

DESAFIOS DA REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES URBANOS

Alexandre de Ávila Gomide

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades - SEMOB

RESUMO

O artigo tem como objetivo discutir os principais desafios para a a regulação dos transportes urbanos nas cidades brasileiras. A partir de uma análise teórica das características microeconômicas do transporte público e do histórico da regulação da atividade no Brasil, destacam-se algumas inovações e reformas no campo institucional e organizacional dos serviços em cidades selecionadas. O trabalho conclui que só através de uma reforma institucional e regulatória no setor, que promova a eficiência, a equidade e a sustentabilidade dos sistemas de transportes urbanos como um todo, poder-se-á superar os desafios atuais que enfrentam os transportes urbanos no Brasil.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the main changes in the regulatory and organisational frameworks in local public transport in Brazilian cities. In a theoretical analysis of the microeconomic characteristics of local public transport and of the rationale behind the regulation of this activity, a few innovations and improvements in the services in certain cities, both at institutional and at organisational level, stand out. The paper concludes that only by implementing an institutional and regulatory reform, which will promote efficiency, equity, and sustainability in urban transport as a whole, will it be possible to overcome the current challenges faced by local public transport in Brazil.

1. INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, o transporte público coletivo urbano no Brasil vive um processo de declínio e instabilidade regulatória com impactos negativos sobre a eficiência dos serviços e o bem-estar social. Entre 1995 e 2003, a demanda pelos serviços de ônibus urbanos, principal modo de transporte motorizado da população urbana brasileira, caiu cerca de 40% em oito importantes capitais brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza e Goiânia (fonte: NTU, 2005). Tal queda de demanda pode ser explicada, principalmente, pelo crescimento real das tarifas, incompatível com a capacidade de pagamento da população, e pela oferta inadequada dos serviços, especialmente para as áreas periféricas, prejudicando, sobretudo, as populações mais pobres das grandes cidades, agravando a exclusão social (Gomide, 2003). A maioria das delegações dos serviços de transporte por ônibus nas cidades brasileiras, por sua vez, não se encontra ancorada em bases contratuais sólidas, à revelia da atual legislação de concessões de serviços públicos, produzindo um ambiente nada propício ao desenvolvimento do setor, especialmente da promoção do investimento ou buscar melhorias na prestação dos serviços por parte dos operadores privados. Não é à toa que assistimos nos últimos anos ao crescimento do número de pessoas que se deslocam a pé, ao surgimento do transporte informal e ao afastamento das classes médias do transporte público.

A motorização individual, por automóveis e motocicletas, vem crescendo nas grandes cidades e junto com ela os custos sociais, como os congestionamentos de tráfego, a poluição do ar e os acidentes de trânsito. Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 1998) indicaram que em apenas 10 capitais brasileiras se perdem cerca de 240 milhões de horas anualmente devido aos congestionamentos. As emissões de poluentes pelos veículos de transportes urbanos (automóveis, ônibus, motocicletas e outros) foram estimadas em mais 123 mil toneladas por ano de monóxido de carbono. Os custos dos acidentes de trânsito (custos diretos e indiretos, sem contar os custos humanos), por sua vez, foram estimados em mais de R\$ 5 bilhões apenas nas áreas urbanas em 2003 (Ipea, 2003).

Mais de 80% da população brasileira vive nas cidades. Em apenas cerca de 380 delas, que formam as aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, concentra-se a metade da população e são produzidos mais de 2/3 da riqueza nacional. Na ausência de políticas públicas efetivas na área de transportes urbanos, o desejável crescimento econômico implicará em maiores níveis de congestionamento, poluição e acidentes, devido ao conseqüente aumento da frota e da circulação de veículos motorizados, significando mais deseconomias urbanas. O desafio do crescimento sustentável passa, portanto, por políticas de transportes integrados com as de desenvolvimento urbano e sócio-econômico. Nesse sentido, evidenciam-se cada vez mais como necessários o fortalecimento e a modernização regulatória e institucional dos transportes urbanos no Brasil. Entende-se tal processo como condição necessária para o desenvolvimento urbano brasileiro, principalmente nos grandes centros, onde cada vez mais a qualidade de vida da população, a sustentabilidade ambiental e a eficiência da economia das cidades encontram-se comprometidas pelos problemas de mobilidade de pessoas e bens.

2. OS MOTIVOS DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE URBANO

Para a teoria econômica, a justificativa para a regulação de determinadas atividades reside na incapacidade do mercado, por suas livres forças, em prover uma solução ótima do ponto de vista econômico e social. Tal incapacidade é denominada falha de mercado. Na presença de falhas de mercado, o poder público é obrigado a intervir, pela provisão direta do bem ou serviço, por meio de empresas públicas, ou pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada. No Brasil, o transporte por ônibus urbano é quase que exclusivamente prestado pela iniciativa privada, ao contrário dos metrô e trens urbanos, onde a presença de empresas estatais é a regra. Exceção se faz ao caso do Rio de Janeiro, onde os serviços de trens urbanos foram concedidos à iniciativa privada com a regulação a cargo de uma agência estadual.

As principais falhas de mercado que justificam a intervenção estatal no transporte coletivo urbano estão nos monopólios naturais, nas externalidades, e pelo fato de ser o transporte coletivo urbano um serviço de uso diretamente relacionado ao bem-estar social. Os monopólios naturais encontram-se, nomeadamente, na provisão das infra-estruturas físicas (rodoviária e ferroviária), e não na operação dos serviços (Maretope, 2002). Ou seja, não são as economias de escala que justificam a regulação econômica da atividade. Contudo, o transporte coletivo urbano é uma atividade que apresenta fortes externalidades de rede: quanto mais densa a rede, melhor a frequência e, portanto, a qualidade dos serviços para os demais usuários (o acréscimo de mais um usuário à rede de serviços melhora a oferta e diminui o tempo de viagem para os demais). Não confundir economias de rede com economias de escala. Estas estão relacionadas com o tamanho da firma, aquelas com a interoperação entre elas. Na ausência de regulação, os operadores iriam competir pelos mesmos usuários, sobrepondo linhas e horários, nas áreas mais rentáveis, causando deseconomias para todo o sistema e subofertariam para as áreas menos densas e longínquas. Por isso o transporte coletivo urbano demanda coordenação para o seu funcionamento eficiente. Apesar da operação do transporte coletivo em rede ser fundamental para a eficiência da oferta dos serviços, nas cidades brasileiras ainda são raros os casos da operação de serviços integrados. Na realidade, a integração encontra forte resistência por parte dos operadores privados, devido às dificuldades do estabelecimento de critérios aceitos por todos de repartição das receitas provenientes das viagens compartilhadas. Outro aspecto crítico é a dificuldade de coordenação jurisdicional/espacial das várias instâncias e níveis de governo (estado e municípios), que detêm o poder gestão dos vários modos de transporte público nas Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas.

Além das externalidades de rede, o retorno social da operação da rede de serviços supera sua rentabilidade privada, pois os efeitos positivos do uso do transporte coletivo urbano, em termos da redução da poluição do ar, dos congestionamentos de trânsito e de aumento da produtividade e rentabilidade de outras atividades econômicas (e.g. indústria e comércio) não são apropriados apenas pelos usuários diretos. Já o uso excessivo do transporte privado motorizado, por outro lado, pode causar custos para outrem, não totalmente internalizados pelos motoristas (ex: os congestionamentos de trânsito e a poluição do ar). Além disso, por questões de equidade, exige-se a oferta contínua e adequada dos serviços, principalmente para as áreas periféricas e menos densas, como também tarifas módicas ou subsídios para os usuários mais pobres. Neste sentido, a Constituição Federal brasileira o definiu como um serviço público, de caráter essencial. Não se confundir serviço público, no conceito jurídico, com “bens públicos”, no conceito econômico. Estes se caracterizam pela impossibilidade técnica da exclusão do consumo dos não interessados em pagar por eles, como também pela particularidade do consumo ou uso por uma pessoa não reduzir a oferta disponível para outra, o que não é o caso do transporte público coletivo.

No entanto, vale a pena ressaltar, um aspecto difere as redes de transporte coletivo das outras redes de serviços públicos. No caso dos serviços de telefonia e energia elétrica, por exemplo, que são sistemas fechados, o usuário tem de estar, necessariamente, conectado à rede para usufruir o serviço – i.e. a autoprodução de serviços pelo indivíduo não é economicamente viável. Mas no transporte urbano, um sistema aberto, é economicamente viável a autoprodução de viagens motorizadas, por automóveis ou motocicletas. Pelas significativas economias de rede que o transporte coletivo apresenta, quanto menos pessoas utilizarem os serviços (e mais utilizarem os meios de transporte privado motorizado), pior será a qualidade para os demais usuários. Tal processo não teria problemas, se não trouxesse consigo externalidades negativas para toda a sociedade – crescimento dos acidentes, dos congestionamentos de trânsito, da poluição ambiental etc. É este aspecto que reforça a necessidade de se pensar a regulação e o uso de instrumentos econômicos no transporte urbano de forma sistêmica e integrada, para se alcançar o equilíbrio e a sustentabilidade da mobilidade urbana nas grandes cidades.

3. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO BRASIL

No início do século XX, a provisão e operação dos serviços urbanos, principalmente do transporte de passageiros, estava a cargo de empresas de capital estrangeiro. Estas obtinham a concessão do Estado para construir e operar os serviços de água, eletricidade, telefones, bondes elétricos e outros, sob regime de monopólio. Os bondes elétricos eram a forma predominante de transporte público até então. O Poder Público nesse período não tinha responsabilidade quanto ao financiamento da e da operação desses serviços: estas eram decisões privadas. As tarifas eram propostas pelas companhias, sendo aprovadas ou não pelos Poderes Públicos locais, não existindo nenhum tipo de regulação ou controle sobre os custos dos serviços.

A partir da década de 1930 assiste-se ao início do crescimento urbano acelerado, provocado pelo processo de industrialização e a conseqüente migração da população do campo para os centros urbanos. O crescimento horizontal das cidades, em direção às periferias, ocorre de forma desordenada. Aparecem novas demandas de serviços públicos, principalmente de transportes. Nesse contexto, os veículos sobre pneus, devido à sua maior flexibilidade e rapidez, adaptam-se melhor ao processo em marcha e passam a substituir gradativamente os

bondes. Acrescente-se o fato de que nos anos subseqüentes à segunda guerra mundial, com o desenvolvimento da indústria automobilística nacional nos anos 1950, registrou-se o impulso da indústria automobilística, que influenciou na utilização dos veículos motorizados como meio de transporte nas áreas urbanas. Os bondes vão, então, perdendo importância, desaparecendo definitivamente no início dos anos 1960. Os veículos de transporte coletivo que aparecem para atender à demanda por transporte apresentam os mais variados tamanhos (variando de ônibus de quarenta lugares aos jipes de seis). Cada proprietário conduz o seu veículo.

A Constituição de 1946 definiu o transporte coletivo como um “serviço de interesse comum”, sob a responsabilidade dos municípios. Os prefeitos passam, então, a assumir seus sistemas de transporte, com vistas a organizar a oferta, até então dispersa e sem controles. Os prefeitos dão, dessa maneira, aos proprietários de ônibus permissões a título precário para que operarem determinadas linhas. Essas permissões se baseavam, na maioria das vezes, em “critérios de natureza política, em função de amizades, parentesco ou de favores eleitorais” (Brasileiro, 1996). A responsabilidade sobre os sistemas de transportes coletivos continua sob a tutela municipal, até que na segunda metade dos anos 1970, em um contexto marcado pela crise do petróleo, pela rápida urbanização do país e pela centralização política, decisória e de recursos públicos do regime autoritário, o Governo Federal começa a colocar em prática instrumentos institucionais e financeiros com o objetivo de reorganizar e adequar os sistemas de transportes coletivos às necessidades do crescimento urbano e às restrições colocadas pela crise energética. O transporte urbano passa a ser um dos objetivos de Estado. Deficiências no sistema viário e na operação, tarifas altas e precariedade na gestão dos serviços, caracterizavam o quadro geral do transporte coletivo até então. São criadas, dessa maneira, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), em 1976, para exercer a função de coordenação nacional dos sistemas de transportes urbanos, e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), para financiamento do setor. A política do Governo Federal, nesse período, tinha como objetivos principais (Lima, 1989): *a*) a elevação da eficiência operacional e redução de tarifas, *b*) a montagem dos órgãos de gerência locais, mediante treinamento e capacitação de técnicos, e *c*) a expansão e melhoria dos sistemas de transportes nas principais cidades e regiões metropolitanas, através do repasse de recursos do FDTU.

A política do Governo Federal estimulou a organização das empresas privadas, exigindo que estas se estruturassem e treinassem o seu pessoal, e concedeu subsídios e financiamentos para a renovação das frotas de veículos. As medidas tomadas exigiram a redefinição dos contratos entre as empresas e os poderes públicos locais. Institui-se, dessa maneira, a figura das “permissões condicionais” (uma delegação discricionária e não precária). A tarifa passa a ser definida pelo Governo Federal, através do Conselho Interministerial de Preços (CIP). No entanto, a crise provocada pelo segundo choque do petróleo, o esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações, os desequilíbrios externos e o conseqüente aumento do processo inflacionário, fizeram com que na segunda metade dos anos 1980 depauperasse o padrão de financiamento da política de transporte urbano adotada pelo Governo Federal. A desestruturação progressiva do FDTU, o movimento de descentralização político-administrativo e a reforma tributária decorrentes da Constituição de 1988, enfraqueceram a EBTU, culminando com a extinção desta em 1990. O Governo Federal, então, se afasta da organização e financiamento dos transportes urbanos. Ainda no início da década de 1980, a definição das tarifas deixa de ser uma responsabilidade do Governo Federal (através do CIP) e passa a ser uma atribuição dos governos locais.

No processo de redemocratização da década de 1980, a partir do clamor da sociedade em reação aos anos de poder centralizado e também como resposta à crise fiscal do Estado Brasileiro, adota-se a estratégia da descentralização da provisão de serviços públicos, dentre eles de transporte coletivo urbano. A Constituição Federal de 1988 o define como um serviço essencial de interesse local (Artigo 30, inciso V). À União foi reservada a competência de instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive os transportes urbanos (vide Artigo 21, inciso XX). A partir desse quadro, e na ausência de diretrizes nacionais para o setor, várias cidades começam a adotar modelos próprios de contratação e remuneração de serviços. Em São Paulo, por exemplo, a partir de 1989 implanta-se um modelo de contratação por lotes de veículos onde a receita é controlada pelo Poder Público e as empresas são remuneradas pelo número de quilômetros percorridos.

Do exposto, percebe-se que as origens das relações contratuais e regulamentares entre as operadoras privadas e os poderes públicos na maioria das cidades brasileiras encontram-se, na maioria dos casos, na década de 1950 (e até antes desse período). No decorrer desse processo, as empresas foram submetidas aos mais variados processos de fusão, associação ou reagrupamento, não havendo um amplo processo de licitação ou concorrência pública para a escolha das atuais empresas operadoras, com a adoção de critérios técnicos e/ou econômicos de seleção, ou mesmo para a continuidade (ou prorrogação) da delegação dos serviços às mesmas, como recomenda o Artigo 175 da Constituição e a atual legislação de concessões de serviços públicos (Lei 8987/1995). Este aspecto torna-se um ponto básico, pois tem impacto direto nos modelos de regulação e econômica dos serviços e, por consequência, sobre a eficiência e qualidade deste serviço público essencial.

4. UMA TIPOLOGIA REGULATÓRIA DO TRANSPORTE PÚBLICO

Podemos identificar três tipos básicos de regulação do transporte coletivo urbano (Maretope, 2002): i) mercado fechado, ii) desregulação ou iii) competição regulada. Tais tipos variam conforme o nível de pressão competitiva e de liberdade de iniciativa do operador. Ressalte-se que tal tipologia é apenas para efeito analítico, tendo em vista que nenhum dos modelos é observado em sua forma pura, no Brasil ou no exterior.

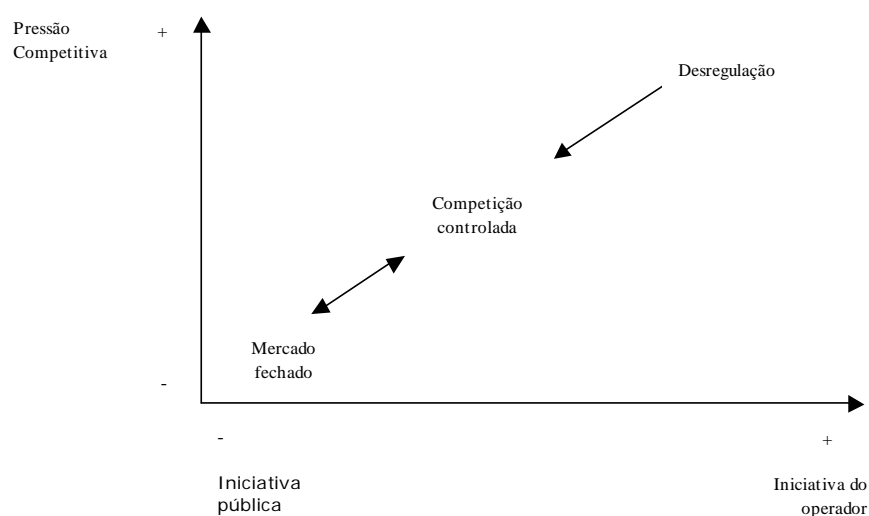
No regime de mercado fechado, os operadores (públicos ou privados) têm direitos exclusivos de operação em determinada área ou linha por tempo indeterminado. O planejamento é centralizado na autoridade local, com pouca ou nenhuma liberdade de iniciativa para os operadores. Inexiste pressão competitiva *para* o mercado (via licitação), *no* mercado (concorrência na rua) ou a utilização de mecanismos contratuais de incentivos ao desempenho. É o modelo que melhor apresenta maiores facilidades para a coordenação e a integração da rede. No entanto, devido à ausência de pressão competitiva, é o que apresenta piores resultados em termos de eficiência, com custos (e tarifas ou subsídios) crescentes, induzindo os operadores a produzirem veículos-quilômetro sem se preocupar com os usuários transportados. No Brasil, até o advento da Lei das Concessões, tal modelo era o que se configurava como referência para a regulação dos serviços de transporte coletivo (vide o exemplo da cidade de Curitiba).

Na desregulação (ou competição no mercado) inexistem controles econômicos por parte do poder público (tarifas e quantidade ofertada), sendo a entrada e saída do mercado, praticamente, livres. Só há controles de qualidade e segurança. Na desregulação há o máximo de liberdade de iniciativa para os operadores e o máximo de pressão competitiva. Não existem tais casos de desregulação no Brasil. No exterior (e.g. Reino Unido, com exceção de Londres, ou em Santiago do Chile nos anos 1980), a desregulação apresentou instabilidades e

descontinuidades na oferta dos serviços, impedindo a integração e a coordenação eficiente da rede. Contudo, foram verificadas inovações na oferta, com a utilização de diferentes tipos e tecnologias de veículos. No caso britânico, a oferta para as áreas não-comerciais, porém, teve de ser garantida pela contratação de serviços subvencionados pelos governos locais.

Na competição regulada, via processos licitatórios por critérios de eficiência, é concedido o direito de operação em determinada área por tempo determinado, sendo que ao final do período contratual é realizada nova licitação, aberta para todos os interessados. O princípio deste modelo é que a pressão competitiva, por meio de licitações sucessivas por critérios econômicos, induz as empresas a operarem com menores custos e, conseqüentemente, com menores subsídios ou tarifas. Nesse modelo, a coordenação da rede e a qualidade dos serviços são de responsabilidade da autoridade pública. Os operadores podem apresentar desenvolvimentos e melhorias tanto na oferta quanto na qualidade dos serviços, uma vez serem eles que estão em contato direto com os usuários. O sistema de competição regulada é o que apresenta melhores possibilidades de otimizar a relação oferta-custo. Cox *et al.* (1997) demonstraram que com a adoção do modelo de competição regulada em Londres entre 1985 e 1996 a oferta de serviços de ônibus urbanos foi expandida em 29%, enquanto os custos por veículo-quilômetro caíram 46%. A demanda, por sua vez, revertendo a tendência histórica de queda aumentou 3%. Porém o modelo, exige pesadas atribuições técnicas para as autoridades públicas, para a realização das licitações, para integrar e coordenar a rede e para desenhar e monitorar os contratos. Este modelo coaduna com a atual legislação brasileira de concessões de serviços públicos (Aragão, 1996), contudo ainda não totalmente implementada pelos governos municipais. No exterior, exemplos desse modelo podem ser encontrados em Londres, no Reino Unido, ou em Dijon, na França. O gráfico 1 apresenta, esquematicamente, a combinação dos elementos que caracterizam cada tipo de regulação descrito. Note-se que situações mistas ou de interfaces entre os três tipos podem ser encontradas em qualquer ponto na área do gráfico.

GRÁFICO 1 – Modelos de Regulação do Transporte Público Coletivo Urbano (fonte: Macário, 2004, p. 8.)



Os principais instrumentos regulatórios do transporte coletivo urbano são, dessa maneira:

Prazo da delegação: deve ser condicionado à natureza dos investimentos e dos ativos empregados na prestação dos serviços. Para que o prazo da delegação possa ser menor do que a vida econômica dos ativos empenhados, estes devem ser reversíveis, como no caso dos veículos do transporte coletivo – que podem ser revendidos ou utilizados em outros mercados. No caso do investimento em infra-estrutura física (obras), o ajuste do prazo à vida econômica dos investimentos é essencial.

Organização dos serviços: refere-se às diferentes alternativas de delegação (cooperativas de operadores, empresas ou consórcios de empresas) e organização da oferta (por linha ou grupo de linhas, por lote de veículos ou por área geográfica), incluindo as diferentes características tecnológicas (trens, ônibus, microônibus, vans etc). Refere-se também às condições de integração dos serviços, física, tarifária e operacional.

Condições de entrada e saída do mercado: a atual legislação de serviços públicos condiciona a delegação de serviços públicos, inclusive os de transporte coletivo, à prévia licitação. Esta, por sua vez, deve se dar por critérios econômicos (menor tarifa, maior oferta ou combinação de ambas). No caso da saída, a legislação prevê algumas hipóteses, dentre as quais: o fim do prazo contratual, encampação/rescisão, e anulação do contrato, ou a falência da empresa delegatária. É prevista também a possibilidade da prorrogação, automática ou condicionada, das delegações.

Formas de remuneração: os serviços prestados podem ser remunerados diretamente pela receita tarifária, com ou sem acréscimos de subsídios governamentais, ou por pagamentos efetuados pelo poder público com base na produção dos serviços (veículos-quilômetros produzidos ou passageiros transportados), utilizando-se ou não da compensação de receitas e custos entre empresas. No Brasil, em ambos os modelos, a remuneração tem como base os custos dos serviços, estimados por uma planilha tarifária (modelo de cost-plus).

Política tarifária: compreende o nível da tarifa (seu valor), e sua estruturação, que pode ser única (a mais comum), por tempo de utilização da rede (e.g. São Paulo), por horário do dia (pico e fora de pico), por dia (dia útil ou fim de semana), pela distância percorrida, por área, por segmento de usuário, ou por tipo de serviço. Nas cidades brasileiras ainda predomina o modelo de tarifa única.

Divisão de riscos: existem em geral dois tipos de riscos na operação de transporte público: de receitas e de custos. O primeiro está relacionado ao nível de demanda. O segundo, à variação dos custos operacionais e dos preços dos insumos (combustíveis, salários, veículos etc.). A divisão dos riscos vai depender do modelo de contratação/remuneração adotado. No caso da remuneração direta por receita tarifária, os riscos de demanda recaem, geralmente, sobre os operadores. No caso dos pagamentos efetuados com base na produção, os riscos de demanda são do poder público. No Brasil, dadas a utilização da planilha tarifária e a não adoção de subsídios governamentais – com raras exceções –, os riscos de custos recaem sobre os usuários pagantes, uma vez que os custos de operação são rateados entre os usuários pagantes.

Papel dos agentes: envolve a repartição das atribuições entre os agentes públicos e privados. Macário (2004) identifica três níveis de decisão nos serviços de transporte público, quais sejam: estratégico, tático e operacional. O primeiro se refere à formulação dos objetivos gerais e de longo prazo da política de transportes, dentre eles a área a ser atendida, a configuração da rede de serviços, a integração modal, jurisdicional e a política tarifária. O nível tático se refere à decisão dos meios para se atingirem os objetivos estratégicos e como

utilizá-los da melhor forma, ou seja, quais tipos de serviços serão oferecidos, sua estrutura tarifária, e os tipos de veículos, por exemplo. O nível operacional, por sua vez, diz respeito aos processos, sobre como operar no mercado, incluídas aí a manutenção e a operação da frota, bem como a contratação e a gestão do pessoal.

Mecanismos de controle e incentivos contratuais: envolvem o monitoramento da eficiência, i.e. se os serviços são operados pelo menor custo, e da eficácia dos serviços, i.e. se os objetivos sociais estão sendo atingidos. Existem diferentes abordagens e alternativas para o controle do desempenho e eficácia dos serviços. Elas podem ir desde mecanismos contratuais de incentivos e penalidades aos operadores, até o envolvimento direto da população na fiscalização e controle da oferta dos serviços, por meio de processos de consulta e pesquisas com os usuários.

5. TENDÊNCIAS RECENTES

Esta seção tem como principal referência pesquisa realizada pelo Ipea e coordenada pelo autor em 2004 (Ipea, 2004).

Embora a atual regulação dos serviços de transporte público no Brasil esteja marcada pela precariedade, pode-se observar, em algumas cidades, inovações no campo institucional e organizacional. Dentre elas destaca-se a organização dos serviços por áreas geográficas, operadas por consórcios de empresas, verificado em cidades como Porto Alegre, Goiânia e São Paulo. Tal tipo de organização da oferta visa enfrentar as ineficiências decorrentes do tradicional arranjo dos serviços por linhas, gerador de superposições e conflitos operacionais entre empresas. A organização de serviços por áreas geográficas apresenta vantagens, como a maior facilidade para a compensação entre empresas do resultado financeiro entre linhas de diferentes rentabilidades e a flexibilidade para adaptar os serviços às modificações na demanda, pois cada consórcio é responsável pelo planejamento operacional dentro de sua área de atuação (itinerários e horários, por exemplo). Esse modelo visa também reduzir a quantidade de interlocutores com o poder público, tornando menos complexa a tarefas de coordenação por parte do agente governamental. Em Porto Alegre, por exemplo, procurou-se aumentar o tamanho das unidades operacionais (agrupadas em consórcios), obtendo assim economias de custo de coordenação. Em Goiânia, o consorciamento se deu entre as duas empresas líderes do mercado e é mantido o mesmo número de empresas em todas as bacias, refletindo a intenção de atenuar as pressões competitivas entre ambas. Contudo, tal modelo apresenta alguns pontos que, se mal equacionados, podem ser fonte de ineficiências. Um primeiro se refere à concessão das áreas centrais, onde se verifica forte superposição de linhas. Outro está relacionado à implantação de serviços de ligação transversal (entre as áreas, sem passar pelo centro), fonte de conflitos entre operadores das diferentes áreas. Um terceiro se encontra no poder de pressão dos grupos consorciados, tendo em vista o maior poder de mercado destes vis-à-vis a insuficiente capacidade técnica e reguladora dos órgãos de gestão. Por fim, sob tarifa única, se a divisão das áreas for realizada de modo estático, há o perigo da dinâmica do crescimento urbano e a conseqüente mudança do ambiente de mobilidade urbana ameaçar o equilíbrio financeiro pré-estabelecido, exigindo uma custosa nova pactuação das áreas de operação de cada consórcio de empresas.

Outra experiência que merece destaque está na procura de saídas para os conflitos jurisdicionais nas regiões metropolitanas que afetam as relações entre estado e municípios: uma das principais fontes de ineficiência na prestação dos serviços de transporte público urbano nas regiões metropolitanas brasileiras. Em São Paulo, por exemplo, até 2004, esse problema acabou se revelando crítico para a implantação das reformas feitas no transporte

público da capital. Os ônibus municipais, o metrô, as ferrovias de subúrbio e os ônibus intermunicipais, sob diferentes jurisdições, atuavam de forma independente, com pouca integração física, operacional e tarifária. Em Goiânia, a partir de 2001, foi desenvolvido um modelo de gestão metropolitano. Uma lei estadual criou a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, onde a organização e o planejamento dos serviços são decididos pelo Estado de Goiás e pelos municípios da Região Metropolitana, via Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo. No plano executivo, a gestão da rede metropolitana foi entregue a uma empresa pública criada para este fim – a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) –, que tem a participação acionária do estado de Goiás (25%), do Município de Goiânia (50%) e dos demais municípios (25%). O Conselho de Administração da CMTC e sua diretoria têm os seus cargos divididos entre o estado e os municípios, numa arquitetura institucional que compartilha o poder de decisão. Recife caminha no mesmo sentido, com a criação do Consórcio de Transporte da Região Metropolitana de Recife. Trata-se de um órgão consorciado com 50% mais uma ação do estado de Pernambuco, 30% das ações para o município de Recife e o restante dividido entre as prefeituras da região conforme a interferência no sistema de transporte metropolitano de cada uma (Siqueira, 2004). Apesar de ainda estar em construção, entende-se tal arranjo de gestão compartilhada promissor para a tão necessária integração dos sistemas de transporte público nas regiões metropolitanas brasileiras.

Em São Paulo recentemente também aconteceu uma transformação significativa em um importante instrumento regulatório, que é a estrutura tarifária. A reestruturação realizada nos serviços – inclusive com a realização de uma licitação geral para todo o sistema de ônibus municipal – abriu a possibilidade da adoção da tarifação temporal, onde o usuário pode utilizar-se de qualquer linha da rede paga por determinado período de tempo (duas horas, no caso) pagando apenas uma tarifa (o “bilhete único”).

No que se refere aos modelos de remuneração dos serviços, destaca-se o caso de Belo Horizonte, onde o modelo de remuneração do operador privado pela produção de veículos-quilômetro foi substituído por um novo mecanismo, baseado em sistema de bônus e penalidades sobre metas pré-estabelecidas de usuários transportados. Assim, se a empresa não conseguir atingir a meta, ela arca com a diferença sozinha; se ultrapassar a meta ela ganha um bônus em dinheiro. Em contrapartida, foi concedida maior liberdade aos operadores para definições de frota, quadro de horários, itinerários e pontos de parada, observados os padrões mínimos de serviços pré-estipulados. Tal modelo vem apresentando resultados positivos, em termos de aumento de demanda e redução dos custos operacionais (Gomide, 2004). Na condição atual, em que o transporte público é utilizado, sobretudo, pelas populações de baixa renda e a tarifa é a principal fonte de financiamento da operação, as questões de remuneração ganham relevância. Como se sabe, o atual modelo de remuneração pelo custo médio (i.e. custos operacionais, incluídos os custos de oportunidade do capital, rateados pelo número de usuários pagantes por quilômetro) dificulta a redução das tarifas: não há incentivos para a diminuição dos custos, já que isso significaria uma redução de receitas. Ademais, devido ao problema da assimetria de informações entre as empresas e a autoridade pública, os eventuais ganhos de produtividade conseguidos no ambiente das empresas não são repassados para as tarifas, pois os custos são estimados por uma planilha padrão. Faz-se, portanto, a necessária criação e implementação de novos mecanismos de remuneração, que incentivem a eficiência para a redução das tarifas pagas pelos usuários.

Vale a pena ressaltar o caráter informal, ou seja, sem respaldo em contratos e licitações de várias reformas efetivadas, excetuando-se São Paulo. Tal fragilidade pode produzir reflexos

negativos tanto na sustentabilidade econômico-financeira do sistema de transporte coletivo, quanto na atração de investimentos privados, devido à instabilidade jurídica que proporcionam. Em Porto Alegre, por exemplo, o investimento privado tem sido quase inexistente, inclusive na renovação de frotas, tradicionalmente a cargo das empresas. Em Goiânia, depois de um período de investimentos na infra-estrutura de apoio (bilhetagem eletrônica, terminais, projetos etc.), as empresas privadas se retraíram totalmente na expectativa da licitação, anunciada ainda em 2004.

5. DESAFIOS PARA O FUTURO

O crescimento acelerado das cidades rumo às periferias acompanhado da segregação territorial dos mais pobres, os congestionamentos de tráfego, a poluição do ar e os acidentes de trânsito provocados pelo uso intensivo dos automóveis nas grandes metrópoles estão se tornando cada vez maiores, gerando perdas de bem-estar para toda a sociedade. O transporte público coletivo urbano, por sua vez, vive um processo de declínio expresso pela queda da demanda, tarifas crescentes, oferta inadequada às necessidades da população e falta de investimentos para atender a elevada demanda de infra-estruturas. O futuro e a sustentabilidade da mobilidade urbana das nossas cidades depende, portanto, do delineamento de efetivas políticas públicas na área de transportes urbanos para se alcançar o desenvolvimento econômico com equidade social.

A evolução sócio-econômica e demográfica do país nos últimos anos em paralelo com a evolução do ambiente da mobilidade urbana exige uma revisão profunda do modelo de gestão e regulação dos sistemas de transportes urbanos, refletindo os princípios de integração de políticas. Da análise das reformas realizadas nas cidades destacadas percebe-se, com exceção de São Paulo, que as mesmas assumiram mais um caráter reativo aos problemas existentes do que, necessariamente, posições estratégicas definidas pelos poderes públicos locais. Entende-se tal abordagem insuficiente para responder a complexidade dos desafios de mobilidade da sociedade atual.

Ressente-se de um enfoque sistêmico e de longo prazo, abordando o equilíbrio e a sustentabilidade dos sistemas de mobilidade urbana como um todo (de acordo com a definição utilizada pelo Ministério das Cidades, *sistema de mobilidade urbana* é o conjunto estruturado e organizado de modos, serviços e infra-estruturas que garante o deslocamento das pessoas e bens na cidade, em face da complexidade das atividades econômicas e sociais nela desenvolvidas). Cabe, nessa perspectiva, assegurar a regulação e a gestão sistêmica das redes, para uma melhor eficiência e satisfação das reais necessidades de deslocamento das populações, acompanhada da utilização de instrumentos econômicos para induzir os indivíduos a fazerem escolhas racionais na utilização dos diversos modos (coletivos x individuais), contribuindo, assim, para a sustentabilidade das cidades. Neste sentido, a política de preços tem um importante papel, sinalizando positivamente para a utilização dos modos que tragam benefícios sociais (coletivos e não-motorizados) e desincentivando o uso intensivo dos meios privados motorizados em certos locais e horários nas grandes cidades, sem cercear o cidadão do legítimo direito à propriedade. De acordo com o Banco Mundial (World Bank, 2002), os veículos trafegando em vias congestionadas deveriam pagar um preço pelo menos igual ao custo marginal social de curto prazo, que incluiria os efeitos do congestionamento, o desgaste da infra-estrutura viária e os impactos ambientais.

No que se refere aos transportes coletivos, particularmente, entende-se que a superação dos atuais desafios passa pela modernização institucional e reforma regulatória da atividade. O atual modelo de prestação dos serviços não atende mais às necessidades da população e à

nova realidade das cidades. É imperiosa a definição de um marco regulatório claro e estável, para ampliar os investimentos e garantir a universalização do acesso ao transporte coletivo, um serviço público essencial, como define a nossa Constituição.

Nesse sentido, a experiência internacional ensina que a eficiência, equidade e sustentabilidade dos sistemas de transportes urbanos só serão encontrados com a adoção simultânea e coordenada de políticas de melhoria da qualidade e eficiência do transporte coletivo, de racionalização do uso de veículos particulares nas grandes cidades, de planejamento integrado de transportes e uso do solo urbano, e de valorização dos meios de transportes não-motorizados (a pé e bicicletas). Ademais, no que se refere aos aspectos de nosso pacto federativo, torna-se imperativo o desenvolvimento de soluções pactuadas e coordenadas entre municípios, estados e União nas regiões metropolitanas, onde os problemas de mobilidade urbana são mais graves. Esses são alguns dos desafios para o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, J. J. G. O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro. In: Orrico Filho, *et al.* *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. Brasília, LGE, 1996
- Cox, W., J. Kraus and S. Mundle (1997). Competitive contracting of transit services: the Denver experience. Paper presented at the 5th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport.
- GOMIDE, A. A. 2003 *Transporte Urbano e Inclusão Social*: elementos para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2003. Texto para Discussão no. 960
- _____. *Economic Regulation and Cost-Efficiency in Brazilian Urban Public Transport*: the case of Belo Horizonte. Brasília: Ipea, 2004. Texto para Discussão no. 1030
- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Redução das Deseconomias Urbanas pela Melhoria do Transporte Público*. Brasília: IPEA/ANTP, 1998. (mimeo)1998
- _____. *Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas Brasileiras*: relatório executivo., Brasília: IPEA/ANTP, 2003.
- _____. *Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras*: estudos de caso. Brasília: Ipea-Mcidades, 2004.
- LIMA, I. M. O. *Transporte Urbano: as responsabilidades do governo federal e a autonomia municipal*. Brasília, IPEA, 1989, Texto para Discussão No. 20.
- MACÁRIO, R. *Integration in Urban Mobility Systems*: quality upgrading or competition blockade? Istanbul, Turkey: WCTR, 2004.
- MARETOPE Managing and Assessing Regulatory Evolution in Local Public Transport Operations in Europe. *Maretope Handbook*. European Commission (disponível em www.tis.pt), 2002.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Cadernos MCidades no. 6. Brasília, novembro de 2004.
- NTU Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. *Estatísticas do Transporte Urbano*. <http://www.ntu.org.br/frame_publicacoes2.htm>
- SIQUEIRA, C. A. B. Consórcio Metropolitano: um modelo de gestão para o transporte público. In: *Anais do XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em transportes*. Florianópolis, 2004.
- WORLD BANK *Cities on the move*: the World Bank urban transport strategy review. Washington: World Bank, 2002. www.worldbank.org/transport