

O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 4
Out-Dez 2001

*Moema Miranda de Siqueira e
Vera L. Cançado*

Introdução

Apesar dos estudos e medidas que vêm sendo preconizados para controlar os problemas das cidades em todos os países do mundo, o chamado caos urbano ainda mostra sinais de persistência. Nos países em desenvolvimento, essas dificuldades são mais graves e visíveis, como o favelamento, congestionamento do trânsito, más condições de saúde e educação, violência e poluição ambiental. Muitas delas, decorrem da oferta insuficiente e da má gestão de serviços essenciais, exigindo novas formas de tratar e ofertar tais serviços.

Sabe-se que, atualmente, a competição entre cidades faz com que aquelas que apresentem melhores indicadores de eficiência econômica e social, refletindo um elevado nível de qualidade de vida para sua população, estimulem novos investimentos. Por outro lado, no espaço intra-urbano, a ocupação não ocorre de forma homogênea, gerando oportunidades desiguais para diferentes grupos populacionais. Em geral, as áreas onde moram as elites sociais, que podem ter acesso a serviços privados, são as que contam com melhor infra-estrutura e serviços públicos. Enquanto isso, a população menos privilegiada convive com uma contínua e crescente situação de privação coletiva e exclusão social.

Desta forma, mesmo no ambiente neoliberal do momento, há um relativo consenso sobre o papel do Estado na busca por medidas para melhorar a vida nas cidades. As políticas públicas para os problemas urbanos têm por objetivo justamente tentar reduzir as iniquidades em termos de serviços essenciais para a sobrevivência e a convivência dos habitantes da cidade. Uma gestão urbana efetiva é essencial para o crescimento

Moema
Miranda de
Siqueira é
consultora e
pesquisadora
do Grupo de
Estudos e
Pesquisa em
Transportes
(GEPET).
Vera L.
Cancado é
pesquisadora
do Grupo de
Estudos e
Pesquisa em
Transportes
(GEPET).

Contato:
[moema@
puccaldas.br](mailto:moema@puccaldas.br)

[vcancado@
uai.com.br](mailto:vcancado@uai.com.br)

econômico e para o controle da pobreza urbana. Por isso, o tema efetividade tem preocupado os estudiosos e administradores do setor público, no sentido de se conseguir, além do aumento da produtividade e da qualidade de suas ações, resguardar o caráter social dos serviços.

Estado e regulação nos serviços urbanos

No jogo de poder entre o Estado e o mercado através dos tempos, a regulamentação foi o instrumento utilizado, com maior ou menor intensidade, para proteger a sociedade e/ou suas políticas.

Assim, por exemplo, as décadas de 50 e 60 foram fortemente marcadas pelo paradigma do intervencionismo do Estado. Na América Latina, economistas e pensadores, vinculados à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a partir da ideologia keynesiana, preconizavam, para os países subdesenvolvidos, a superação dos chamados “pontos de estrangulamento”, incluindo a incorporação de inovações tecnológicas, como forma de queimar etapas e promover o desenvolvimento econômico. Para tanto, consideravam indispensável um processo de industrialização substitutivo de importações no qual o Estado detinha o papel de grande alavancador.

A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, os choques de oferta vinculados ao aumento dos preços do petróleo e o ressurgimento da inflação nos países desenvolvidos precipitaram a crise da ideologia keynesiana e o surgimento da doutrina do Estado mínimo.

O *Washington Consensus*, designando a opinião comum do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da comunidade financeira internacional acerca das políticas a serem adotadas pelas economias em desenvolvimento para o seu ajuste econômico-financeiro, transformou-se em um verdadeiro paradigma a ser fielmente obedecido. Inclui uma série de medidas de contenção de gastos públicos e arrocho fiscal, destacando-se a privatização, que continuam a ser norteadoras dos processos de reformas do Estado nesses países.

Com base em relatórios do FMI e do Banco Mundial, Capes (1995) sintetizou os pressupostos do Consenso de Washington em relação às reformas institucional e política preconizadas e que interessam de perto à questão dos serviços urbanos. São eles:

- a) utilização de princípios comerciais para a operacionalização da empresa pública;
- b) maior concorrência, eliminando-se ou mantendo-se um limite mínimo de elementos monopolísticos; e
- c) estímulo à participação de novos agentes sociais na elaboração de projetos e na operação da infra-estrutura.

No Brasil, essas pressões de controle fiscal coincidiram com demandas societárias por democratização e abertura política, a partir da segunda metade dos anos 70, envolvendo mudanças tanto no regime político, como também nas políticas públicas e no aparelho institucional. Assim, a reforma do Estado que se preconizou incluiu, ao lado da preocupação com eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal e com a qualidade dos serviços públicos, objetivos de democratização dos processos e de equidade dos resultados.

Com a descentralização, a máquina administrativa tornou-se mais fragmentada e flexível, facilitando a nova configuração do Estado, com uma estrutura institucional menos amarrada ao formalismo e disfunções característicos do Estado-pai. A função do Estado passou a ser de planejador, mobilizador e de agente regulador das relações entre os velhos e novos parceiros sociais (Conforto, 1997). Neste contexto, portanto, a regulação é instrumento estratégico da ação estatal.

Quando regular?

Uma importante contribuição teórica para se compreender adequadamente a questão de **quando regular** parte da consideração do Estado como responsável pelo **espaço vital efetivo**. Este conceito baseia-se em argumento não apenas de natureza ética, mas de base material, a partir da idéia de que o homem se locomove em dois tipos de espaço: o **espaço social dominado**, constituído de todos os elementos de sua existência que ele domina; e o **espaço vital efetivo**, formado por elementos de sua existência, sobre os quais ele não exerce controle (Muniz, 1997).

A sociedade industrial provoca uma diminuição do **espaço vital dominado** e um aumento do **espaço vital efetivo**. O homem urbano vê os elementos críticos de sua existência — água, transporte, comunicação e até mesmo ar puro — deixando, cada vez mais, de fazer parte de seu **espaço vital dominado** para se tornar integrante de seu **espaço vital efetivo**, ou seja, são elementos vitais sobre os quais ele não tem domínio. O Estado é a instância legítima capaz de garantir esse **espaço vital efetivo**, justificando assim sua intervenção nesse limite.

Do ponto de vista econômico, falhas no mercado, como formação de monopólios, oligopólios ou outra forma imperfeita de competição, justificam e até exigem a intervenção do Estado para garantia de objetivos sociais e do bem-comum. Santos e Orrico (1996b: 27) citam também como indicações da necessidade de regulação:

“os retornos crescentes de escala, conduzindo a monopólio natural; concorrência predatória; existência de externalidades; falta

de coordenação e complementariedade; insuficiência de informação, risco e incerteza; instabilidade dinâmica de mercado; situações de risco moral; escassez de bens essenciais ou de condições de produção”.

As ações intersetoriais urbanas, dada sua complexidade e características econômicas, muitas vezes exigem que o setor público atue sobre as dificuldades que a iniciativa privada enfrenta. Por outro lado, vários serviços urbanos têm características de “monopólio natural” ou, em alguns tipos, de fácil cartelização. Nesses casos, torna-se fundamental regular a participação da iniciativa privada na alocação de recursos para investimentos e operação dos serviços públicos, definindo políticas e normas que orientem o processo de seleção, competição e controle de operadores e do mercado. Deste modo, é indiscutível a legitimidade do papel do governo para estabelecer as políticas e a regulamentação das várias questões relacionadas àqueles serviços, como, por exemplo, conforme destacado por Conforto (1997), a qualidade da água e do padrão dos serviços, a proteção ambiental e dos recursos hídricos, a garantia de acesso da população de baixa renda aos serviços concedidos, e políticas financeira e fiscal que incidam nas decisões de investimentos no setor. Já naqueles serviços em que o mercado é fortemente competitivo, como nas telecomunicações, os autores parecem concordar em que o ente regulador deverá manter-se dentro de limites que não representem restrições ao aumento da competitividade e redução de tarifas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal destaca as funções próprias do Estado, indelegáveis, as chamadas **funções públicas**, e as funções **de interesse público**, que podem ser exercidas por entidades privadas sob delegação, por meio de regulamentação adequada. Isto significa que mesmo as funções de **interesse público** não estarão reguladas apenas pelas leis de mercado. Ao contrário, a proposta de descentralização implica o estabelecimento de mecanismos de regulação como instrumento de controle dos mercados setoriais, de fiscalização do processo e da garantia de qualidade dos serviços prestados.

Como regular?

O estabelecimento dos mecanismos reguladores deve visar a universalização dos serviços dentro de critérios de viabilidade, possibilitando seu aperfeiçoamento organizado, o controle de sua qualidade e o acompanhamento de suas práticas. Assim, as regras em relação à prestação privada de serviços públicos devem estar balizadas pela universalização e qualidade dos serviços, com tarifas adequadas aos consumidores e compatíveis com

a amortização e a realização de novos investimentos. Para tanto, é importante superar a fase de mero controle, buscando verdadeiras parcerias, que garantam a qualidade dos serviços e a participação efetiva de todos os atores envolvidos, como destaca Conforto (1997).

O conceito de parceria refere-se tanto à articulação entre níveis de governo, ligada a medidas descentralizadoras, como à cooperação público-privada. A parceria é entendida como uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, mantendo-se a liberdade constitucional das partes, que concordam em colaborar para a realização de objetivos comuns, vistos como vantajosos em relação à ação individual. Tem sido considerada como um dos instrumentos para enfrentar os problemas de infra-estrutura urbana, ao lado das ações intersetoriais, relacionando emprego, cultura, educação, transportes etc. (Borja, 1996).

Conforto (1997) sintetiza assim os princípios básicos da política de regulação: objetivos claros dirigidos para a equidade e eficiência do sistema; simetria de informações, principalmente de custos e demanda; e incentivo aos concessionários para se integrem ao sistema de regulação de forma participativa. Defende ainda:

“a instituição de ente regulador independente, não só para garantir a qualidade dos serviços e controlar os investimentos e o patrimônio em poder das concessionárias, como para estabelecer a regulação do mercado, criando mecanismos de aferição de eficiência na operação, além de definir e negociar tarifas, dirimindo, numa instância administrativa confiável, possíveis conflitos entre consumidores e concessionários.”

Pode-se, portanto, assim resumir os paradigmas da regulação:

a) arcabouço institucional que, a partir da legislação pertinente, induza as partes a aplicarem modernas técnicas de gestão empresarial, além de estratégias e mecanismos de otimização da produção — busca de ganhos de produtividade, redução de custos, melhoria na qualidade;

b) estímulo à competitividade, enquanto desenvolvimento da capacidade empresarial de elaborar estratégias de permanência e expansão em mercados competitivos;

c) garantias de transferência progressiva à sociedade de ganhos de eficácia e eficiência produtivas; e

d) mecanismos de participação dos beneficiários indiretos do financiamento das infra-estruturas e da operação.

Como se vê, a multifuncionalidade do novo Estado, envolvendo funções básicas de planejamento e de coordenação, colocou um novo dilema que é o da gestão eficiente de sua máquina administrativa. Paralelamente, o controle popular na gestão pública passou a exigir mais dos

diferentes atores sociais, como técnicos e planejadores de instâncias governamentais, cientistas sociais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), associações civis e dos próprios moradores, para a gestão de suas organizações e para o desenvolvimento de estratégias de ação e de barganha política. A participação social de moradores urbanos é vista hoje como um fator novo na correlação de forças no cenário da gestão de serviços públicos, além de um instrumento potencial de alteração qualitativa dos padrões de gestão das cidades.

No entanto, não se pode esquecer que, infelizmente, o usuário principal das políticas urbanas nem sempre é uma população organizada e consciente de seus direitos, mas, ao contrário, freqüentemente é um grupo fragmentado, acostumado ao mau atendimento de suas necessidades básicas e com pouca tradição de participação social. Com isso, é alto o risco de não poder enfrentar a influência de uma tradição política que ainda não se libertou dos vícios do clientelismo, do nepotismo e até mesmo da corrupção nos serviços públicos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), respondendo às pressões externas do modelo neoliberal e às contingências internas econômicas e sociais, assim resume as características básicas de como regular:

a) redefinição do papel do Estado, fortalecendo sua função de promotor e regulador do desenvolvimento em substituição à responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e social;

b) transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, por meio de privatizações;

c) descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica;

d) fortalecimento das funções reguladoras e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal; e

e) progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Portanto, trata-se de um programa nitidamente liberal e descentralizador, fundado na crença de que o Estado deve diminuir sua intervenção pela simplificação de suas ações e pela redução drástica do seu aparato burocrático, visando reduzir custos e elevar sua eficiência, sem que isso signifique que deva abandonar toda sua responsabilidade social. Diversos teóricos têm ressaltado os riscos das premissas de um Estado mínimo e preconizado um Estado normativo e catalisador que, se de um lado, facilita e encoraja os negócios privados, por outro, estabelece e define mecanismos de regulação para esses mesmos negócios, em busca de um Estado

efetivo (Muniz, 1997; Kliksberg, 1994; Dupas, 1999). Mesmo nos casos em que as reformas foram exageradamente ortodoxas, como no Chile, muitas vezes foi necessário que o Estado assumisse um papel decisivo, tanto para implementar as próprias medidas envolvidas nas mudanças quanto em situações específicas que envolviam compatibilização de políticas e interesse público.

Licitação: um instrumento para a efetividade?

No quadro institucional da reforma do Estado em todo o mundo e, de modo particular, no Brasil, destacam-se os mecanismos desenvolvidos com o objetivo de regular a realização, pela iniciativa privada, de atividades tradicionalmente desempenhadas pelo poder público. Ao lado da determinação de melhorar o desempenho daquelas atividades, estimuladas pela maior concorrência, procurou-se instituir estratégias e regras que garantissem o atendimento aos objetivos sociais normalmente envolvidos nas referidas atividades.

A legislação sobre as concessões representam um importante marco nesse quadro, partindo da premissa de que os serviços públicos, por sua própria natureza, não podem visar apenas requisitos de eficiência ou mesmo de eficácia, devendo procurar atingir resultados de efetividade, envolvendo, portanto, objetivos de natureza política.

Embora o termo serviços públicos não seja definido na legislação das concessões nem na Constituição Federal, tradicionalmente, “o serviço público é definido como atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade para a população, sob um regime de direito público, podendo ser executado diretamente pelo Poder Público, ou ser delegado, por ele, a terceiros” (Mello, 1995; *apud* Aragão, 1996a:173), permanecendo, no entanto, com o Estado a sua titularidade, o que lhe obriga a garantir o atendimento às necessidades sociais.

No Brasil, o processo de reformulação recente dessa legislação, adaptando-a aos novos tempos de competitividade e Estado mínimo, foi longo e muito negociado. A lei nº 8666/93, que rege as licitações, e as leis nº 8967 e nº 9.074, ambas de 1995, ordenam as concessões de serviços públicos. Têm por objetivo normatizar o repasse à iniciativa privada da operação de atividades a rigor consideradas de competência e responsabilidade do poder público porque são de utilidade ou de comodidade para a população. Ao serem delegadas a terceiros, continuam sujeitas a seus objetivos sociais, ou seja, o atendimento às necessidades sociais.

A Lei das Licitações, de 1993, embora tenha representado avanços significativos nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios

e do controle dos atos do agente público, foi alterada pela lei nº 8883, de 09 de junho de 1994, e posteriormente por várias medidas provisórias. No bojo do processo maior de modernização do Estado, o Ministério da Administração e Reforma Administrativa (MARE) estimulou, a partir de 1997, o debate público sobre a necessidade de mudanças na lei. Para o Ministro Bresser Pereira (1996), a lei de 93, ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática e retirar a autonomia e a responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos licitatórios, sem garantir o fim das fraudes e corrupções. A medida provisória nº 1.531-18 e a lei nº 9.648, de 1998, concederam maior liberdade de ação aos administradores, admitindo-se múltiplos critérios no julgamento, o que constitui uma inovação e flexibilidade nessa prática. Embora tenham recebido algumas críticas dos especialistas em direito administrativo, tanto no que se refere a aspectos redacionais quanto a questões de autonomia dos Estados e municípios, esses estatutos legais são reconhecidos como importante contribuição aos esforços para moralizar as contratações da administração pública.

Para incentivar a competitividade, entre as normas da nova legislação estão os critérios de menor tarifa ou maior oferta na avaliação (valor de outorga), ou combinação de ambos; a eliminação de reservas de mercado ou de direitos de exclusividade; a fixação da tarifa pela proposta vencedora e a determinação de prazo certo para término da concessão, garantindo-se, porém, ao poder público o poder de prorrogação ou de cassação, caso seja constatada inadequação de desempenho (Aragão, 1996a). A justificativa social para tais critérios é que, contratando-se as empresas mais produtivas, os ganhos daí advindos sejam repassados à sociedade.

Entre as diversas modalidades de licitação, a concorrência é aquela que obrigatoriamente as concessões de serviço público deverão usar. Sua processualística envolve duas etapas distintas: a habilitação dos licitantes, na qual é avaliada, com base na análise dos documentos apresentados, a idoneidade e qualidade dos licitantes; e a seleção entre as propostas dos habilitados. Todas as regras da habilitação e da seleção deverão estar explícitas no edital (Aragão, 1996a).

Na verdade, no caso de concessão de serviços públicos, os critérios de **eficiência** — rendimento técnico e/ou administrativo, baseado no grau de utilização dos recursos, referenciado a um padrão ou uso “ótimo” — já não são suficientes nos processos de seleção. Os programas de qualidade, de sucesso crescente desde a década de 80, tiveram o mérito, entre outros, de consagrar, nos processos de avaliação de organizações, o critério de **eficácia** — atendimento aos objetivos previstos, incluindo o conceito subjetivo de qualidade e as expectativas do cliente. Se, a princípio, a melhoria da qualidade amedrontava os empresários pela possibilidade de aumento de custos, hoje está incorporada na cultura da maioria das

empresas. Já existem muitas sugestões de indicadores de desempenho, incluindo perspectivas de satisfação do cliente, como confiabilidade e lealdade, e dos empregados, como desenvolvimento pessoal e qualidade de vida no trabalho. No caso dos serviços públicos, a questão é ainda mais complexa, na medida em que não se admite falar em desempenho sem incluir o critério de **efetividade** — impactos sociais diretos e indiretos das ações e programas realizados — supondo uma análise política da atuação das organizações.

Licitação nos transportes urbanos por ônibus

O setor de transportes urbanos por ônibus é um bom exemplo das mudanças na forma intervencionista do Estado e suas tendências privatizantes. No mundo, esse sistema de transporte diferencia-se em função das especificidades locais e vem se alterando nos últimos tempos sob o efeito do neoliberalismo. Na Europa, a prática prevalente era da exploração monopolista do transporte coletivo por ônibus por uma grande empresa, pública ou privada, fiscalizada por contratos rigidamente estabelecidos. Recentemente, a presença do Estado vem se reduzindo, sendo a Inglaterra, com o *British Transport Act*, de 1985, a precursora dessa lógica, ao introduzir a livre concorrência entre os operadores, acreditando que isto levaria à melhoria da qualidade dos serviços e à redução das tarifas. O resultado, no entanto, foi uma cartelização do mercado, em busca de maiores lucros, sem uma regulamentação que impedisse o desvio (Aragão, 1996b). No caso francês, os contratos em vigor separam os riscos de operação dos riscos comerciais, que são assumidos solidariamente e em graus variados pelo poder público e pelas empresas. Isto levaria as empresas a avaliar seu mercado, tanto no que se refere à clientela quanto ao produto oferecido, buscando redução de custos de operação que lhes permitam ganhos de produtividade e melhoria da qualidade no atendimento aos usuários (Brasileiro, 1996).

Nos países latino-americanos, historicamente, os serviços foram explorados por muitas empresas privadas, de pequeno porte ou até mesmo individuais, com características artesanais, por concessão do poder público, que fixa as condições de operação, inclusive as tarifas (Henry, 1995). Nos anos 80, o Chile promoveu uma total desregulamentação do setor, incluindo a entrada no mercado, tarifas, itinerários e horários dos ônibus e diversificação dos serviços. Também ali, como efeito da livre concorrência, ocorreu cartelização, com os operadores organizando-se em associações de classe, além de elevação

das tarifas e queda de demanda, associadas a congestionamentos, aumento de acidentes e poluição ambiental. No Brasil, desde os primórdios do processo de urbanização, os serviços de transporte coletivo — dos bondes aos ônibus — foram regidos por minuciosos sistemas normativos. Hoje, apesar do discurso liberalizante, as disputas no mercado continuam limitadas pelas barreiras à entrada, definidas pela regulamentação do poder público, pelas estratégias de negociação e pressão dos operadores, e pelas eventuais participações da comunidade por meio de reivindicações ligadas ao setor (Brasileiro e Henry, 1999).

Desde que a desregulamentação total nos serviços de transporte mostrou-se ineficiente, a contratação competitiva vem sendo considerada a melhor alternativa para a eficiência do setor, já adotada na América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Europa (Aragão, 1997). Os estudiosos e administradores do setor de transporte têm buscado, com a licitação, maneiras de introduzir a competição e aumentar a produtividade dos operadores, mantendo com o Poder Público seu papel de planejador (Santos e Orrico Filho, 1996b). A partir da análise de instrumentos regulatórios e licitatórios em diversos países, Gomide e Orrico Filho (2000: 155) defendem que a competição entre as empresas para operarem os serviços deverá levar a alterações no mercado, argumentando que:

“a ameaça de entrada de novos concessionários é um dos instrumentos capazes de conduzir o mercado de transporte coletivo urbano por ônibus à eficiência e qualidade na prestação dos serviços. A utilização da licitação poderá gerar um ciclo de revitalização das atuais empresas permissionárias, antes protegidas por regulamentos que garantiam a delegação por tempo indeterminado ou automaticamente prorrogáveis. A nova legislação poderá ter efeitos sobre a estabilidade das atuais empresas operadoras, obrigando-as a disputarem um mercado que sempre detiveram. A utilização de critérios econômicos de seleção poderá introduzir um padrão de eficiência na operação das empresas, já que só as mais produtivas terão condições de oferecer propostas competitivas no momento das licitações.”

No Brasil, com a municipalização, os serviços de transportes foram regulamentados localmente e com a nova Lei das Licitações, a maioria das cidades brasileiras deverá rever a situação de seus contratos relativos a transporte, sendo que, no momento, muitas delas já se mobilizaram nesse sentido.

A licitação no transporte público pode se dar por dois tipos básicos: por contrato e por franquia, comportando associações que configurariam casos mistos. Na licitação por contrato, o Poder Público especifica com

detalhes os serviços a serem produzidos, e na por franquia, as empresas competem pelo direito de prestar com exclusividade serviços em condições de operação definidas por eles (Berechman, 1993; *apud* Santos e Orrico Filho, 1996a).

O desenho regulatório que parece mais adequado à efetividade pretendida prevê um processo de licitação cíclica, em que os pretendentes, sem direito a quaisquer privilégios, disputem o direito de operar os serviços prescritos pela administração pública. Essas prescrições devem ser flexíveis o suficiente para devolver à empresa espaços de decisão de natureza operacional e até tática. Espera-se uma dinamização do quadro empresarial, mantendo-se apenas empresas de alta eficiência e produtividade, o que não exclui as de pequeno porte e até mesmo a possibilidade de múltiplas formas de cooperação entre elas (associação com empresas maiores e de maior *know-how*, subcontratação etc.). Também poderão ocupar novos espaços nos mercados não licitados, tradicionalmente excluídos da definição de serviço público, como fretamento e turismo, além daqueles provenientes de novas demandas (Aragão *et al.*, 2000).

Evidentemente, tal processo é bastante complexo, envolvendo a consideração de particularidades locais e de múltiplos interesses de diferentes atores. Diversos autores (Orrico *et al.*, 1996; Siqueira e Cançado, 1998; Cançado *et al.*, 1999, 1998) têm constatado que o empresariado do transporte coletivo, como classe organizada, vem oferecendo resistência aos processos licitatórios naqueles serviços. O próprio órgão corporativo nacional — Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 1998) — assume sua postura contrária à licitação, enfatizando argumentos de ordem legal. Aragão (1996a) sugere, como forma de reduzir as resistências ao processo de mudança decorrente da licitação, a opção pelo critério da maior oferta, o que poderá manter o sistema atual de tarifação unitária e de compensações entre as empresas. Chama a atenção, por outro lado, para a necessidade de adaptação do órgão gestor às novas regras de seu papel regulador e fiscalizador, que deverão tornar mais complexas algumas tarefas e simplificar outras.

Aliás, a livre concorrência no setor de transportes urbanos comporta dúvidas em termos de eficiência, eficácia e principalmente efetividade. O setor não é competitivo, tanto pelas condições de produção do serviço ou a forma de remuneração do sistema, como pela dispersão espacial de sua prestação, realizada “extramuros”, o que dificulta a racionalização e o controle. É muito complicado o treinamento e a criação de um espírito de equipe entre os motoristas, trabalhando isolados e sem oportunidades de trocarem experiências. Por outro lado, é pouco viável uma intervenção na demanda, de baixa elasticidade e pouco sensível até mesmo a variações de preço.

O caso de Belo Horizonte

Em 1993, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determinou à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS) que cumprisse a exigência legal de licitar os serviços de transporte coletivo da capital, cujos contratos já haviam caducado há muitos anos. A partir daí, iniciou-se um longo e penoso processo, sob o ponto de vista jurídico e social, envolvendo prefeito, vereadores, empresas, órgão gestor e associações de usuários, que só culminou em 1997, quando conseguiu-se realizar a licitação.

A licitação do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte teve como objetivos:

a) eliminar as reservas de mercado e de direitos de exclusividade, aumentando a competição entre os operadores. Antes da licitação, as empresas tinham o direito de operar determinada linha, em regime de monopólio. Com as novas normas, baseada em lotes de veículos, quebra-se a lógica do monopólio, na medida em que diversas empresas poderão operar uma mesma linha, oferecendo serviços diferenciados de acordo com a sua capacidade gerencial e operacional;

b) incentivar um processo que eleve a competitividade econômica e financeira do setor, tanto para as empresas como para a BHTRANS, que, pela modalidade de concorrência adotada — maior oferta de pagamento — deverá arrecadar cerca de R\$ 69 milhões;

c) determinar um prazo certo para término da concessão — dez anos; e

d) introduzir a proposta de avaliação de desempenho operacional e da produtividade das empresas, prevendo o acompanhamento e a possibilidade de extinção da concessão, o que deve induzir à melhoria da produtividade e qualidade por parte das prestadoras de serviço.

Estudos realizados pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Transporte — GEPET (Caçado, 1999; Siqueira e Caçado, 2000), constataram que a composição do sistema alterou-se pouco com a licitação. Verificou-se a entrada de uma empresa do ramo da construção civil de Belo Horizonte e de três empresas que já operavam o transporte na região metropolitana. Das 54 empresas integrantes do sistema antes da licitação, uma delas passou a novo controle societário e outra abandonou o sistema, indicando, assim, a saída de apenas dois empresários do sistema anterior. E oito empresas se consorciaram, continuando a atuar no sistema sob razão social conjunta.

Por outro lado, uma pesquisa de opinião realizada nos meses de novembro e dezembro de 1998, com usuários de 18 linhas do sistema, não comprovou melhoria significativa percebida nos serviços após a licitação e as alterações implantadas (Siqueira e Souza, 1999).

Pode-se dizer que, como resultado da licitação, ocorreu maior formalização das relações entre órgão gestor e empresas privadas, na medida em que passaram a atuar com um contrato por tempo determinado, com direitos e deveres estabelecidos, embora o esquema anterior especificasse detalhadamente os serviços a serem prestados.

Discussão dos resultados

A teoria jurídica considera a concorrência entre os participantes como requisito básico para o sucesso de uma licitação. A falta de oposição e a competição, em virtude de acordos e negociações, para os juristas, invalidaria a própria licitação (Mukai, 1993:21-22; *apud* Costa, 1998).

Por outro lado, sabe-se que a concorrência perfeita é uma abstração e, de acordo com a teoria da Regulação (Przeworski, 1998), o Estado define a estrutura dos incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei, podendo obrigar ou proibir certas medidas, alterar preços relativos etc. No entanto, na prática, a empresa regulada possui informações estratégicas e até desempenha certas ações nem sempre conhecidas do agente “regulador”, a não ser por inferência indireta. Além disso, os diferentes grupos e atores afetados pela regulação procuram aquelas situações cujas consequências distributivas mais os favoreçam.

Assim, uma das explicações para a pequena alteração na configuração do sistema pode ser atribuída às estratégias de poder e união da categoria dos transportistas, como observado nas declarações do então presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte (SETRANSP), em palestra realizada em Ciclo de Debates na UFMG:

“A experiência de Belo Horizonte no processo licitatório do sistema de transporte de passageiros teve a atuação efetiva do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros (SETRANSP). O SETRANSP assessorou as associadas sobre o Edital de Licitação, tanto técnica e juridicamente, orientando-as a participarem da concorrência. Empresas que se sentiram feridas em seus direitos, entraram com medidas judiciais individuais. Nesses casos o SETRANSP não pôde interferir. Algumas não puderam participar da licitação devido à falta de qualificação econômico-financeira, prevista no edital. Existe o endividamento no próprio sistema na ordem de R\$ 20 milhões. Para aquelas que perderam a concorrência, o SETRANSP viabilizará a transferência de frota, de funcionários, possibilitando às mesmas que honrem seus compromissos trabalhistas, fiscais e financeiros” (UFMG, 1998).

Entrevistas realizadas com empresários indicam ter havido, em relação à licitação, um acordo entre eles, de maneira a não prejudicar os interesses individuais e da categoria. Cada empresário mapeou os lotes a que queria concorrer, de acordo com a proximidade de suas garagens, suas possibilidades de operação e com seus interesses financeiros. Alguns realizaram estudos e planejamentos bem elaborados, com assessoria de pessoal especializado e de seu próprio corpo técnico; outros, basearam-se em suas experiências pessoais. Essas propostas eram negociadas em conjunto no SETRANSP, de maneira a minimizar os conflitos e não causar um racha que poderia enfraquecer a categoria. Isto resultou em uma reorganização do sistema que pouco difere da anterior à licitação (Cançado, 1999; UFMG, 1999).

A variável poder, portanto, parece ser uma importante referência para o entendimento do processo de licitação e do perfil das empresas operadoras em Belo Horizonte. Isto não significa que as empresas detiveram sempre e em todas as circunstâncias todo o poder nas relações com o órgão gestor. No passado recente, coerente com as interpretações de circulação do poder das teorias políticas de poder das organizações, vem ocorrendo uma alternância nas relações entre o órgão gestor e as empresas. A revisão histórica dos últimos anos demonstra isso.

No início da década de 80, sob a gestão da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL), houve um processo de maior controle sobre a operação do serviço, com a reestruturação e reorganização das empresas operadoras. Frente a esse processo, o SETRANSP se organizou, incorporando em seus quadros técnicos especialistas da área, funcionando como mediador entre o órgão gestor e os empresários e estabelecendo articulações políticas capazes de influenciar as decisões do setor, tanto em nível local como nacional. O fortalecimento do sindicato foi simultâneo ao enfraquecimento técnico e político da METROBEL, culminando em sua extinção e na criação da Transportes Metropolitanos (TRANSMETRO), em 1987. A TRANSMETRO não realizou projetos de maior relevância, tendo inclusive delegado ao SETRANSP o gerenciamento da Câmara de Compensação Tarifária. Com a municipalização dos transportes, na década de 90, e a criação da BHTRANS, houve novamente uma reconcentração do poder do órgão gestor, centrada em padrões técnicos para as decisões do setor, possibilitando a realização da licitação e a implantação do BHBUS — projeto de reestruturação viária e organizacional. Nesse contexto, os empresários se mantêm alertas e procuram participar ativamente da vida política da cidade (Cançado *et al.*, 1999, 1998; UFMG, 1999).

Embora não se possa estabelecer uma relação direta entre a licitação e o desempenho do sistema e a qualidade dos serviços, verificou-se uma queda nos indicadores de produtividade e qualidade. Essa queda pode ser

atribuída a fatores ligados à nova sistemática do BHBUS e também fatores conjunturais. De fevereiro de 1998 a fevereiro de 1999, observou-se uma diminuição de 7,82% no número total de passageiros transportados em Belo Horizonte (de 38.245.153 para 35.471.985). Parte da queda da demanda pode ser explicada pela implantação da segunda etapa do BHBUS, quando já se previa a redução de 2% da demanda com a criação de novas linhas e serviços que permitiram a eliminação do pagamento de duas passagens em alguns deles. Além disso, as análises sobre eficiência do sistema já vinham apontando pontos nevrálgicos decorrentes de mudanças do lado da mobilidade urbana. Como fato novo na atual crise econômica, vem ocorrendo uma redução da demanda de transporte coletivo, fruto tanto do aumento do transporte informal e clandestino, quanto do transporte individual, e até mesmo de viagens a pé (BHTRANS, 1999).

Em pesquisa realizada pela NTU (1998), em 11 capitais brasileiras, no período compreendido entre 1995 e 1997, a queda de passageiros foi da ordem de 8%, sendo que somente Goiânia não apresentou o fenômeno. Já a produtividade, no mesmo período, caiu em média 15,8%, tendo como fatores condicionantes, de um lado, o aumento da produção quilométrica (novas linhas e/ou itinerários) e de outro a redução da velocidade comercial, fruto dos maiores congestionamentos. Portanto, fatores conjunturais, semelhantes aos que vêm ocorrendo na maioria das cidades brasileiras, contribuíram para reduzir em Belo Horizonte o número de passageiros transportados, tais como: desemprego, aumento da evasão, aumento dos deslocamentos a pé e concorrência do transporte clandestino. A BHTRANS vem estruturando estratégias de combate ao transporte pirata, à evasão e buscando reverter algumas gratuidades, de forma a aumentar a arrecadação do sistema (BHTRANS, 1999).

Se a análise dos dados se voltar para a efetividade do sistema, a questão torna-se ainda mais complexa. A Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP, 2000) preconiza alguns parâmetros para as ações da Política Nacional de Transporte. Sua proposta envolve um reordenamento das cidades de forma a garantir melhor distribuição de oportunidades de deslocamento, ao lado de uma maior eficiência geral. Para tanto, o transporte público tem de ter prioridade, com seus modais devidamente integrados, com uma nova organização que privilegie a equidade das vias públicas e do transporte público e não o individual. O melhor acesso físico (da rede) deve estar acompanhado do maior acesso econômico, em termos do valor da tarifa relacionada à renda, e do tempo de acesso. O maior conforto no sistema deverá estar correlacionado, além da integração, com maior facilidade de acesso a grupos especiais (deficientes físicos, idosos etc.). No caso de BH, infelizmente ainda são poucos os avanços significativos obtidos nessa direção.

- ARAGÃO, Joaquim *et al.* (2000), “Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (ed.). *Transportes em tempos de reforma: ensaio sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- _____. (1997), “Conferência internacional sobre competição e propriedade em transporte terrestre de passageiros”. *Transportes*, v. 5, nº 2, 106-121.
- _____. (1996a), “O novo direito concessionário nacional: e agora, ônibus brasileiro?”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- _____. (1996b), “Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS — NTU. (1998), *Pesquisa Nacional — NTU: Transporte público urbano: crises e oportunidades*. Brasília: NTU.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS — ANTP. (2000), *O transporte clandestino no Brasil*. São Paulo: ANTP, (documentos setoriais ANTP).
- BERECHMAN, J. (1993), *Public Transit economics and deregulation policy*. London: Elsevier.
- EMPRESA DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE S. A. — BHTRANS. (1999), *Atas das reuniões do Conselho Fiscal da Câmara de Compensação Tarifária*. Belo Horizonte: BHTRANS.
- BRASIL, Presidência da República. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado.
- BRASILEIRO, Anísio. (1996), “Regulamentação do transporte por ônibus: a experiência francesa de gestão pública e operação privada”, in ORRICO, Rômulo Dante *et al.* (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- HENRY, Etienne. (1999), “Secretaria de viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro”, in BRASILEIRO, Anísio, HENRY, Etienne (org.), *Viação Ilimitada — ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, v. 47, nº 1, 7-40.
- BORJA, J, A. (1996), “Cidade e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latinoamericana”, in FISCHER, Tânia (org.), *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, FGV, cap.2.
- CANÇADO, Vera L. (1999), *Regulador e regulados: análise do processo de avaliação do desempenho das empresas do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1992. 302 p. (Doutorado — Administração).
- CANÇADO, Vera L. *et al.* (1999), “Capacidade gerencial das empresas de ônibus frente ao órgão gestor em Belo Horizonte” in BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne (org.), *Viação Ilimitada — ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura.
- _____. (1998), “Capacidade gerencial e habilidade política dos empresários de transporte por ônibus de Belo Horizonte”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, nº 3, 209-35, maio/jun.
- CAPES, José Mauro. (1995), “Washington Consensus e as implicações para a Administração Pública”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, nº 8, 87-200, set.

- CONFORTO, Glória. (1997), “Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.31, nº 4, 216-229, jul./ago.
- COSTA, André L. (1998), “Licitação, concorrência e preço: análise da Lei de Licitação com base em modelos da concorrência e formação de preços”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.32, nº 3, 195-208, maio/jun.
- DUPAS, G. (1999), *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra.
- GOMIDE, Alexandre; ORRICO FILHO, Rômulo. (2000), “Concessão de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. *Transporte em tempos de reforma — ensaios sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- HENRY, Etienne. (1995), “O desafio dos transportes urbanos: contrastes latino-americanos e brasileiros”. *Revista dos transportes públicos*, v. 18, nº 69, 103-22.
- KLIKSBERG, B. (1994), “Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.28, nº 3, 5-25, jul./set.
- MELO, C. A. Bandeira de. (1995), *Curso de Direito Administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros.
- MUKAI, Toshio. (1993), “Novo estatuto jurídico das licitações e contratos”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2ª ed.
- MUNIZ, Reynaldo Maia. (1997), “O Estado intermediário e o serviço público”. Congresso Latinoamericano del CLAD, Islas Margaritas, out. Venezuela: Anales, II.
- ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal”, in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, Enilson; ORRICO, Rômulo Dante. (1996a), “O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade?” in ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- _____. (1996b), “Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico”, in ORRICO, Rômulo Dante et al. (1996), *Ônibus urbano — regulamentação e mercados*. Brasília: LGE.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; CAÑADO, Vera L. (2000). “Licitação e competitividade: um estudo de caso”, in SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (ed.), *Transportes em tempos de reforma: ensaio sobre a problemática*. Brasília: LGE.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; SOUZA, Maria Angélica. (1999), “O processo licitatório das empresas de transporte coletivo de Belo Horizonte”, in Congresso Nacional de Transportes Públicos, XII, junho 1999, Recife. *Anais*, São Paulo: ANTP.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de; CAÑADO, Vera L. (1998), “Concentração de empresas e características gerenciais no sistema de transporte por ônibus de Belo Horizonte”, in Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, XII, 1998, Fortaleza. *Anais*, Fortaleza: ANPET.
- UFMG/CEPEAD/GEPET. (1998), “A gestão de políticas urbanas: perspectivas e desafios da intersetorialidade”. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD/GEPET. (Ciclo de debates — O poder público e a concessão de serviços de transportes — mimeo).
- _____. (1999), *Entrevistas — Transporte urbano por ônibus*. Belo Horizonte: UFMG (mimeo).

O desafio da efetividade na gestão de serviços urbanos

Moema Miranda de Siqueira e Vera L. Cançado

O tema efetividade tem preocupado os estudiosos e administradores do setor público, desejosos de conseguirem resguardar, além do aumento da produtividade e da qualidade de suas ações, o caráter social dos serviços. O presente trabalho discute o papel do Estado na regulação dos serviços públicos; a regulação enquanto instrumento estratégico, abordando questões relativas ao quando e como regular; e indaga se a licitação é realmente um instrumento para a efetividade na gestão de serviços públicos. Relata as dificuldades operacionais e principalmente políticas do processo de licitação do sistema municipal de transporte urbano por ônibus de Belo Horizonte, analisando alguns resultados preliminares relacionados aos objetivos de efetividade. A variável poder aparece como uma importante condicionante interpretativa dos resultados encontrados.

El desafío de la efectividad en la gestión del servicios urbanos

Moema Miranda de Siqueira y Vera L. Cançado

El tema de la efectividad tiene preocupado a los estudiosos e administradores del sector público deseosos de conseguir resguardar, más allá del aumento de la productividad y de la calidad de sus acciones, el carácter social de los servicios. El presente trabajo trata el papel del Estado en la regulación de los servicios públicos; una regulación como instrumento estratégico, abordando cuestiones relativas al cuándo y cómo diario y se indaga si la licitación es realmente un instrumento efectivo en la gestión de servicios públicos. Describe las dificultades operacionales y principalmente políticas del proceso de licitación del sistema municipal de transporte público de autobuses de Belo Horizonte, analizando algunos resultados preliminares relacionados a los objetivos de efectividad. La variable puede aparecer como importante condicionador interpretativo de los resultados encontrados.

The effectiveness challenge in urban services management

Moema Miranda de Siqueira and Vera L. Cançado

The theme effectiveness has been worried the academy and the public sector managers in the sense of protecting the social character of the services, besides the increase of productive and quality. This paper discusses the State role in the regulation of public services and the regulation as a strategic tool, questioning "the when and how" regulate. It inquires if the licitation is an effective tool for public services management. It presents the operational and political difficulties of the tendering process of the urban bus transportation system of Belo Horizonte city. It analyses some preliminary results towards the effectiveness objective. And the power variable appears as an important interpretative conditioning of the found results.

Moema
Miranda de
Siqueira é
consultora e
pesquisadora
do Grupo de
Estudos e
Pesquisa em
Transportes
(GEPET).
Vera L.
Cançado é
pesquisadora
do Grupo de
Estudos e
Pesquisa em
Transportes
(GEPET).