¹⁰Por sua vez, nas poucas linhas em que se estabeleceu uma guerra de horários, o resultado era a seqüência acumulada de veículos concorrentes em poucos minutos, seguida de um interstício vazio (o chamado *bunching*). Como contra-ataque às pequenas empresas, as grandes começaram a participar nas licitações pelos serviços subsidiados; quando esses não lhes eram adjudicados, elas os registravam comercialmente, anulando-se, assim, a licitação. Posteriormente, entravam em acordo com a prefeitura, para operá-los com subsídio (Stanley 1990:91-2).

TAB. 2 - COMPARAÇÃO DOS QUANTITATIVOS DE VEÍCULOS-MILHAS NAS ÁREAS METROPOLITANAS (EXCETO LONDRES) ENTRE 1985/6 E JANEIRO DE 1989

Área	<i>Quantidades anuais estimadas de veículos-milhas (em milhões)</i>			
	1985-86	Jan. 1987	Jan. 1988	Jan. 1989
Metropolitana				
Grande Manchester	72,0	54,2	81,4	81,9
Merseyside	42,9	42,7	42,8	46,1
South Yorkshire	51,2	42,0	50,0	53,5
Strathclyde	79,0	89,0	89,6 ¹	94,8
Tyne and Wear	48,2	45,8	60,8 ²	61,3 ³
West Midlands	69,8	74,0	n.d.	68,3
West Yorkshire	61,3	n.d.	65,6 ⁴	69,9
TOTAIS	424,4	n.d.	n.d.	475,8

¹⁾ novembro de 1987 / ²⁾ meados de 1987 / ³⁾ meados de 1988 / ⁴⁾ agosto de 1987

Fonte: Tyson 1990

Entretanto, esse aumento resultou, basicamente, do maior emprego de microônibus, outro fenômeno festejado como “a grande inovação empresarial”, pelos arautos liberais (Gomez-Ibanez e Meyer 1990:15). Os críticos contracenam esse resultado com o dado que o aumento, em termos de assentos-milhas, já não foi tão formidável. Especialmente, a milhagem total da rede diminuiu (Pickup *et al.* 1990:153).

Por outro lado, o aumento dos serviços se concentrou em determinadas linhas, verificando-se uma queda em outros. Contudo, melhorou a cobertura das áreas pelas linhas, resultando em um menor tempo (teórico) de acesso à rede. Por causa da maior frequência garantida pelo emprego de microônibus, reduziram-se os tempos de espera (ver Tab. 3). Esses também permitiram um aumento da velocidade dentro do veículo, o que, ao revés, não implicou em uma diminuição do tempo total no veículo, pois as rotas se tornaram mais tortuosas, para melhor se explorarem os mercados intermediários. Aumentou também o número de viagens diretas, sem necessidade de baldeação (Pickup *et al.* 1991:142-9; Evans 1990:259; Banister e Pickup 1990:74).

TAB. 3 - TEMPOS TEÓRICOS DE ESPERA

<i>Momento da medição com relação ao início do regime competitivo</i>	<i>Tempo Médio de Espera (em minutos)</i>	
	<i>Lancaster</i>	<i>Stockton</i>
antes	12,3	10,0
2 meses após	10,5	7,7
1 ano após	6,5	6,9
2 anos após	6,5*	6,6
3 anos após	8,0	7,0

* competição cessou

Fonte: Evans 1990

Dada a quantidade de registros e desregistros, os serviços ficaram mais instáveis, mas quando eram prestados, o nível de confiabilidade foi considerada como satisfatória. O aumento da frequência em determinadas rotas não reduziu homogeneamente os tempos de espera, pois constatou-se o efeito do *bunching* (ver observação nº10; Pickup *et al.* 1991: *ibid.*).

Em contrapartida, deteriorou-se sensivelmente a coordenação entre os serviços, tanto no que tange os horários quanto as paradas (e igualmente a integração intermodal; Pickup *et al.* 1991:174; Tyson 1990:292-3). Em parte, a degradação da integração há de ser creditada à legislação anti-truste, uma vez que acordos operacionais entre empresas foram considerados como prática anti-competitiva (White 1993:39). Tal deficiência contribuiu para o aumento de tempo despendido na mudança de condução (Evans 1991:145).

Como restantes resultados negativos da desregulamentação, especialmente nas áreas metropolitanas, são listados: o envelhecimento da frota, em virtude do pouco investimento empresarial em sua renovação e a preferência por veículos usados; a deterioração dos níveis de manutenção e também da técnica de direção por parte dos motoristas; o maior nível de saturação no interior dos veículos; e a falta de informação sobre os serviços (Pickup *et al.* 1991:61 e 204-5).

A contratação dos serviços subsidiados contribuiu para compensação dos desequilíbrios verificados no novo sistema, especialmente no que tange a oferta em linhas e horários de pouca demanda. Estima-se que eles perfazem cerca de 15% do total da rede (Pickup *et al.* 1991:149-53).

Graças ao sistema de contratação, alternativo à desregulamentação, a oferta se apresenta menos desequilibrada, em Londres, em virtude do Poder Público estar ainda a cargo do planejamento da rede e também do controle dos serviços. A integração entre os serviços e os modos não foi desbaratada, e os serviços apresentam-se estáveis. Entraves burocráticos na licitação das linhas e contratação das empresas foram sucessivamente contornados, agilizando-se o processo (Banister e Pickup 1990:79; Higginson 1991:194 e 197-8).

c) Impactos sobre as Tarifas

Nos serviços oferecidos sob regime comercial, a desregulamentação trouxe consigo aumentos tarifários que, em média, superaram o índice da inflação (ver Tab. 4). Como já referido, as empresas não praticaram concorrência no campo tarifário, e as tarifas definidas pelas empresas hegemônicas (as antigas públicas, privatizadas) foram adotadas também pelas outras. Maiores disputas tarifárias ocorreram sob forma de descontos para viagens fora do horário de pico (Evans 1990:260, Pickup *et al.* 1991: 159).

TAB. 4 - ESTIMATIVAS DE VARIAÇÃO PERCENTUAL DE PREÇOS

	<i>Variações Reais nas Tarifas</i>	
	<i>a)</i>	<i>b)</i>
Condados Metropolitanos	+29,1	+21,5
Condados Ingleses	-1,5	+1,8
Não-Metropolitanos (<i>Shires</i>)		
Escócia	-1,6	-7,5
País de Gales	+1,6	-8,3
Toda a Grã-Bretanha (excl. Londres)	+8,2	+6,9
Londres	+8,8	-12,1
Total de todas as áreas	+8,3	+2,6

a) Índice Tarifário do Department of Transport (1989)

b) Variações nas receitas médias por viagem

Fonte: Department of Transport 1989 *apud* White 1990

Quanto aos serviços subsidiados, os tetos tarifários indicados nos editais de licitação foram igualmente mantidos nas ofertas (Pickup *et al.* 1991:164). A participação das empresas nos esquemas de passes sociais passou de facultativa para obrigatória, e a abrangência desses passes também se estendeu (*id.*:165).

As empresas já estabelecidas mantiveram seus passes de integração, entretanto limitados aos seus próprios serviços, inclusive como forma de assegurar uma clientela cativa. As empresas entrantes, de uma forma geral, não desenvolveram esquemas próprios de integração. A introdução de passes multi-operadores ainda se encontra em fase de conversações (Pickup *et al.* 1991:171 e 174).

d) Reações da Demanda

A avaliação dos impactos do novo regime sobre a demanda nos transportes públicos constitui uma dos temas mais controversos da discussão. Primeiramente, a demanda já se encontrava, há décadas, em declínio. Assim sendo, a queda que se verificou depois da desregulamentação poderia ser interpretada como prova da falência da nova política, ou apenas a continuação de um fenômeno, pelo qual a estratégia não poderia ser responsabilizada?

Em segundo lugar, a política implementada não consistiu, na verdade, de apenas uma medida, a desregulamentação, mas trouxe, no seu bojo, um conjunto delas, que eram, além daquela, a privatização e a retirada de subsídios. Como isolar o efeito de cada uma delas sobre a demanda (Pickup *et al.*, 1991:175-6)?

Os dados: no conjunto das áreas metropolitanas não-londrinas, a demanda caiu, no primeiro ano, de 12%, contra 5% em toda a Grã-Bretanha (Pickup *et al.* 1991:176). Nos anos subsequentes, três recuperaram parcialmente a demanda (uma conseguiu reconquistar o nível pré-desregulamentação), e três outras continuaram em declínio. Só uma acusou aumento da demanda após a desregulamentação (Pickup *et al.* 1991:191-2). Dados mais recentes sobre as quedas da demanda em todas as áreas estão ilustrados na Tab. 5, que aponta também que elas foram acompanhadas (paradoxalmente?) por um aumento da oferta em termos de ônibus-quilômetros¹¹.

¹¹Evans (1990:262) aponta que até em áreas que apresentaram maior grau de competição, com aumento fabuloso da oferta, o crescimento da demanda foi insignificante.

TAB. 5 - TENDÊNCIAS NA EVOLUÇÃO DA DEMANDA LOCAL POR ÔNIBUS E DAS QUANTIDADES DE ÔNIBUS-QUILOMETROS OFERTADAS DESDE A IMPLANTAÇÃO DA DESREGULAMENTAÇÃO
(Variações Percentuais entre 1985/6 e 1993/4)

<i>Áreas</i>	<i>Viagens de Passageiros</i>	<i>Ônibus-Quilômetros</i>
Metropolitanas (Não-Londrinas)	-35,5	+20,6
Condados Não-Metropolitanos da Inglaterra (<i>Shires</i>)	-20,2	+24,5
País de Gales	-20,2	+33,7
Escócia	-21,6	+26,7
Somatório Médio para as Áreas que sofreram a Desregulamentação	-27,4	+24,0
Londres	-3,0	+24,0
Irlanda do Norte	-6,7	+22,9

Fonte: White s.d.

Em se tratando de uma questão, onde todo o discurso liberal foi posto em cheque, os defensores da política se apressaram em argumentar que a queda não pode ser a ela atribuída, eis estarmos diante de uma tendência histórica iniciada antes dela. Em segundo lugar, a comparação com a situação antes traz consigo um viés, que é o efeito perverso do subsídio, que inchara artificialmente a demanda, com conseqüências nefastas para a alocação racional dos recursos (Pickup *et al.* 1991:194). Porém, sejam quais forem os argumentos, ficou, no mínimo, constatada a impropriedade da desregulamentação para reverter o processo histórico do declínio da demanda.

Para Londres, por outro lado, as pesquisas apontam um aumento da demanda de 10% entre 1985 e 1988 (Dodgson 1991:127). Dados mais recentes acusam, todavia, um decréscimo global de 0,3% entre 1986 e 1991 (White 1993:36).

Os decréscimos constatados não podem ser atribuídos ao uso mais intenso do automóvel particular. Na verdade, os usuários reduziram a sua freqüência de viagem (Gomez-Ibanez e Meyer 1990:16).

Pesquisas de opinião e de atitudes tentaram filtrar as razões das tendências e constataram uma insatisfação dos usuários quando do início das mudanças, atitude essa atenuada ao longo do tempo. No decorrer do processo, as opiniões foram se diferenciando, conforme a situação específica do local. Os impactos das medidas sobre as áreas de baixa

renda também foram diferenciadas, havendo casos onde elas afetaram negativamente a vida dos pesquisados, e outros, onde os impactos não foram tão dramáticos, dependendo, inclusive, do índice concreto do aumento tarifário (Pickup *et al.* 1991:201-5).

e) Os Impactos sobre Níveis de Emprego e Condições de Trabalho

A queda nos níveis de empregos, no setor, já vinha se dando anteriormente à efetivação da política de desregulamentação, principalmente nas empresas públicas, submetidas progressivamente a uma política de contenção de despesas. Nesse contexto, tinha sido implantada amplamente a operação sem cobradores (Pickup *et al.* 1991:207-8).

Entretanto, a taxa de declínio verificada após a desregulamentação não pode ser interpretada como uma mera continuação das tendências anteriores, eis que ela era o dobro da taxa histórica, no período entre 1985/6 a 1986/7, descendo para uma vez e meio do valor da taxa histórica, no período entre 1987 e 1988 (*ibid.*)¹².

A queda se concentrou nas empresas públicas, enquanto que a expansão das empresas privadas permitiu o aumento dos níveis de emprego, nelas. Ou seja, houve, pelo menos parcialmente, uma transferência da mão-de-obra das empresas públicas para as privadas, a qual, porém, não reverteu o desemprego global (Heseltine e Silcock 1990:243; Pickup *et al.* 1991:210-2 e 220; ver Tab. 6)¹³.

A desmobilização da mão-de-obra afetou sobretudo os setores de manutenção, escritórios e limpeza, onde lançou-se mão da terceirização (Heseltine e Silcock 1990;*ibid.*). Intensificou-se, por outro lado, o uso do emprego temporário. Os níveis salariais reduziram-se por intermédio do emprego de microônibus, onde a remuneração é inferior, pois requerem tais veículos um nível de qualificação da mão-de-obra mais baixo (outro tipo de carteira, com exigências menores de

¹²Esses dados devem ser vistos, também, no contexto de uma recessão geral que apanhou, na época, toda a economia (Pickup *et al.* 1991:220).

¹³Contudo, vários esquemas de aposentadorias voluntárias e compensações (*buyouts*) ajudaram a reduzir os impactos sociais negativos da desmobilização da mão-de-obra (Heseltine e Silcock 1990:243).

aprendizado e idade mínima mais baixa). Abriram-se, então, vagas sobretudo para mulheres e jovens (Pickup *et al.* 1991:220-1; Heseltine e Silcock 1990:*ibid.*).

**TAB. 6 - A SITUAÇÃO EMPREGATÍCIA NO SETOR DE ÔNIBUS ENTRE 1985/6 E 1987/8
POR CATEGORIA DE TRABALHADORES**

<i>Tipo de Companhia</i>	<i>Variação Percentual no Emprego 1975 - 1984</i>	<i>Categoria de Trabalhadores</i>	<i>Empregos em 1985/6 (1000)</i>	<i>Empregos em 1986/7 (1000)</i>	<i>Empregos em 1987/8 (1000)</i>	<i>Variação Percentual no Emprego 1985-1988</i>
Pública Metropolitana	-20,3	Operação	19,2	17,1	16,0	-16,6
		Outros	16,8	13,3	10,5	-37,6
		Total	36,0	30,4	26,4	-26,4
Pública Municipal	-21,3	Operação	9,6	9,0	9,4	-2,0
		Outros	6,5	5,7	5,4	-17,0
		Total	16,1	14,7	14,8	-8,1
NBC ou Ex-NBC ^{a)}	-34,3	Operação	28,0	29,0	28,5	-1,8
		Outros	19,0	18,9	15,2	-20,0
		Total	47,0	48,9	43,7	-7,0
SBG (Grupo Escocês)	-37,0	Operação	5,6	5,8	5,6	0
		Outros	3,6	3,6	3,3	-8,3
		Total	9,2	9,4	8,9	-3,3
Privadas	+12,9	Operação	25,1	26,7	30,4	+21,2
		Outros	15,0	15,1	15,0	0
		Total	40,1	41,8	45,4	+13,2
London Buses	-8,3	Operação	17,9	16,1	13,4	-25,2
		Outros	7,8	7,3	6,3	-18,2
		Total	5,7	23,4	19,8	-23,0
Total	-19,1	Operação	105,4	103,7	103,3	-2,0
		Outros	68,9	62,8	55,5	-19,4
		Total	174,3	166,5	158,8	-8,9

a) ver Seção 4.3

Outros = pessoal de manutenção, serventes e empregados de escritório

Fontes: Department of Transport 1988 *apud* Heseltine e Sicoock 1990

A redução salarial absoluta (e igualmente relativa em comparação com trabalhadores de outros setores; ver Tab. 7) veio acompanhada da deterioração das condições de trabalho, aumentando-se o horário total, sem pagamento de horas-extras; o amplo emprego de turnos divididos; a redução das férias; a maior dificuldade para se obter licença médica; a execução, pelo pessoal de tráfego, de funções adicionais, tais como limpeza do veículo e seu abastecimento; a perda do uniforme, de cantinas e de esquemas generosos de pensão (Heseltine e Silcock 1990:245-7; Pickup *et al.* 1991:219).

Finalmente, o poder de negociação dos sindicatos foi sensivelmente enfraquecido, sendo os grandes sindicatos nacionais substituídos por sindicatos por empresa (Pickup *et al.* 1991:221; Heseltine e Silcock 1990:248).

7 - MUDANÇAS NOS RENDIMENTOS MÉDIOS DOS EMPREGADOS DO SETOR ENTRE 1986 E 1989

	<i>Rendimentos Semanais Médios em 1989 (Libras)</i>	<i>Mudança Percentual dos Rendimentos Semanais Reais entre 1986 e 1989</i>
Motoristas de Ônibus Urbanos e Rodoviários	199,50	-8,7
Motoristas e Cobradores da London Buses Ltd.	239,90	+2,2
Transporte Rodoviário de Passageiros de Linha e Ferrovias Urbanas	207,80	-4,4
Trabalhadores Manuais em Geral	217,80	+6,6

Fonte: Department of Employment 1986, 1989, *apud* White 1993

f) Os Resultados em Termos de Custos e Eficiência

A questão dos custos operacionais e da eficiência se transformou em outra trincheira de controvérsias e da guerra dos índices, eis que configura o cerne da crítica ao sistema anterior e que resultados desfavoráveis nesse campo significariam a derrota da proposta de desregulamentação.

Não resta dúvida que os custos operacionais por quilômetro reduziram-se, como mostra a Tab.8. Como fatores que mais contribuíram para essa redução listam-se o uso de microônibus, a redução dos custos de pessoal, mas também dos de combustíveis e uma menor renovação da frota (Pickup *et al.* 1991:232; Heseltine e Silcock 1990:240-2; White 1993:36-8).¹⁴

¹⁴Dados mais recentes apontam para as seguintes reduções: 36% para a área fora de Londres, e 24% para Londres, entre 1985/6 e 1991/2 (White 1993:36).

TAB. 8 - VARIACÕES NOS CUSTOS OPERACIONAIS POR ÔNIBUS-
 QUILOMETRO ENTRE 1985/6 E 1988/9

<i>Área</i>	<i>Variação Percentual</i>
Empresas Públicas	
Metropolitanas	-31
Outros Operadores na Inglaterra	-30
Operadores da Escócia e do País de Gales	-25
Todos Operadores exceto	
Londres	-30
Londres (LRT)	-14
Todos Operadores	-28

Fonte: Department of Transport *apud* White 1990

A controvérsia centra-se, entretanto, em interpretar esses dados em termos de melhoria da eficiência, principalmente tendo por pano de fundo a redução do número de passageiros (cf. Tab.5). Esse resultado paralelo significou, pois, um menor número de passageiros transportados por motoristas (exceto nas antigas empresas públicas) e uma redução insignificante do custo operacional por passageiro (Pickup *et al.* 1991:225; White 1993:*ibid.*). Por outro lado, graças também aos aumentos tarifários e o corte de pessoal, aumentou a receita por empregado (Pickup *et al.* 1991:*ibid.*).

Os serviços subsidiados não acusaram grandes reduções de custos, porém, em virtude da redução dos volumes de subsídios, sua prestação passou a custar menos para os cofres públicos (Pickup *et al.* 1991:232).

Em Londres, onde predomina o sistema de contratação por custo mínimo, a redução dos custos foi menor, mas também reduziram-se os gastos públicos com subsídios; e, em virtude do aumento verificado no número de passageiros (ultimamente revertido, ver acima), a diminuição dos custos por passageiros foi mais significativa (Higginson 1991:188-93; Dodgson 1991:127).

No cômputo geral, os defensores das mudanças sustentam a redução dos custos; e os críticos contra-atacam, apontando que o aumento do número de veículos-milha acompanhado com a redução do número de passageiros significa um menor grau de eficiência global do sistema (Evans 1990:279).

g) Impactos Externos

Pesquisas de tráfego recentes apontam para um acréscimo dramático dos volumes de demanda em um futuro próximo, pelo que a redução do uso de transporte particular e a preferência do transporte público reveste-se de uma importância estratégica para o controle dos congestionamentos gigantescos previstos (Pickup *et al.* 1991:233).

Embora o menor uso de ônibus não possa ser explicado pela transferência de passageiros para o transporte individual (White 1990:314)¹⁵, esse fato tende a ser utilizado pelos críticos da desregulamentação, que acusam essa estratégia estar orientada mais para o umbigo do setor do transporte público e seu mercado interno. Perde-se de vista toda a problemática dos transportes, especialmente que a verdadeira concorrência não ocorre entre os operadores de ônibus entre si e sim entre todo o transporte público e o transporte particular (Pickup *et al.* 1991:235-6).

Os arautos, de sua parte, defendem que a desregulamentação não pode ser acusada de incentivar o uso do automóvel particular. Ao contrário, é essa política que vai obrigar o setor a buscar sua eficiência e se armar mais efetivamente para a concorrência com o carro (Gomez-Ibanez e Meyer 1990:19).

Voltam à carga os críticos lamentando que, com a desregulamentação, o planejamento de transporte praticamente perdeu o ônibus como instrumento básico, eis que não mantém mais controle sobre os serviços. Por causa do radicalismo competitivo surgem inclusive dificuldades institucionais para a implantação de corredores de ônibus (White 1993:39).

Outros efeitos danosos ao meio-ambiente seriam provocados pelos próprios ônibus, em regime desregulamentado, eis que uma pior manutenção dos veículos aumentaria sua emissão poluidora, e a concorrência e o aumento da frota na rua agravariam ainda mais o congestionamento viário (White 1993:*ibid.*)

¹⁵Por sua vez, a presença maior do transporte individual se explicaria pelo aumento de proprietários de automóveis. Em algumas áreas, as medidas de desregulamentação conseguiram atrair automobilistas para rotas com grande frequência (White 1990:314).

4.3 - Ônibus Interurbano

O sistema anterior à reforma de 1980 era basicamente operado por empresas públicas (em grande parte, subsidiárias da NBC), que ofertavam uma rede extensa de linhas com muitas paradas, tarifas baixas, mas incapaz de atrair uma maior parte da demanda (Kilvington e Cross 1986:1-3).

Imediatamente após a edição da Lei de 1980, que liberou o transporte interurbano por ônibus (ver acima), observaram-se as seguintes mudanças (Kilvington e Cross 1986:14-5):

- criação de um consórcio de empresas privadas (BCC), principalmente para fazer face ao domínio da NBC, ainda não privatizada;
- uso mais intenso de auto-estradas, com oferta de linhas mais diretas entre as cidades;
- competição acirrada com a NBC, a qual, entretanto, se rearrumou;
- oferta intensa em linhas radiais a partir de Londres;
- grande sucesso de público.

Entretanto, a NBC não se deu por vencida e se reestruturou, enquanto que o consórcio concorrente foi à falência. O que sobrou da concorrência foi um grande número de pequenas empresas que se refugiavam em serviços diferenciados: a especialização era, para essas, a palavra-chave de sua sobrevivência (Kilvington e Cross 1986: 15-7 e 126-7).

De outro lado, sorria vitoriosamente a National Express, subsidiária da NBC e especializada em serviços interurbanos expressos. Seu domínio continuou tão avassalador, que as pequenas empresas preferiram ser subcontratadas pela primeira, como outra maneira de assegurar um mercado (Kilvington e Cross 1986:19-22).

A empresa ferroviária estatal (BR) também sofreu o peso da nova concorrência, especialmente em alguns corredores de viagens pendulares a partir de Londres (p.ex. linha Londres-Oxford, outro nicho para as pequenas empresas; Kilvington e Cross 1986:20-1).

Como resultado global para o sub-setor, há de se constatar o crescimento dos serviços, se bem que concentrado em linhas radiais principalmente a partir de Londres (acompanhado do declínio de outros serviços). A National Express aperfeiçoou seus serviços, ofertando um maior número de linhas diretas e com menos paradas, e mais frequentes (Kilvington e Cross 1986:22-4).

No campo tarifário, há quem fale de redução drástica dos preços (White 1993:36), porém, o resultado foi diferenciado, sendo o barateamento de algumas linhas acompanhado com o encarecimento de outras (Kilvington e Cross 1986:23). Contudo, passaram a se oferecer reduções para as viagens de retorno (para contrabalançar tal promoção, aumentaram-se os preços da passagem simples; Kilvington e Cross 1986: *ibid.*).

As ferrovias estatais tiveram de se adaptar ao novo regime, oferecendo passes integrados e tarifas promocionais para estratos sociais com grande elasticidade de preço (velhos, jovens, grupos de viajantes). Aperfeiçoaram-se, também, os serviços interurbanos expressos, mas mesmo assim, as perdas não foram de todo refeitas (Kilvington e Cross 1986:28-9 e 135).

As avaliações gerais do público foram positivas, embora tenham surgido queixas quanto à segurança (alta velocidade) e à falta de controle por parte do Poder Público (Kilvington e Cross 1986:35-6 e 134-5).

Essa avaliação globalmente positiva da situação do transporte interurbano deve ser, entretanto, considerada à luz do fato que, de um forma geral, esse mercado já se encontrava em expansão, antes de sua desregulamentação (Kilvington e Cross 1986:34-5).

4.4 - Transporte Rural

Caracteriza-se a área rural por sua demanda dispersa espacial e temporalmente, mas também por sua diversidade de situações, em termos de mercado para os transportes públicos (Bell e Cloke 1990b:101). Levando-se em consideração essas especificidades, a desregulamentação do transporte rural foi acompanhado com diversos cuidados, tais como a instituição de um esquema provisório de subsídio (TRG, ver acima).

Em estudos sobre impactos em áreas rurais do País de Gales, verificou-se que a desregulamentação não implicou em grandes mudanças, confirmando a antiga estrutura empresarial, com pouco ingresso de operadores novos (Bell e Cloke 1990b:119). A maior parte dos serviços é prestada sob o regime subsidiado (contratos por subsídios mínimos), e poucos serviços são prestados de forma comercial (quase todos eles concentrados em poucas linhas, em áreas de maior concentração populacional; Bell e Cloke 1990b:105 e 119).

Tampouco assistiu-se a inovações no quadro da oferta, e as tarifas permaneceram basicamente no mesmo nível. Essa estabilidade se refletiu na avaliação por parte dos usuários, que não acusaram grandes impactos. Criticaram, contudo, uma deterioração na qualidade das informações. Os operadores comerciais se recusaram a prestar informações sobre serviços de outros operadores, com fins de resguardar o seu mercado. Por fim, as próprias autoridades públicas se encarregaram, então, de produzir as informações gerais sobre todos os serviços (Bell e Cloke 1990b:117-8).

A demanda não acusou grandes sobressaltos, apresentando aumentos localizados, devidos sobretudo ao emprego de microônibus (Bell e Cloke 1990b:118). Quanto ao governo, esse não se beneficiou com reduções substanciais do seu subsídio. Especula-se, entretanto, que o fim previsto do subsídio rural, ao qual, na verdade, se deve toda a estabilidade do transporte rural, traga consigo impactos dramáticos para o setor (Bell e Cloke 1990b:119-20).

Trata-se, portanto, de uma situação de equilíbrio instável em um mercado pobre, sustentado basicamente pelo governo. Aponta-se, também, para a necessidade do serviço rural ser planejado a nível regional (ou seja, dos Condados, ao invés das Comunas), tendo-se por objetivo a construção de uma rede integrada e lançando-se amplamente mão do subsídio cruzado (Bell e Cloke 1990b:120).

5 - Discussões

Os Prós e os Contras

Ao longo da intensa batalha pela avaliação e pelo julgamento da experiência britânica de desregulamentação dos serviços de transporte público, monta-se gradualmente um consenso referente a uma questão básica de toda essa luta: os problemas metodológicos da avaliação.

Primeiramente, a experiência ainda é tida como demasiadamente recente, para que resultados definitivos possam, já a essa altura, ser pronunciados; mas, de outro lado, essa realidade sob análise encontra-se em permanente fase de mutação, parindo novos fatores interferentes e tornando, assim, difícil, o surgimento de um prazo “ótimo”, a partir do qual as avaliações passam assumir um caráter mais estável e significativo (Bell e Cloke 1990c:198; Hibbs 1990:184-5). Em segundo

lugar, há a diversidade de fatores interferindo nos resultados, a própria política constitui um complexo de medidas, e torna-se, portanto, difícil atribuir os diversos fenômenos a cada um dos fatores isolados, os quais agiram sinergicamente. Por fim, sublinhe-se o contexto política e ideologicamente acirrado dessa avaliação, onde os diferentes “partidos” se munem dos dados que lhe interessam (Bell e Cloke 1990c: *ibid.*).

Ouvindo primeiramente as vozes favoráveis às mudanças, deparamos com um elogio ao novo ar que se respira, de maior liberdade empresarial e incentivo à inovação. Finalmente, as atividades econômicas do setor voltaram a ser objeto de valorização no mercado de valores (Hibbs 1990:185-6). De outro lado, a desregulamentação não trouxe o caos profetizado por seus detratores e tende a levar o setor para uma atitude mais orientada para o mercado e mais racional no seu custeamento (Hibbs 1990:186-8).

No que tange o processo de concentração já verificado, tranquilizem-nos essas vozes que a racionalidade da alocação de recursos não será negativamente afetada, na medida que, mesmo nas grandes companhias que vão surgindo, se encaminha para a descentralização da gerência, contrabalançando as deseconomias de escala. Em contrapartida, existe ainda um grande espaço a conquistar no aperfeiçoamento da legislação anti-truste e de sua aplicação. Quanto à queda da demanda revelada, um calcanhar de Aquiles do partido, apela-se para o aperfeiçoamento do *marketing* no setor, ainda precário (Hibbs 1990:190).

Como continuar? Há os que defendem uma recuada tática, no sentido de não se reduzir o subsídio tão drasticamente. Há os que querem avançar mais ainda, pedindo a redução do prazo de aviso de 42 dias para o registro e desregistro, uma barreira à plena contestabilidade do mercado. Pedem, também que os motoristas possam ser contratados como autônomos, como se próprias “empresas” fossem, o que está ainda vedado pela legislação. E, de resto, apregoam: mais espírito empresarial (Hibbs 1990: *ibid.*; Beesley 1991:101-2)!

Saltando para o outro lado da trincheira, ouve-se primeiramente que a política de desregulamentação foi, na verdade, híbrida nos seus objetivos, eis que não conseguiu se definir claramente por uma abordagem mercadológica, ou por uma social. Optou-se pelo meio-termo. O caos, de fato, não veio: o mercado, não contestável,

simplesmente não funcionou. Contudo, nuvens cinzas da concentração se avolumam no horizonte, reforçando a tese da substituição do monopólio público pelo privado (Bell e Cloke 1990c:201-2).

Apontam para os desequilíbrios da oferta, assim como para a restrição imposta à mobilidade em regiões desfavorecidas, mobilidade essa esteio do desenvolvimento social; e insistem na filosofia do *welfare*, cabendo às administrações públicas regular as externalidades que ocorrem no setor, o que a desregulamentação impossibilita (Bell e Cloke 1990c:203-5). O exemplo aparentemente positivo de Londres é sustentado como prova da importância da manutenção da coordenação pública sobre os serviços, sem que a inovação fosse tolhida (Bell e Cloke 1990c:203).

Como continuar? Fazendo concessões a uma visão mais mercadológica dos serviços, reconhecem os críticos que as empresas públicas poderiam, de fato, ter uma atuação empresarial mais forte. Mas, de outro, e precisamente ao se levar discussão em termos de mercado, não se pode perder de vista que o verdadeiro concorrente, para o empresário de ônibus, não é o outro empresário, e sim o carro particular! Defende-se, para combater a concorrência desleal desse, eis que beneficiado com custos subsidiados, a introdução do pedágio urbano (*road pricing*; Hills e Talley 1991:133).

Há ou não, a contestabilidade do mercado?

As pesquisas que mais pormenorizadamente analisaram essa questão específica não confirmam, nos seus resultados, a tese da contestabilidade do mercado, embora se verifique que a ameaça de concorrência pode, pelo menos em parte, ter encorajado a busca de uma maior eficiência e a redução dos custos (Dodgson 1991:124; Gomez-Ibanez e Meyer 1990:11).

Porém os serviços continuam ainda basicamente monopolizados, não sentindo os incumbentes ameaças sérias ao seu predomínio: em casos de desafio mantêm eles a postura de permanecer no mercado a qualquer preço, e dispõem também de uma rede mais vasta de serviços,

onde podem praticar vastamente o subsídio cruzado entre suas linhas (Banister *et al.* 1993:69; Evans 1990:147 e 278; Evans 1991:149)¹⁶.

Sentença final: trata-se de um monopólio natural, onde, ademais, as recentes fusões têm dificultado ainda mais a entrada de novos grupos (Banister *et al.* 1993:*ibid*; Evans 1991:*ibid*).

Quem Ganhou? Quem Perdeu?

O resultado mais espetacular e vivamente festejado pelos defensores da desregulamentação é, sem sombras de dúvida, a queda radical dos gastos públicos com o subsídio aos serviços de transporte público. Fora da área de Londres, que não ficou sujeita às medidas da Lei de 1985, essa queda montou a 56% entre 1985/6 e 1991/2 (White 1993:37).

Grande vitória para o contribuinte? É o que apregoam os defensores, declarando-o como o grande beneficiado. Entretanto, a carga tributária continua a atrair discussões, principalmente nos períodos eleitorais, e o Partido Conservador é acusado, pelas oposições, de ter ganho eleições em cima da temática da carga tributária, sem ter posteriormente cumprido as promessas, nesse campo. Pode-se concluir, dessa controvérsia, que a declaração do contribuinte como vencedor só pode ser levada a sério, se houver suficiente transparência sobre a utilização dos recursos economizados...

Por outro lado, os resultados da economia do subsídio direto diminuem, se levarmos em conta os aumentos, da outra parte, dos recursos públicos despendidos em passes sociais e no subsídio rural (White 1990:311; ver também Tab. 9).

E como ficaram os usuários? O aumento tarifário verificado nos sistemas de transporte, principalmente em virtude da queda dos subsídios, é interpretado pelos críticos como uma transferência de renda do usuário para o contribuinte (White 1990:312).

¹⁶Evans (1990:266) descreve a situação típica, quando aparece - e em seguida desaparece novamente - a competição em uma linha: aumenta-se (duplica-se) subitamente a frequência do serviço concorrido, mas, por causa do bunching, o headway apresenta-se como irregular, o tempo de espera reduz-se, assim, somente a 30-40%; as tarifas continuam emparelhadas; mas não há aumento no número de passageiros, o número de passageiros transportados por veículo reduz-se à metade, e a situação do desafiante é pior do que a do incumbente: tende ele a sair, pois. Fácit: não há benefícios para o passageiro.

TAB. 9 - EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO DIRETO E DOS PASSES SOCIAIS NOS SERVIÇOS LOCAIS DE ÔNIBUS DA GRÃ-BRETANHA

	<i>Subsídio Direto^{a)}</i>		<i>Passes Sociais^{a)}</i>	
	<i>Áreas Metropolitanas (Não-Londrinas)</i>	<i>Total Grã-Bretanha (exceto Londres)</i>	<i>Áreas Metropolitanas (Não-Londrinas)</i>	<i>Total Grã-Bretanha (exceto Londres)</i>
1985/6	292	465	140	280
1990/1	113	219	167	309
Variação	-61%	-53%	+19%	+10%

a) valores em milhões de libras aos preços de 1990/1

Fonte: Department of Transport 1991 *apud* Banister *et al.* 1993

A queda do número dos usuários, que teria sido superior aos índices esperados em virtude do aumento tarifário, deveria ser reconhecida como a verdadeira resposta desse segmento a toda política (Evans 1991:146)¹⁷. A deterioração dos níveis de informação e integração há de ser considerada um fator importante para a insatisfação dos usuários, mesmo tendo se verificado, aqui e ali, ganhos em termos de maior frequência (White 1990: *ibid.*).

Sobre os prejuízos, evidentes, para os empregados pouco há para se duvidar, embora alguns autores insistem que o desemprego em algumas empresas fora contrabalançado pela criação de novos empregos em outras, mantendo-se o nível geral no setor (Gomez-Ibanez e Meyer 1990:18).

Em função da menor renovação da frota pelas novas empresas privadas, a indústria de equipamentos é colocada entre os perdedores das mudanças. Por outro lado, os próprios empresários de ônibus não podem ser vistos como os grandes vencedores, eis que a lucratividade é baixa, não sustentando nem a renovação da frota (White 1990:314; White e Turner 1991:225).

A título de ilustração adicional, a Tab.10 resume algumas estatísticas avaliativas essenciais, com referência ao período entre 1985 e 1991, deixando claro os efeitos diferenciados entre as políticas postas

¹⁷Em seu memorandum sobre a desregulamentação em Londres, o Governo declara não ser significativa a relação entre a desregulamentação e a queda do número de usuários (Department of Transport 1993:4).

em prática em Londres e no restante do país, naquela mantendo-se o sistema regulamentado mas privatizando-se a execução mediante contratos licitados; e nesse, desregulamentando-se inteiramente o serviço, porém subsidiando-se linhas consideradas essenciais mas porventura sem interesse comercial, mediante contratação licitada de operadores privados.

TAB. 10
RESUMO DAS MUDANÇAS VERIFICADAS DURANTE OS PRIMEIROS CINCO ANOS DE DESREGULAMENTAÇÃO EM LONDRES E NOS CONDADOS METROPOLITANOS

	Condados Metropolitanos: Desregulamentação Completa^{a)} (%)	Londres: Sistema Regulamentado com Licitações Competitivas (%)
Viagens	-26,2	+3,9
Veiculos-quilometros	+12,9	+11,4
Tarifas	+31,8	+12,0
Proporção da Rede Licitada	14,0	40,0
Pessoas Empregadas	-26,0	-23,0
Receita Tarifária ^{b)}	-12,2	-9,1
Subsídio ^{b)}	-61,3	-18,0
Passes Sociais ^{b)}	+19,3	+8,3
Custos Operacionais ^{b)}	-40,0	-20,0

a) prevêem realização de licitações competitivas apenas para linhas subsidiadas

b) variações reais entre 1985 e 1991

Fonte: Department of Transport 1991; *apud* Banister *et al.* 1993

6 - Conclusões

Sem dúvida, o público especializado internacional mira perplexo para a experiência britânica da desregulamentação dos serviços de transporte público. Nosso espanto se deve, de um lado, ao grau de radicalidade das mudanças implementadas, jogando implacavelmente à terra tantos mitos consagrados; porém mais ainda, de outro, à inconclusividade de toda essa empreitada histórica. Resultados e dados há, e para todos os gostos e credos, alimentando uma calorosa guerra de índices, onde cada lado tenta demonstrar o acerto de suas teses.

Alguns militantes intentam cessar-fogos, apontando que a juventude da política ainda não permite conclusões sólidas, e pedindo mais

tempo para uma avaliação definitiva. Tentam, também, dificultar a análise da política, alegando a multiplicidade de medidas paralelas implementadas (privatização, desregulamentação e retirada do subsídio).

Entretanto, resultados, já os há, e a política a ser analisada é aquela que foi complementada, em toda a sua complexidade: a experiência britânica de desregulamentação, pois. E o que podemos nós retirar, no presente trabalho? Alguns grandes traços parecem estar bastante consolidados, vejamos quais.

O abaixamento dos custos e a redução dos níveis de subsídios devem ser respeitados como a grande vitória do novo sistema, cuja relevância não pode ser demasiadamente sublinhada! Permeia, no nosso setor, o credo que o Governo deve subsidiar o transporte público por diversas razões, entre elas as sociais e ecológicas. São, de fato, motivos justos. O problema consiste em determinar os limites até onde isso deve acontecer, pois senão o financiamento começa a erodir os cofres públicos (“saco sem fundo”), até inviabilizar toda a estratégia e perturbar outras políticas públicas.

Justamente as experiências mais consagradas do financiamento estatal dos transportes públicos, que são as alemã e a francesa, já estão chegando a seu limite (Lefèvre e Offner 1990:173-81), apesar de autores dos dois países ainda verem a opção da desregulamentação com certa desconfiança (Girnau 1991; Bieber 1993).

Não foram claros os benefícios para o usuário, tão afagado no discurso da desregulamentação. A rede de serviços apresentou uma tênue tendência para concentração em determinadas rotas e o esvaziamento de outras. Podemos condenar tal fenômeno? Não pode ele ser defendido como um processo de “racionalização” dos serviços? Igualmente, o nexó entre o (contínuo) desaparecimento da demanda com as mudanças não está ainda confirmada. Em contrapartida, a subida de preços deve, efetivamente, cair para o saldo negativo da experiência.

Entretanto, se a fuga dos passageiros não pode ser seguramente atribuída à política, essa, ao revés, faliu em atrair clientes para o setor. Ou seja, em uma época, onde o esvaziamento do transporte individual e sua transferência para o transporte público (outra alternativa: o “não-transporte”) se tornou um imperativo para o combate

contra o congestionamento e a poluição, a desregulamentação não demonstrou ser o grande instrumento para uma política mais global de transportes. Pode-se argüir: o subsídio, também não. Nesse caso, só o desincentivo mais agressivo ao uso do automóvel (*road pricing*, restrição radical do estacionamento nos centros urbanos, etc.) poderia trazer resultados palpáveis...

Por fim, o resultado também não muito favorável em termos de reestruturação do mercado, que é a substituição do monopólio público pelo privado, denigre a imagem das mudanças¹⁸.

Contudo, se a experiência britânica não convence como modelo “exportável” (Balassiano 1993:216), a mesma há de se prestar como fonte para fecundas reflexões. Primeiramente, ao buscarmos “modelos” para a organização dos transportes públicos, temos de ter claro em mente, que qualquer solução tem aspectos positivos como também negativos. Não existe aquela que só apresenta vantagens, nem aquela que, só defeitos.

Para complicar: os resultados, negativos e positivos, de qualquer proposta, vão depender da situação concreta, onde foram implantadas. Situações há, onde a solução “A” apresenta esses aspectos, e a “B”, aqueles; em outras, o quadro se transforma.

A questão que surge, por decorrência desse raciocínio, é se, ao invés de procurarmos o “grande modelo único”, deveríamos buscar combinações de diversos tipos de regimes regulatórios, tendo em vista que, até mesmo em uma única área urbana (o que falar, então, em áreas diferentes?), assistimos a uma complexidade de casos e situações, cada um merecendo o seu tratamento específico e apropriado.

¹⁸Vale destacar, também, a “descoberta” do micro-ônibus, tida como grande inovação pelos defensores da desregulamentação. Embora coincidente com a implantação das mudanças - talvez porque essa descoberta fora por muito tempo dificultada pelo espírito burocrático, conservador, da operação regulamentada -, essa inovação não exige a desregulamentação. Trata-se, pois, de um aperfeiçoamento da escolha técnica de equipamentos mais apropriados para serviços específicos, p.ex., que apresentem baixa demanda, aperfeiçoamento esse que também poderia ter sido adotado pelos tecnocratas dominantes no regime regulamentado. Por outro lado, a substituição de veículos maiores por menores em eixos de grande movimento não há necessariamente de ser festejada, eis que pode representar um retrocesso no combate à poluição, ao congestionamento e ao desperdício energético.

A busca de um modelo haveria de se transformar, portanto, na procura de “portfolios” de soluções apropriadas para cada área, sendo que cada cidade apresentaria um conjunto próprio de regulamentações diferenciadas para os diversos tipos e subtipos de serviços. Dependendo concretamente de cada cidade, poderíamos, então, antever uma mistura entre operação por empresa pública, operação regulamentada e publicamente controlada de empresas privadas (que tipos de contrato?); e uma operação relativamente desregulamentada de uma série de outros serviços.

Os desafios para a construção desses portfolios consistiriam, de um lado, em encontrar um equilíbrio entre os diversos regimes, garantindo, até certo grau, a concorrência e uma maior opção para o consumidor, mas também se evitando destruições mútuas. De outro, partindo da experiência que nenhum modelo é eterno (as situações se alteram, e as soluções se esgotam), o complexo de soluções terá de ser permanentemente monitorado e readaptado, freqüentemente, até, novamente revolucionado!

Uma segunda reflexão é pertinente à natureza da “mercadoria” transporte público: é essa a *linha* ou a *rede* de serviços? No primeiro caso, os custos de entrada e saída para um operador são obviamente mais baixos, e o nível esperado de contestabilidade do mercado resulta maior, em comparação ao segundo.

No serviço urbano, parece fora de questão que o usuário exija uma rede de serviços para seus deslocamentos bastante diversificados, mesmo que, no seu deslocamento pendular diário, ele apresente poucas alterações de roteiro e tempo. Fazendo uma analogia ao telefone, nenhum cidadão assinaria um serviço de telefone pelo fato desse fazer a ligação mais barata para o número, digamos, 243-0967. Ele procura, isso sim, um sistema de serviços que garanta a melhor acessibilidade geral.

Já no transporte interurbano, os deslocamentos tendem a apresentar, por indivíduo, um padrão mais uniforme, em termos de itinerário, e, principalmente, uma rarefação de seus deslocamentos. Na hora da decisão da viagem para um local, viagem essa com maior característica de unicidade, estará ele mais propenso a comparar os serviços alternativos para a ligação.

Assim sendo, na cidade, a competição se faz entre redes, enquanto que, fora dela, a mercadoria “transporte” adquire características de linha,

pelo que concluir-se-ia uma maior contestabilidade do transporte interurbano com relação ao urbano.

A experiência britânica parece confirmar essa hipótese, premiando a política de desregulamentação, que tem precisamente por base teórica a contestabilidade dos serviços de transporte de passageiros, com maiores sucessos (ou menos insucessos) no transporte interurbano do que no urbano e rural¹⁹.

Em terceiro e último lugar, a experiência da desregulamentação demonstra que tal “retirada do Estado” da operação é mais retórica do que real. Como acima mencionado, a política de desregulamentação prega que o Estado se retire do controle de quantidade e preço, e permaneça, possivelmente com ainda maior vigor, no controle da qualidade. Propõe essa estratégia, também, que o Estado deixe de ser controlador e fornecedor “total”, assumindo o papel de fornecedor parcial e sobretudo controlador de *relações de produção na prestação de serviços* do que dos serviços em si. Planejar o transporte público não é mais, nesse contexto, desenhar os serviços, embora essa tarefa permaneça, a título complementar, e sim o “mercado de operadores”.

Mas, na verdade, a Administração Pública não pode se subtrair dos dois outros controles, o de quantidade e tarifário. De início, permanece ele, como visto, oferecendo serviços não prestados “comercialmente” e perseverando nos subsídios, mesmo que essa atividade tenha uma caráter mais complementar do que “totalizante”. Entretanto, essa atuação não basta.

O Estado *continua politicamente responsável* pelo sucesso do setor, como demonstra o seu constante acompanhamento dos sucessos e insucessos das mudanças, em virtude, também, da pressão política da sociedade. Essa continuará a exigir dele um serviço prestado *em moldes de serviço público* (generalidade, acessibilidade, regularidade), além do controle de suas externalidades. Quando o mercado falhar no cumprimento dessas exigências, o Estado, sem dúvida, será conclamado

¹⁹O monopólio da National Express pode ser debitado, em parte, a um desenho infeliz de sua privatização, feita em bloco, permanecendo essa companhia com sua rede de estações rodoviárias exclusivas, além de dispor, quando da sua privatização, de uma frota nova e numerosa (Kilvington e Cross 1986:14-24).

a intervir e até a desmanchar o mercado, pois tão mais dominantes são os pressupostos do serviço público (confira-se na experiência de reintrodução das concessões em Santiago)!

Por fim, essa última observação não deve ser interpretada como aposta contra o mercado: os problemas da sociedade vão ganhando progressivamente em complexidade, e diminui-se a capacidade do Estado em controlar e comandar os processos da sociedade sem cooperação de uma gama variada de atores. No transporte público, além de se dar continuidade à participação de representantes de movimentos sociais na elaboração e execução da política de transportes, espaço há para que o mercado, com sua criatividade inata, complemente as necessidades sempre alternantes da sociedade, criando novos serviços que mentes mais lentas da tecnocracia estatal não tenham perspicácia de antever ou mesmo reconhecer enquanto já presentes. Em suma, ao mercado deverá caber sempre um lugar, compatível com outros tipos de regimes, no “portfolio” de soluções institucionais para o transporte público.

Bibliografia

- ANDERSON S.C.: The Effect of Government Ownership and Subsidy on Performance in Evidence from the Bus Transit Industry; *Transport Research A*, vol.17 A, 1983, pp.191-200
- BALASSIANO R.: Desregulamentação - Uma Abordagem Prospectiva; vol.1 dos Anais do 7º Congresso da ANPET; São Paulo 1993
- BANISTER D., BERECHMAN J., MENDOZA G.R.: Contestability and Entry Deterrence in the Bus Industry; *in*: BANISTER D., BERECHMAN J. (ed.): *Transport in a Unified Europe*; Elsevier Science Publishers B.V.; London 1993
- BANISTER D., PICKUP L.: Bus Transport in the Metropolitan Areas and London; *in*: BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- BAUM H.: The Role of Government in Deregulated Transit Market (Access, Competition, Safety); *in*: EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT: *The Role of State in a Deregulated Transit Market*; Report of the 83rd Round Table on Transport Economics; OECD, Paris 1989
- BEESELEY M.E.: Bus Deregulation: Lessons for the UK; *Transportation Planning and Technology*, vol. 15, 1991, pp.95-106
- BELL P., CLOKE P.: Bus Deregulation in Rural Localities: An Example from Wales; *in*: BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- BELL P., CLOKE P.: Concepts of Privatization and Deregulation; *in*: BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- BELL P., CLOKE P.: Deregulation: Problems, Warnings and a Continuing Case for

- Regulation; *in*: BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- BIEBER A.**: La situación de los transporte urbanos en Francia desde la óptica de la desreglamentación. Un punto de vista personal; *in*: INSTITUTO DE ESTUDOS DEL TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES: *Los Problemas del Transporte Metropolitano - Un Analisis de Casos*; Ministério de Obras Públicas, Transportes y Meio Ambiente; Madrid 1993
- BLUNDRED H.**: Buses: Public Service or Private Profit? *Transportation Planning and Technology*, vol. 15, 1991, pp. 107-14
- BONNER G.A.**: *British Transport Law by Road and Rail*; David & Charles Newton Abbot, London 1974
- BRITISH RAILWAYS - BR**: *Privatisation of British Rail - The New Structure in April 1994*; mimeo, Londres 1994
- BUTTON K.**: Regulatory Reform; *in*: BUTTON K., PITFIELD D.: *Transport Deregulation - An International Movement*; Macmillan, Londres 1991
- BUTTON K.**: *Market and Government Failures in Environmental Management - The Case of Transport*; OECD, Paris 1992
- CLOUGH W.S.**: *Monitoring Bus Deregulation - TRRL'S National Programme*; *in*: OCDE-Recherche Routière e INRETS: *Road Transport Deregulation: Experience, Evaluation, Research*; Proceedings of the International Conference; OECD, Paris 1988
- DARBÈRA R.**: *Dimensions de la régulation*; mimeo, Paris s.d.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT, SCOTTISH OFFICE, WELSH OFFICE**: *Buses*; Her Majesty's Stationery Office, London 1984
- DEPARTMENT OF TRANSPORT**: *Gaining Access to the Railway Network - The Government's Proposals*; Department of Transport, London 1992
- DEPARTMENT OF TRANSPORT**: *London Bus Deregulation - Memorandum to the Transport Select Committee*; mimeo, London 1993
- DODGSON J.**: *The Bus Industry and the Cases of Australia, The USA and the UK*; *in*: BUTTON K., PITFIELD D.: *Transport Deregulation - An International Movement*; Macmillan, Londres 1991
- DODGSON J., KATSOULACOS Y.**: *Competition, Contestability and Predation: The Economics of Competition in Deregulated Bus Markets*; *Transportation Planning and Technology*, vol. 15, 1991, pp. 263-75
- DODGSON J., PRESTON J.**: *The Issues*; *Transportation Planning and Technology*, vol. 15, 1991, pp. 135-43
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT - ECMT**: *Possibilities and Limits of Regulation in Transport Policy*; Report of the 62nd Round Table on Transport Economics; OECD, Paris 1983
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT - ECMT**: *Privatisation of Railways*; Report of the 90th Round Table on Transport Economics; OECD, Paris 1990
- EVANS A.**: *Competition and the Structure of Local Bus Markets*; *Journal of Transport Economics and Policy*, September 1990, pp. 255-81
- EVANS A.**: *Are Urban Bus Services Natural Monopolies?* *Transportation* 18/1991, p. 131-50
- GIRNAU G.**: *Deregulierung und Privatisierung - Instrumente für einen besseren ÖPNV? Von den Aufgaben und Pflichten des öffentlichen Verkehrs*; *Der Nahverkehr* 4/91; Köln 1991, pp. 10-4
- GLAISTER S., MULLEY C.**: *Public Control of the British Bus Industry*; Gower, London 1983
- GOMEZ-IBANEZ J., MEYER J.R.**: *Privatizing and Deregulating Local Public Services - Lessons from Britain's Busses*; *American Planning Association Journal*, Winter 1990, pp. 9-21

- HENSHER D.A., BARTELLINO H.C., BEESLEY M.E.:** Competition and Ownership of Public Transit Services: Introduction; *Transport Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.85-93
- HESELTINE P.M., SILCOCK D.T.:** The Effects of Bus Deregulation on Costs; *Journal of Transport Economics and Policy*, September 1990, pp.239-254
- HIBBS J.:** Regulation - An International Study on Bus and Coach Licensing; Transport Publishing Projects, Cardiff 1985.
- HIBBS J.:** International Comparisons of Bus Licensing; *Transport Reviews*, vol.6 nº3, 1986, pp.259-72
- HIBBS J.:** Deregulation: Prospects, Possibilities and the Way Ahead; *in:* BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- HIGGINSON M.P.:** Deregulate: Who dares? - The London Experience; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.185-201
- HILLS P.J., TALLEY W.:** Experiences from Different Countries; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.125-33
- HUNTLEY P.G.:** Tendering and Local Bus Operation - The Practical Handbook; Croner Publications, Kingston upon Thames 1989
- KILVINGTON R.P., CROSS A.K.:** Deregulation for Express Coach Services in Britain; Gower, Aldershot 1986
- LAVE C.:** Measuring the Decline in Transit Productivity in the U.S.; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.115-24
- LEFEVRE C., OFFNER J.-M.:** Les Transports Urbains en Question; Editions Celse, Paris 1990
- LOUGHLIN M.:** Local Government in the Modern State; Sweet and Maxwell, London 1986
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD:** Competition Policy and the Deregulation of Road Transport; OECD, Paris 1990
- PICKUP L., STOKES G., MEADOWCROFT S., GOODWIN P., TYSON B., ENNY F.:** Bus Deregulation in the Metropolitan Areas; Avebury, Aldershot 1991
- PRESTON J.:** Explaining Competitive Practices in the Bus Industry: The British Experience; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.277-94
- RICHARDS M.G., WILSON N.H.M.:** Operator and Organizational Issues; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.153-60
- ROTHENGATTER W.:** Deregulating the European Railway Industry: Theoretical Background and Practical Consequences; *Transport Research A*, vol. 25 A, 1991, pp.181-191
- SAVAGE, I.:** The Deregulation of Bus Services; Gower, Aldershot 1985
- STANLEY P.:** Deregulation on the Outer Metropolitan Areas *in:* BELL P., CLOKE P. (ed.): *Deregulation and Transport - Market Forces in the Modern World*; David Fulton Publishers, London 1990
- TRANSPORT TUTORIAL ASSOCIATION - TTA:** Transport Acts Summary; The Chartered Institute of Transport; London 1989
- TYSON W.J.:** Effects of Deregulation on Service Co-ordination; *Journal of Transport Economics and Policy*, September 1990, pp.283-93
- WHITE P.:** Bus Deregulation: A Welfare Balance Sheet; *Journal of Transport Economics and Policy*, September 1990, pp.311-32
- WHITE P.:** Road Passenger Transport and Deregulation; *Public Money and Management*, January - March 1993, pp.35-40
- WHITE P.:** Bus and Coach Deregulation in the Longer Run. Londres: mimeo s.d.
- WHITE P., TURNER R.:** Overall Impacts of Local Bus Deregulation in Britain; *Transportation Planning and Technology*, vol.15, 1991, pp.203-29