

PANORAMA PROFISSIONAL

UM NOVO MODELO DE REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS NAS CIDADES BRASILEIRAS

Enilson Medeiros dos Santos

Departamento de Engenharia Civil
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

O Problema

Os serviços de transporte coletivo por ônibus nas cidades brasileiras atravessam um momento de transição, especialmente no que se refere aos seus aspectos jurídico-institucionais. As forças propulsoras deste estado potencial de transformação refletem o quadro de mudanças em curso na organização social e econômica brasileira, num contexto mundial de reavaliação do papel do Estado e do estabelecimento de novos paradigmas empresariais.

No âmbito dos transportes públicos urbanos, essas forças se concretizam:

- de um lado, pela redefinição das relações entre os poderes públicos — que tutelam e regulamentam a prestação dos serviços — e o setor privado — incumbido da operação, mediante delegação —, redefinição que se encontra preconizada na nova legislação nacional referente às licitações (Lei 8.666/93) e às concessões/permisões de serviço público (Lei 8.987/95);
- de outro, pela paulatina absorção de novos paradigmas de competitividade, produtividade e qualidade à organização produtiva e à gestão empresarial dos serviços de ônibus urbanos, um processo que, instaurado na economia nacional como um todo, implica na modernização das empresas operadoras e, em consequência, afeta as relações entre elas e o organismo público de gerência.

Neste contexto, faz-se mister que as **relações contratuais** entre os atores públicos e privados do setor venham a se pautar, na busca de melhorias significativas na prestação dos serviços, pelas diretrizes ou pressupostos básicos que seguem:

- a) adoção de um arcabouço regulatório que, sob a égide da legislação pertinente, induza e estimule as empresas operadoras do serviço a desenvolver e aplicar estratégias e mecanismos de otimização da produção - aumento da competitividade na entrada no mercado, busca de ganhos de produtividade, redução de custos, melhoria na qualidade -, além de modernas formas e técnicas de gestão empresarial;
- b) estímulo permanente à competitividade, enquanto desenvolvimento da capacidade empresarial em elaborar e implementar estratégias de permanência e expansão em mercados competitivos;
- c) garantia de transferência progressiva à sociedade dos ganhos de eficácia e eficiência produtivas, possibilitados por avanços e inovações tecnológicas e organizativas;
- d) modernização, estruturação e fortalecimento dos poderes públicos municipais / estaduais para o exercício de suas responsabilidades quanto às definições, especificações e controle do produto (*design* da rede, caracterização tecnológica e operacional, política tarifária).

O Projeto

Tendo em vista a necessidade de repensar a orientação da regulamentação pública do setor, a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) solicitou à Fundação COPPETEC (UFRJ) o desenvolvimento de um amplo estudo sobre o tema, com o objetivo de estabelecer um quadro de referência para o debate que, certamente, a matéria suscitará no seio da comunidade técnico-acadêmica e empresarial.

Para a realização do estudo, foi montada uma equipe de pesquisadores de quatro Instituições de Ensino Superior, a saber:

Rômulo Dante Orrico Filho - Coordenador (COPPE/UFRJ);
Anísio Brasileiro de Freitas Dourado (UFPE);
José Augusto Abreu Sá Fortes (UnB);
Joaquim José Guilherme de Aragão (UnB); e
Enilson Medeiros dos Santos (UFRN).

Durante aproximadamente 12 meses, esta equipe¹ desenvolveu um extenso Projeto de Pesquisa sob o título *Elaboração de um Modelo de Remuneração dos Serviços e das Empresas de Transporte Público por Ônibus para as Cidades Brasileiras*, recentemente concluído, e que culmina por propor linhas mestras para uma redefinição do modelo regulatório dos serviços de transporte urbano por ônibus no Brasil.

As Etapas do Estudo

É evidente que o desenvolvimento de tão importante trabalho pressupôs amplos estudos sobre diversos aspectos do problema, de modo a garantir o necessário suporte teórico e conceitual que embasasse as proposições de reforma regulatória.

Nesse sentido, em uma primeira etapa, tratou-se de examinar a *rationale* sócio-econômica e a tradução jurídico-institucional inerentes aos modelos clássicos de regulamentação, com ênfase nos transportes coletivos urbanos, além de destacar os ensinamentos que, para o caso brasileiro, se podem inferir da análise detalhada das experiências internacionais que, na matéria, vêm se realizando nos últimos quinze anos. Enquanto mais ricos e significativos, privilegiaram-se as análises dos casos chileno, britânico e francês, subsidiadas pelo acompanhamento dos processos de reforma regulatória em curso nos países escandinavos, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos e Peru.

Na etapa seguinte, realizou-se uma análise preliminar da experiência brasileira no tocante às relações público-privado envolvendo a organização do provimento e consumo dos serviços de transportes coletivos urbanos, abrangendo especialmente os aspectos sócio-históricos das práticas de concessão desses serviços. Também foram tratadas as características econômicas do modelo de regulamentação do setor, conforme suas versões usuais no Brasil, e concebidas hipóteses teóricas concernentes às estruturas econômicas vigentes nesses mercados.

¹ Como pesquisadores associados, participaram do Projeto: Moacir Guilhermino da Silva (UFRN), Branca Bialowas e Julio César Chávez Bardales (doutorandos no PET/COPPE/UFRJ) e Francisco Uilhôa Botelho (mestrando no MTU/UnB); na condição de colaboradores, a equipe contou com João Alencar Oliveira Júnior (ASTEF/UFCE), Marcos Pimentel Bicalho (EMDEC/Campinas), Marcus Vinícius G. Cruz e Paulo de Tarso Frazão Linhares (UFMG).

Já uma terceira etapa deu continuidade ao estudo da experiência brasileira, buscando generalizações a partir de estudos empíricos específicos, realizados com base num conjunto selecionado de aglomerações urbanas.

Nesse sentido, analisou-se a natureza espacial dos mercados de transporte coletivo urbano, inseridos nas dinâmicas econômicas e urbanísticas atuais das aglomerações escolhidas (Recife, Rio de Janeiro, Brasília, Natal, Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza e Campinas). Foram analisadas também as estratégias de modernização das empresas de ônibus urbanos, procedendo-se em seguida ao estudo comparativo dos Regulamentos e das Câmaras de Compensação existentes e à avaliação crítica das planilhas tarifárias vigentes. Complementarmente, a partir de dados secundários, pode-se também apropriar à análise outras experiências de centros urbanos brasileiros, sempre com o objetivo de identificar as falhas do mecanismo regulatório típico do transporte urbano no país.

A quarta etapa do Projeto, concluídos os estudos teóricos e empíricos, esteve dedicada à estruturação e delineamento de um novo modelo de regulamentação para os mercados locais de transporte coletivo por ônibus. Assentada nas características nacionais do serviço, esta proposição de reforma regulatória para o setor focaliza a reconquista da competição entre operadores de transporte coletivo como lógica central para o incentivo a ganhos de qualidade e produtividade e para o repasse progressivo destes ganhos para o conjunto da sociedade. Nesse âmbito, a reforma dos processos licitatórios — numa direção, frise-se, já contemplada pelo espírito e pela letra da legislação em vigor — constitui o principal pilar do modelo proposto, uma vez que o embate entre empresas pelos contratos de operação com o Poder Público constitui o momento privilegiado para que elas exercitem sua eficiência e sua eficácia produtivas.

Tal modelo, vale dizer, não há de ser compreendido como uma proposta fechada e acabada. Não se procurou impor um procedimento único, e pretensamente ótimo, e sim sugerir uma linha-mestra que permita a harmonização com as várias alternativas já praticadas, bem como dê espaço para a criatividade que a cultura técnica em transportes urbanos no Brasil sempre demonstrou. Por outro lado, fica também claro que a implementação das proposições do Projeto será uma tarefa a ser desempenhada coletivamente, ao longo de um período de tempo em que o debate pode vir a questionar e aperfeiçoar o modelo proposto.

Forma de Apresentação

Os resultados das análises realizadas, o esforço teórico e empírico e as proposições decorrentes do Projeto de Pesquisa foram apresentados e

discutidos com o GEIPOT na forma de relatórios periódicos, aproximadamente correspondentes às etapas de desenvolvimento dos trabalhos e que tomaram os títulos seguintes:

- Relatório Parcial nº 1: *Delegação do Serviço de Transporte Coletivo Urbano: Experiências Internacionais*
- Relatório Parcial nº 2: *A Experiência Brasileira de Regulamentação dos Transportes Coletivos Urbanos*
- Relatório Parcial nº 3: *Análise Crítica dos Modelos de Regulamentação e de Remuneração nas Cidades Brasileiras*
- Relatório Parcial nº 4: *Andamento das Atividades*
- Relatório Parcial nº 5: *O Novo Modelo: A Proposta*
- Relatório Parcial nº 6: *Modelos de Regulamentação e de Remuneração nas Cidades Brasileiras: Estudos de Caso*
- Relatório Parcial nº 7: *Um Novo Modelo de Regulamentação para o Transporte Público Urbano por Ônibus no Brasil*

Uma vez concluído o Relatório Parcial nº 5, o GEIPOT organizou um Seminário para que a equipe do Projeto pudesse apresentar os estudos desenvolvidos ao corpo técnico daquele organismo e a um grupo de especialistas em transporte urbano, formado por técnicos e dirigentes de órgãos gestores, consultores e pesquisadores. As indagações, questionamentos e esclarecimentos que tiveram lugar nos debates foram aproveitados pela equipe na elaboração do sétimo Relatório, o qual se constitui no documento final do Projeto.

Comentários Finais

Foi dado, com este Projeto, o ponto de partida de um processo que venha a repensar a regulamentação econômica dos serviços de transporte coletivo urbano no Brasil. A equipe espera ter podido, com seu trabalho, contribuir para o encaminhamento de políticas que busquem o aperfeiçoamento desses serviços e o equacionamento de alguns dos graves conflitos e ineficiências que existem na sua produção.

Neste breve relato, cabe destacar alguns aspectos concernentes à realização do Projeto. Primeiramente, a iniciativa do GEIPOT em

compreender que o papel da Universidade e sua presença no contexto social brasileiro ultrapassam as atividades de ensino e pesquisa, abrangendo, também, sua inserção no debate e proposição de alternativas de solução aos problemas brasileiros.

Um segundo aspecto trata da forma de organização do trabalho: reuniram-se pesquisadores de quatro universidades num único projeto, intercambiando experiências e formações diversas, em um campo comum de aplicação de conhecimentos.

Por fim, há que se destacar a originalidade do conteúdo: uma redefinição da regulamentação econômica da exploração dos serviços de transporte coletivos urbanos. Este é um objeto de grande amplitude, com impactos importantes na produção e na produtividade dos serviços, assim como na sociedade, haja visto o estreito interrelacionamento entre os transportes coletivos e a vida social, econômica e cultural dos habitantes das cidades brasileiras.