



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O PROCESSO DE CONCESSÃO DOS SISTEMAS
DE TRANSPORTE DE MASSA NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO:**

**IMPLICAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO E NA GESTÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE
DE PASSAGEIROS**

NEWTON LEÃO DUARTE

Rio de Janeiro, 2000

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O PROCESSO DE CONCESSÃO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE
DE MASSA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO:**

**IMPLICAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO E NA GESTÃO DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
NEWTON LEÃO DUARTE

E
APROVADA EM 07 DE MARÇO DE 2000
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



ENRIQUE JERÔNIMO SARA VIA – PROFESSOR



BIANOR SCELZA CAVALCANTI – MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



LUIS CÉSAR GONÇALVES DE ARAÚJO – DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

Resumo

O presente estudo procurou descrever e analisar o contexto em que se desenvolveu o processo de concessão dos sistemas de transporte de massa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, promovido pelo Programa Estadual de Desestatização - PED, na gestão governamental compreendida entre os anos de 1995 e 1998, bem como avaliar suas implicações sobre o modelo de organização e gestão do transporte público regional então vigente. Seu desenvolvimento enfatizou três aspectos desse processo: a caracterização do cenário anterior à proposta de mudança, a análise substantiva da política representada pelo programa de concessões e a avaliação do novo cenário criado como consequência do programa. Sua metodologia pautou-se em consulta bibliográfica, volumosa análise documental, observação dos fatos e entrevistas desestruturadas com administradores e técnicos envolvidos no processo. Seus resultados evidenciaram as limitações dos modelos de análise e de planejamento tradicionalmente adotados para a formulação das políticas setoriais, a precariedade dos sistemas de transporte de passageiros regionais e a situação de crise sofrida pelos sistemas de metrô, trens e barcas, consubstanciando um ambiente propício às propostas de sua transferência à gestão privada. Evidenciaram, ainda, que a iniciativa foi influenciada pelo contexto dos projetos de reforma do Estado patrocinados pelo Banco Mundial (BIRD), desenvolvendo-se sem referências relevantes na comunidade técnica setorial e gerando um cenário institucional frágil diante da tarefa de gerir os contratos dela resultantes. Embora pautado em estratégias de retomada de investimentos condizentes com as diretrizes do Plano de Transporte de Massa - PTM, elaborado em 1994, a incipiência do programa não permite constatar, ainda, tendências significativas no desempenho dos sistemas concedidos. São evidentes, entretanto, seus reflexos na desestruturação do modelo de gestão pública do transporte metropolitano sob responsabilidade do Estado.

Abstract

This study has the propose to describe and analyze the Rio de Janeiro Metropolitan Region mass transport system concession process context, performed by the State Reform Program between 1995 and 1998, and evaluate its implications on regional public transport organization and management model. Its development enhanced three process aspects: the characterization of scenery existing before the change proposal, the substantive analysis of the transport systems concession policy and the consequent new scenery evaluation. Methodology includes bibliographic research, extensive documentation analysis, fact observation and unstructured interviews with administrators and technicians involved in the process. The results show limitations of traditional planing and analysis models to support public transport policy formulation, uncertain performance of regional passenger transport systems and the critical situation of mass transport systems conforming a propitious time to private management transfer proposals. Also show that the enterprise occurs under the influence of a BIRD financing state reform project, being performed without relevant references in technical community and producing a weak institutional scenery, inadequate to managing the new concession contracts. In despite of in accord with the investment strategies recommended by Transport Mass Plan realized in 1994, there are no available data yet to characterize significant performance tendencies in the recent privatized systems. Are evident, however, the effects of privatization process on disorganization of the metropolitan transport public management model under State responsibility.

Agradecimentos

Confesso que, na maior parte das vezes, pouca atenção dediquei às páginas de agradecimentos presentes na literatura que tive a oportunidade de manusear. Na verdade achava até meio “piegas” toda aquela preocupação em distribuir reconhecimentos a tudo e a todos, por um mérito que me parecia concentrado na figura do autor. Foi preciso vivenciar a experiência de participação num programa de mestrado, para descobrir de quanta gente dependemos para obter o sucesso numa empreitada dessa natureza.

Aos meus filhos, à minha companheira Cida, aos amigos e às pessoas queridas, devo a compreensão e o sacrifício de todas as horas, finais de semana, férias e feriados, em que o convívio ficou impossibilitado pela necessidade de minha dedicação aos estudos. Aos colegas de curso, o companheirismo, a solidariedade e o auxílio mútuo, tão importantes na construção do saber que juntos almejamos. À Dona Marlene, colega e amiga da Secretaria de Transportes e ao Fábio, minha mais recente e valiosa conquista no mundo das amizades, a paciência e a dedicação de se empenharem na maçante tarefa de rever a redação de meus textos. Ao Francisco Pinto, camarada de militância nos transportes públicos e Secretário de Estado, devo a tolerância que me permitiu atuar como *dubblé* de Chefe de Gabinete e aluno de mestrado.

Aos colaboradores da EBAP e ao Joarez, em particular, agradeço a atenção e a presteza com que sempre atenderam às minhas solicitações. Finalmente, agradeço à Fundação Getulio Vargas, instituição que aprendi a respeitar desde os tempos do CIPAD e que, muito mais do que me ensinar a fazer, ensinou-me a pensar a Administração.

Apresentação

Esta dissertação de mestrado apresenta um estudo abrangente envolvendo o processo de concessão à iniciativa privada, dos sistemas de transporte público de massa operados pela Cia. Do Metropolitano do Rio de Janeiro – Metrô, Cia. Fluminense de Trens Urbanos – Flumitrens e Cia. De Navegação do Estado do Rio de Janeiro – Conerj, efetivados no biênio 1997/98, no âmbito do programa Estadual de Desestatização – PED. Sua questão central foi identificar as possíveis conseqüências desse processo sobre a organização e a gestão dos serviços públicos de transporte de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da análise do contexto em que se desenvolveu a iniciativa, das estratégias e instrumentos utilizados e do cenário administrativo criado após sua implementação.

Os resultados encontram-se estruturados em dez capítulos. Os quatro primeiros são voltados à análise da situação do transporte regional. Neste sentido, o Capítulo 1 procura identificar os modelos de análise e planejamento predominantemente usados no desenvolvimento das políticas setoriais, destacando suas limitações e contrapondo-os a uma visão crítica diante de seus resultados. O Capítulo 2 ocupa-se da caracterização da questão metropolitana, focalizando a situação vivida pelos sistemas de transporte de passageiros no Rio de Janeiro, tanto do ponto de vista da demanda por serviços, quanto da oferta disponibilizada pelas diversas instâncias administrativas. No Capítulo 3 os sistemas de metrô, trens e barcas são descritos e avaliados em suas características, desempenho e perspectivas de desenvolvimento futuro, à luz dos estudos realizados com vistas ao programa de concessões. O Capítulo 4

procura situar a problemática dos transportes urbanos e metropolitanos no contexto de seu ambiente técnico, apresentando um quadro referencial amplo de diagnósticos e estratégias de atuação, baseado na opinião de especialistas e de entidades interessadas dos setores público e privado.

Os quatro seguintes ocupam-se do processo de mudança proposto. Assim sendo, o Capítulo 5 ocupa-se do instituto da concessão, identificando suas origens, características e razões de influência na cultura administrativa brasileira. O Capítulo 6 procura demonstrar a concessão de serviços públicos como fenômeno administrativo, propondo um modelo de abordagem para seu estudo enquanto instrumento de política pública. O Capítulo 7 dedica-se a analisar o caso do PED no cenário do Programa de Reforma do Estado promovido pelo governo Marcelo Alencar, destacando os aspectos relacionados com a definição de novos cenários institucionais e com a concessão dos sistemas de transporte de massa. No Capítulo 8 os contratos de concessão dos sistemas metroviário, ferroviário e hidroviário de passageiros, são analisados considerando parâmetros relevantes à organização e gestão futuras do transporte metropolitano.

O Capítulo 9 procura avaliar o significado do cenário institucional que emergiu do programa de concessões e suas implicações no desenvolvimento do transporte público regional. O Capítulo 10, finalmente, apresenta as conclusões e sugestões propiciadas pelo estudo.

Índice:

Lista de figuras	3
Lista de quadros	4
Introdução	7
Capítulo 1 Algumas considerações sobre o transporte público de passageiros	13
Capítulo 2 Os sistemas de transporte na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	26
2.1 A demanda por transportes na RMRJ	32
2.2 A oferta de transportes na RMRJ	39
Capítulo 3 A situação dos transportes de massa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	47
3.1 O sistema de transporte metroviário	48
3.2 O sistema de transporte ferroviário	56
3.3 O sistema de transporte hidroviário	65
Capítulo 4 Desafios do transporte metropolitano	74
Capítulo 5 Serviços públicos e concessões: conhecendo a experiência brasileira	98
Capítulo 6 Uma abordagem administrativa na análise da concessão de serviços públicos	112
Capítulo 7 A concessão no cenário das privatizações: o caso do PED/RJ	118
7.1 Foco no ambiente geral do programa de concessões	120
7.2 Foco no ambiente institucional específico das concessões	135

Capítulo 8	Os contratos de concessão	161
8.1	O contrato de concessão do sistema metroviário	169
8.2	O contrato de concessão do sistema ferroviário	178
8.3	O contrato de concessão do sistema hidroviário	183
Capítulo 9	O novo cenário	192
Capítulo 10	Conclusões e recomendações.....	203
Bibliografia	212

Lista de Figuras:

1.1 - Modelo de planejamento do setor público	17
1.2 - Morfologia de Hutchinson para o planejamento de transporte	19
1.3 - Inter-relação entre as dimensões de análise na fase de definição do problema	21
1.4 - Fatores condicionantes da qualidade do ambiente de circulação	23
2.1 - Região Metropolitana do Rio de Janeiro: rede de transportes	33
3.1 - Organograma básico do Metrô	49
3.2 - Organograma básico da Flumitrens	57
3.3 - Organograma básico da Conerj	66
6.1 - Modelo sistêmico para a representação de um serviço público concedido	117

Lista de Quadros:

2.1 - Municípios da RMRJ: superfície e população	28
2.2 - Crescimento populacional na RMRJ	28
2.3 - Distribuição percentual de residentes, alunos e empregos na RMRJ	35
2.4 - Distribuição de viagens diárias na RMRJ	35
2.5 - Deslocamentos por modo e motivo - RMRJ	36
2.6 - Tempo médio de viagem por modo - RMRJ	37
2.7 - Capacidade de carregamento dos modos de transporte	38
2.8 - Operadoras, tecnologias e partição modal de passageiros transportados ..	40
2.9 - Modelo institucional da oferta de transportes públicos na RMRJ	42
3.1 - Cia. do Metrô: evolução do quantitativo de pessoal	50
3.2 - Sistema Metrô: característica tecnológicas (1997)	50
3.3 - Sistema Metrô: série histórica da oferta de transporte	51
3.4 - Sistema Metrô: série histórica da demanda atendida	51
3.5 - Sistema Metrô: perfil da despesa (1995 - em milhares de reais)	52
3.6 - Sistema Metrô: necessidades de subvenção (1995)	52

Lista de Quadros (continuação):

3.7 - Sistema Metrô: programa de investimentos 95/98 (preços/junho 94)	53
3.8 - Sistema Metrô: oferta básica prevista para o cenário pós-investimentos ...	54
3.9 - Sistema Metrô: cenários operacionais prevendo integração com outros modos de transporte	54
3.10 - Sistema Metrô: projeção da demanda segundo cenários de integração.....	54
3.11 - Sistema Metrô: projeção da demanda sem integração	55
3.12 - Flumitrens: evolução do quantitativo de pessoal	58
3.13 - Sistema Flumitrens: características técnicas da rede definida para a concessão	59
3.14 - Sistema Flumitrens: evolução da oferta de viagens e da qualidade do serviço nos ramais com tração elétrica	59
3.15 - Sistema Flumitrens: disponibilidade da frota em dezembro de 1996	60
3.16 - Sistema Flumitrens: evolução da demanda atendida nos ramais com tração elétrica (em milhares de passageiros)	60
3.17 - Sistema Flumitrens: evolução da demanda atendida	61
3.18 - Sistema Flumitrens: perfil da despesa (em milhares de reais)	61
3.19 - Sistema Flumitrens: necessidades de subvenção	61

Lista de Quadros (continuação):

3.20 - Sistema Flumitrens: síntese dos investimentos públicos que antecedem ou vinculam-se ao processo de concessão	63
3.21 - Sistema Flumitrens: demanda projetada considerando o resultado dos investimentos	64
3.22 - Quadro de pessoal da Conerj (dez. 96)	67
3.23 - Sistema Conerj: características das ligações hidroviárias na RMRJ	68
3.24 - Sistema Conerj: oferta de viagens e demanda atendida	68
3.25 - Sistema Conerj: plano de investimentos para recuperação e expansão	70
3.26 - Sistema Conerj: oferta projetada no cenário do plano de recuperação	70
3.27 - Sistema Conerj: projeção da demanda no cenário do plano de recuperação..	71
3.28 - Transporte massa na RMRJ: desempenhos anteriores e situações previstas nos estudos de concessão (pass./dia)	72
7.1 - Ambiente normativo do PED	129
7.2 - Ambiente normativo da gestão metropolitana no Rio de Janeiro	133
7.3 - Ambiente normativo da concessão do transporte metropolitano	149
8.1 - Resumo do desenvolvimento das licitações	170
8.2 - Padrões de oferta de serviços para o sistema metroviário concedido	172

Introdução

Os programas de privatização em desenvolvimento por diversas esferas de governo, apontam para uma relevante mudança no cenário da prestação de serviços públicos no Brasil. Energia elétrica, telecomunicações, transportes, construção e operação de rodovias, portos, aeroportos, saneamento básico e abastecimento de água, destacam-se como áreas estratégicas no processo de mudança, na expectativa de que a ênfase na participação privada viabilize a retomada de investimentos e aumente a eficiência na gestão desses serviços.

A cultura administrativista do país e o ordenamento jurídico vigente, apontam o instituto da concessão como a alternativa adequada à pretendida delegação de serviços públicos à administração particular, mediante regulamentos e contratos próprios. Cabe, assim, à instância pública interessada, estabelecer os modelos e condições específicas de sua operacionalização incluindo: a definição dos limites de competência e de responsabilidade entre as partes contratantes, a política tarifária, os processos de gestão, as formas ou padrões de operação dos serviços concedidos e outros parâmetros relevantes.

Ao nível da administração estadual, o Governo do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 1995 e 1998, (governo Marcelo Alencar), no âmbito de um programa mais amplo de desestatização, adotou uma política franca no sentido de transferir à iniciativa privada a responsabilidade pelo desenvolvimento e prestação de diversos serviços públicos regionais. Neste sentido, a Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995, instituiu o Programa Estadual de Desestatização - PED - definindo critérios, formas e procedimentos para a

privatização ou extinção de entidades e atividades, apontando o contrato de concessão como instrumento obrigatório na delegação dos serviços públicos nele envolvidos.

Como consequência da política estabelecida pelo PED, foram incluídas no Programa as seguintes entidades estatais, prestadoras de serviços públicos:

- CEG - Cia. Estadual de Gás do Estado do Rio de Janeiro
- CERJ - Cia. de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro
- CELF - Centrais Elétricas Fluminenses
- CEDAE - Cia. Estadual de Águas e Esgotos
- SERVE - Empresa Estadual de Viação
- CTC - Cia. de Transportes Coletivos do Estado do Rio de Janeiro
- CODERTE - Cia. de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do RJ
- CONERJ - Cia. de Navegação do estado do Rio de Janeiro
- METRÔ - Cia. do Metropolitano do Rio de Janeiro
- FLUMITRENS - Cia. Fluminense de Trens Urbanos

Com a implementação do Programa, as três primeiras empresas relacionadas, pertencentes ao setor de energia, foram alienadas à iniciativa privada e tiveram seus serviços delegados aos novos proprietários, mediante concessões. A CEDAE, da área de saneamento, em razão da polêmica que suscitou em torno da conveniência da privatização de seus serviços, permanece, até o presente, na esfera estatal. As demais empresas, todas pertencentes ao setor de transportes, foram submetidas às diversas formas de desestatização previstas no PED. A Companhia do Metropolitano - Metrô e a Cia. Fluminense de Trens Urbanos - Flumitrens, tiveram os sistemas de transportes que operavam transferidos à gestão privada, mediante

contratos de concessão. As empresas foram mantidas, entretanto, como entidades estatais remanescentes sobre cuja missão e futuro cabe ao novo governo decidir. A Conerj, operadora estatal do transporte de passageiros por barcas, por sua vez, foi vendida junto com o direito de concessão de suas linhas. A SERVE e a CTC, finalmente, entidades operadoras de serviços de transporte por ônibus, encontram-se em fase final de um processo de liquidação.

O Programa Estadual de Desestatização, portanto, atingiu em profundidade o setor público de transporte de passageiros, ao incluir todas as entidades estatais envolvidas com essa atividade. Particularmente, afetou os modais de maior capacidade de carregamento e que apresentavam, em consequência, maior possibilidade de virem a desempenhar o papel de elementos estruturadores de um sistema de transporte racionalizado e integrado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Indiscutivelmente, metrô, trens e barcas, conhecidos como modais de transporte de massa, são as tecnologias disponíveis mais adequadas para permitir uma real mudança na qualidade dos transportes públicos, no ambiente metropolitano. Por outro lado, em que pese a atual retomada dos investimentos estatais na expansão do Metrô e na recuperação da rede de trens urbanos operado pela Flumitrens, é ainda reduzida a participação desses sistemas no atendimento da demanda regional por transportes. Mantém-se, assim, o uso intensivo do ônibus como única solução disponível para o transporte diário da maior parte da população, e a reversão dessa situação, permanece dependente da capacidade governamental para garantir a continuidade dos investimentos e a reestruturação do transporte de passageiros com base em modais mais adequados.

Diante desse quadro, a transferência por concessão à iniciativa privada, da responsabilidade pela operação dos sistemas de transporte de massa que atuam na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, representou importante mudança de estratégia no desenvolvimento das políticas públicas setoriais. Sua relação de compromisso com o futuro dos transportes públicos regionais colocou na ordem do dia a questão de se avaliarem as possíveis consequências do processo, sobre o cenário que atualmente caracteriza a organização e a gestão desses serviços essenciais.

Procurando responder a essa indagação, o objetivo final da presente pesquisa foi descrever e analisar o contexto em que se desenvolveu o processo de concessão dos sistemas de transporte metroviário, ferroviário e hidroviário de passageiros, bem como avaliar suas implicações sobre os atuais modelos de organização e gestão dos serviços de transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Seu desenvolvimento concentrou-se em três aspectos desse processo:

- compreender o cenário anterior à proposta de mudança, identificando e descrevendo as visões dominantes sobre a questão do transporte urbano, a problemática do transporte regional, as estruturas de organização e gestão setoriais vigentes, e a situação dos modais de massa;
- analisar substantivamente a proposta de mudança, caracterizando a origem e a razão da escolha do instituto da concessão de serviços públicos como instrumento de política pública, destacando sua natureza e consequências administrativas, descrevendo os programas governamentais que envolveram a iniciativa e apreciando parâmetros relevantes dos modelos contratuais propostos;

- avaliar o cenário criado pela implementação do programa de concessões, identificando, descrevendo e analisando situações e consequências relevantes, sob o ponto de vista da organização e a da gestão dos sistemas de transporte regionais.

Considerando a amplitude de abordagens a que pode ser submetido o tema dos transportes públicos, o estudo adotou, como condição de contorno de seu objeto, uma ênfase na análise dos antecedentes, situações e eventos mais diretamente relacionados com a conformação dos ambientes técnico, jurídico e administrativo em que se desenvolveram os processos de concessão em tela, destacando os aspectos mais relevantes para a caracterização da situação presente, bem como a definição das perspectivas futuras do cenário de organização e gestão dos transportes de massa regionais.

Na abordagem das responsabilidades e papéis das diversas esferas de governo na prestação dos serviços públicos de transporte, o foco principal voltou-se para a atuação do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a importância majoritária dessa entidade na definição da oferta e na caracterização das demandas regionais por serviços de transporte coletivo. Na dimensão temporal, o estudo restringiu-se ao período histórico relevante à avaliação do cenário vigente, estendendo-se até o início da nova gestão do governo estadual, em 1999, por considerar relevante ao processo o período de incerteza provocado pela sucessão política. No que diz respeito à análise dos processos de concessão propriamente ditos, limitou-se ao período de desenvolvimento encerrado com a assinatura dos três contratos de concessão, pelo governo do Estado.

Em seus aspectos metodológicos o trabalho pautou-se em pesquisa bibliográfica, nas fases referentes à construção dos referenciais teóricos, descritivos e explicativos da problemática do transporte metropolitano e da questão das concessões de serviços públicos, incluindo a consulta a livros, artigos e dissertações referentes à matéria em estudo. Realizou volumosa análise documental envolvendo a consulta à expedientes internos da Administração Estadual, relatórios técnicos e de consultoria, legislação pertinente e demais documentos relacionados com o PED ou com os processos de concessão dos modais de transportes em tela. Envolveu, finalmente, atividades de campo incluindo visitas às entidades relacionadas com o programa de concessões, com o objetivo de levantar informações mediante consulta a documentos, a observação dos fatos e a realização de entrevistas desestruturadas com administradores e técnicos atuantes.

Capítulo 1

Algumas considerações sobre o transporte público de passageiros

A idéia de que existe uma crise no transporte público de passageiros das grandes cidades, principalmente nos chamados países em desenvolvimento, encontra-se amplamente disseminada na literatura especializada. No Brasil a situação não é diferente. As cidades apresentam graves problemas de transporte e qualidade de vida, com a redução da mobilidade e da acessibilidade urbanas, degradação das condições ambientais, congestionamentos crônicos e altos índices de acidentes de trânsito (Lima, 1998).

Segundo a autora, nas últimas décadas, as grandes cidades brasileiras foram sendo adaptadas para o uso do automóvel, contribuindo para isso: a ampliação do sistema viário, a adoção de técnicas para permitir melhores condições de fluidez ao tráfego e a falta crônica de transporte público de qualidade estimulando o uso do transporte individual. Identifica, ainda, na matriz do problema, a ausência de mecanismos adequados, tanto de ordem legal como gerencial, que orientem o uso e a ocupação do solo conforme critérios de equidade e competitividade, levando a que a expansão da cidade se faça através de forças especulativas de mercado, com graves impactos ambientais e gerando dificuldades de circulação.

Pereira (1996) identifica, na crise do transporte urbano na América Latina, um cenário caracterizado pelo crescimento rápido e volumoso das cidades, pela deficiência da oferta qualitativa e quantitativa dos transportes públicos, por um poder público frágil e incapaz de responder, de forma adequada, aos problemas e demandas que se apresentam, e por uma situação em que a população de baixa renda vem ocupando, progressivamente, as periferias dos

centros urbanos, gerando, assim, a necessidade de se garantir o acesso de uma comunidade de baixa renda aos meios de transporte imprescindíveis à sua integração à atividade econômica. Em seu diagnóstico aponta para a seguinte situação dos transportes metropolitanos no continente:

- existência de uma matriz inadequada na oferta de transportes, fazendo com que grandes demandas sejam precariamente atendidas por sistemas de baixa capacidade, como ônibus e caminhonetes;
- poucos e inadequados investimentos públicos no setor;
- crise de mobilidade em decorrência do excesso de tráfego nas vias;
- atendimento precário aos usuários e agressão ao meio ambiente;
- grande número de vítimas de acidentes de trânsito;
- falta de adequação do planejamento e da monitoração de desempenho dos sistemas.

Como se pode ver, estão sempre presentes, na preocupação dos estudiosos, as questões relativas à capacidade de planejamento do poder público, à qualidade das políticas desenvolvidas e às consequências de seus impactos sobre os sistemas de transporte e o meio ambiente nas cidades. Os cenários descritos destacam, também, deficiências que extrapolam a falta de efetividade na gestão dos transportes públicos, caracterizando a ausência de uma cultura de planejamento urbano integrado, aí incluídas, no mínimo, as questões do uso do solo, do atendimento às demandas por transporte e da garantia de uma circulação segura nas vias públicas.

A constatação de toda essa fragilidade e insucesso no tratamento do transporte público, que persiste até o momento presente, pelo menos no que diz respeito aos países em desenvolvimento, torna legítima a preocupação com a eficácia das políticas públicas setoriais

propostas e, também, com o instrumental analítico e técnico disponibilizado para sua elaboração.

Saravia (1996) observa que os programas de ajuste estrutural, recomendados pelas agências internacionais de financiamento - grandes fornecedoras de *know how* na elaboração de políticas setoriais - freqüentemente pautam-se pela ênfase na redução de gastos públicos e na privatização de inúmeras atividades, piorando as condições sociais. Observa, ainda, que a prática das firmas de consultoria no sentido de importar, de forma acrítica, conhecimentos e técnicas "da moda", contribui para o caos, agravando a situação de ineficácia das políticas públicas.

Nessa mesma linha de abordagem crítica, Vasconcellos (1996a) comenta que, nas últimas três décadas, a análise sistemática da demanda por transportes nos países em desenvolvimento, usada para apoiar a definição de sistemas de transportes, tem sido feita utilizando procedimentos originados nos países desenvolvidos. Destaca os EUA como berço dos mais abrangentes processos de planejamento de transportes, desenvolvidos a partir da década de cinquenta, passando mais tarde por muitos ajustes à medida em que as falhas dos processos tornaram-se aparentes. Em síntese essa evolução poderia ser representada pelas seguintes fases:

1ª - de desenvolvimento conceitual, operacional e de estabilidade como referência teórica (1946 a 1969), correspondendo a um período em que os processos de identificação de necessidades e geração de propostas não questionava seus efeitos negativos; coincide com a ênfase na proposta de políticas voltadas à construção de rodovias e ao apoio do uso do automóvel;

2ª - de impasse e revisão crítica (1969 a 1976), caracterizada por seu questionamento nos países desenvolvidos, preocupados com os impactos das políticas lastreadas em sua aplicação

generalizada, bem como pela disseminação de sua aplicação nos países em desenvolvimento, através de um processo de internacionalização onde se destaca o papel das agências internacionais de financiamento;

3ª - de perplexidade, improvisação e renovação (desde 1976), representando um desencanto crescente com os processos de planejamento, à medida em que se verifica a reduzida eficácia dos modelos, para garantir previsões de longo prazo.

De qualquer forma, a fase áurea do desenvolvimento dos modelos de planejamento de transportes deu origem ao "Urban Transportation Planning System - UTPS" que se mantém até hoje, apesar de toda a crítica, como referencial metodológico básico para o estudo dos sistemas de transporte público, através do denominado "modelo de quatro fases". Na realização de estudos de longo prazo o modelo é aplicado, considerando a situação presente e futuros hipotéticos (geralmente em horizontes de 20 anos), assim definidas suas fases:

1ª- análise de geração - consistindo no levantamento da relação entre viagens feitas e características socio-econômicas das pessoas e regiões;

2ª- análise de distribuição - referindo-se ao levantamento das origens e destinos das viagens;

3ª- análise de divisão modal - correspondendo ao estudo da relação entre as modalidades de transporte escolhidas pelos usuários, em função de suas características socio-econômicas;

4ª- análise de alocação de tráfego ou roteamento - compreendendo o estudo dos caminhos físicos escolhidos pelas pessoas para se deslocarem.

Em seu texto clássico e básico para o estudo do planejamento de transportes, Hutchinson (1979) representa uma postura de revisão crítica. Ensina que o principal objetivo dos estudos de planejamento de transportes é proporcionar um método sistemático para a solução dos

problemas setoriais. Em sua ótica, o planejamento deve ser entendido como um processo contínuo e interativo entre o governo e a comunidade, cabendo ao primeiro a avaliação das condições existentes e a escolha de uma alternativa capaz de eliminar as condições consideradas insatisfatórias pela última. A falta dessa necessária interação e a ausência de preocupação com os impactos originados pela implementação de políticas pautadas, apenas, em estudos técnicos isolados, seriam as principais falhas dos métodos tradicionais de planejamento de transportes.

Adepto da Teoria de Sistemas, o autor, na busca da elaboração de um modelo alternativo de planejamento de transportes, apresenta uma representação simples para a questão da interação governo comunidade, no âmbito mais amplo da dinâmica do planejamento do setor público, conforme ilustra a Figura 1.1.

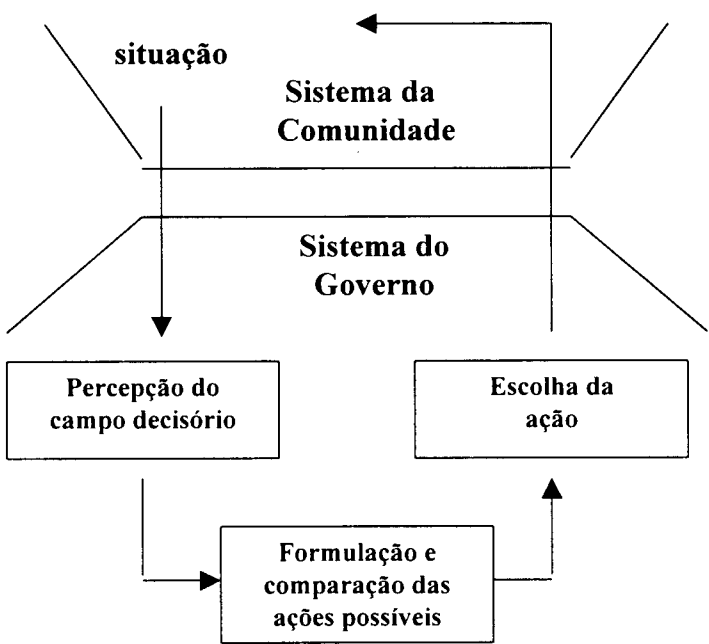


Figura 1.1 Modelo de planejamento do setor público

Nessa representação, a fase de percepção do campo decisório refere-se à compreensão inicial sobre o problema que a situação, na comunidade, cria para o governo. A fase seguinte envolve a formulação e a comparação das trajetórias alternativas. Ainda na esfera governamental, é escolhida uma alternativa particular e, a última fase, refere-se à implantação da solução apontada.

Em sua abordagem Hutchinson afirma que os sistemas de transporte são parte de um sistema maior, que é o meio ambiente socio-econômico. Variações no meio ambiente, como por exemplo alterações na forma de uso do solo urbano, acarretam mudanças nas demandas por transportes e, conseqüentemente, necessidades de adaptação. A recíproca também é verdadeira. Novas condições de transporte provocam acomodações no modelo de uso do solo e afetam o desenvolvimento urbano. O mérito de um sistema de transportes, portanto, poderia ser medido pela eficiência com que consegue atender às necessidades do meio ambiente. A função do planejador seria conseguir a integração máxima entre o sistema e seu meio ambiente (sistema ótimo) e, o desafio maior do planejamento de transportes, definir com clareza a interface entre eles. Com base nesses conceitos propõe a *morfologia de planejamento de transportes* representada na Figura 1.2, composta pelas seguintes fases: definição do problema; geração da solução; análise da solução; avaliação e escolha e implementação.

A primeira delas, denominada *definição do problema*, representa a questão chave da metodologia proposta pelo autor. Seu objetivo é disciplinar um procedimento racional que propicie um conhecimento claro do problema a ser solucionado, ou seja, que permita definir a interface entre o sistema e seu meio ambiente e identificar uma regra ou critério que possam ser

usados, pelo planejador, para identificar o sistema ótimo. Suas principais dimensões de análise encontram-se relacionadas na Figura 1.2 e podem ser descritas como segue:

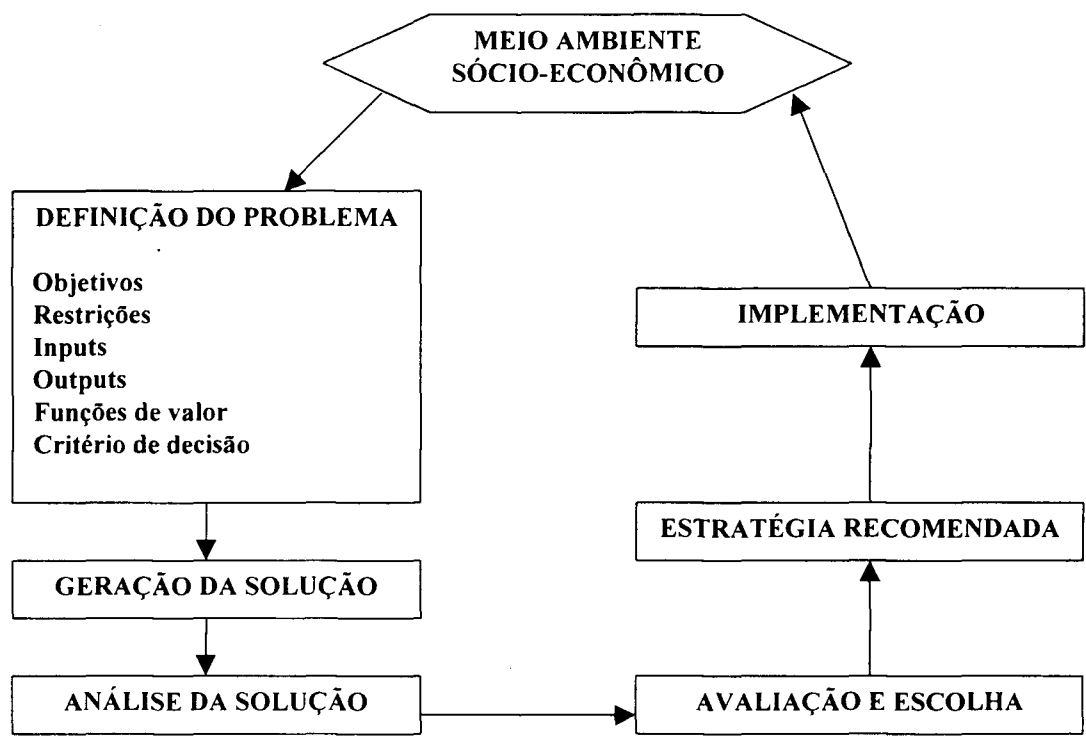


Figura 1.2 Morfologia de Hutchinson para o planejamento de transportes

- a) **objetivos** - representam a base para a determinação dos aspectos desejáveis no desempenho dos sistemas de transportes, relacionando-se com as aspirações ou necessidades da comunidade e identificando-se com as diretrizes de implementação das políticas de transportes; podem ser hierarquizados em metas e padrões, definidos através de variáveis qualitativas ou quantitativas, envolvendo variáveis tais como acessibilidade, qualidade ambiental e desenvolvimento urbano a longo prazo;
- b) **restrições** - referem-se às características do meio ambiente que limitam o alcance das soluções possíveis; são exemplos típicos de variáveis pertinentes as restrições financeiras, tecnológicas, políticas, institucionais e organizacionais que, tradicionalmente, condicionam o desenvolvimento das políticas setoriais;

c) *inputs* - dizem respeito às características do meio ambiente, que o sistema deve transformar em *outputs*, tendo em vista seus objetivos; nos sistemas de transportes, representam as demandas espaciais e temporais por viagens;

d) *outputs* - são as características do sistema que influenciam diretamente seu meio ambiente, sendo uma função dos *inputs* e das propriedades do sistema; variáveis de *output* típicas dos sistemas de transportes são os serviços produzidos (oferta de viagens), os custos das viagens, a poluição ambiental e o índice de acidentes;

e) *funções de valor* - são procedimentos para transformar o valor de uma variável de *output* nas unidades de valor nas quais os objetivos, metas ou padrões são medidos ou avaliados; funções de valor são difíceis de serem formuladas na prática, representando, no modelo, um espaço para a consideração dos aspectos de subjetividade do planejador e da dimensão política do processo;

f) *critérios de decisão* - representam regras que instruem o planejador sobre como tratar as medidas de valor, associando-as com os *outputs* e as restrições impostas ao sistema, com o objetivo de chegar a um denominador comum que permita que o sistema ótimo seja identificado; mais uma vez, as condições reais que cercam a implantação dos programas de transportes enfatizam a natureza geralmente política desse processo.

A Figura 1.3 ilustra a inter-relação entre as dimensões de análise dos problemas de transportes nessa fase de definição.

Na fase de *geração da solução* procura-se desenvolver alternativas de solução que não violem as restrições, satisfazendo os objetivos definidos. Na *análise da solução* procura-se prever os prováveis estados operacionais futuros das alternativas estudadas. Na fase de *avaliação e escolha* o objetivo é identificar o sistema alternativo que satisfaz os objetivos da melhor forma

possível (sistema ótimo). Na última fase, a *de implantação*, formula-se a estratégia para a implementação da solução escolhida.

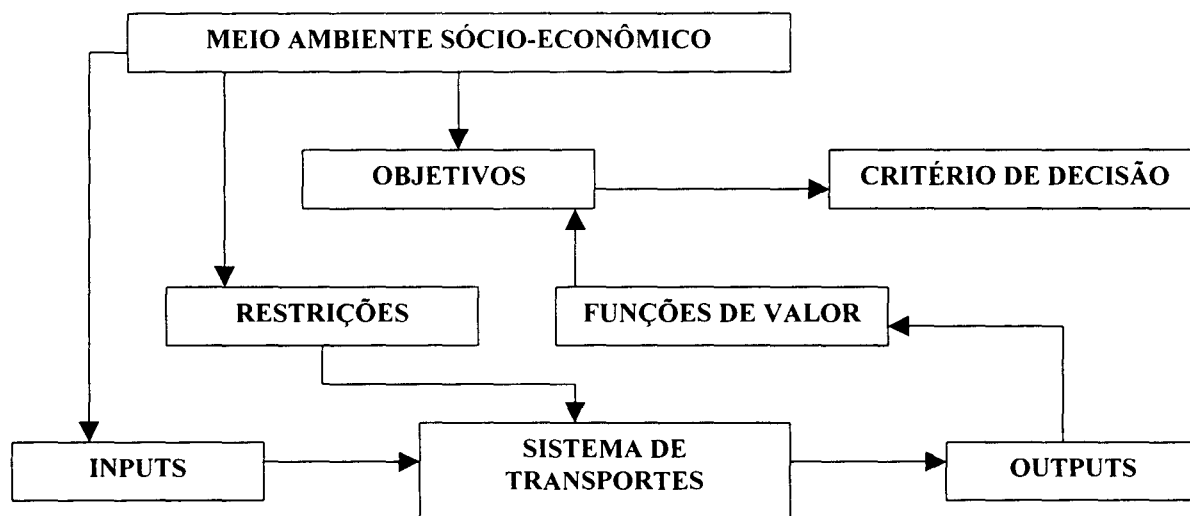


Figura 1.3 Inter-relação entre as dimensões de análise na fase de definição do problema

Como se pode ver, três aspectos principais destacam-se na contribuição do autor para a crítica dos modelos anteriores de planejamento de transportes: a preocupação relativa à interação com o meio ambiente sócio-econômico, a ênfase no processo analítico relativo ao diagnóstico do problema a ser solucionado e à definição formal de critérios de decisão, e a tomada em consideração da dimensão política que envolve o processo de decisão.

Aprofundando essa visão crítica, Vasconcellos (1996b) afirma que as metodologias tradicionais de análise dos sistemas de transportes enfatizam os aspectos quantitativos da questão, limitando-se a fazer propostas de ampliação da infra-estrutura existente para um futuro hipotético, desconhecendo sua natureza política e social. A seu ver, esses métodos tradicionais são instrumentos úteis em fases específicas do desenvolvimento das políticas e projetos setoriais, dentro de certas limitações. Os resultados dessas iniciativas tenderiam a reproduzir as

desigualdades e a orientar um crescimento urbano deficiente em termos ambientais e excludente em termos sociais. Como alternativa, propõe uma abordagem compatível com as metodologias de análise de política pública, considerando as relações entre os diversos agentes que interferem na produção e no uso do espaço urbano e do espaço de circulação, assim como nas decisões que envolvem as políticas de transporte e trânsito. Essa perspectiva social e política da questão permitiria a evolução dos métodos de análise de sua atual limitação ao plano da constatação, para o plano da explicação dos fenômenos estudados.

A base dessa proposta é uma *abordagem sociológica da circulação*, compreendendo a descrição e a análise da oferta, operação e uso das estruturas e dos meios de circulação, frente às necessidades do ambiente urbano construído pelo homem. No modelo, as estruturas de circulação são representadas pelas calçadas, vias, terminais de transporte, etc. Os meios de circulação pelos veículos, sistemas de transporte coletivo e o próprio corpo humano. A oferta dessas facilidades, operação e possibilidades de uso (acessibilidade), ocorrem segundo a interveniência do Estado, de agentes privados, grupos de interesses, classes sociais e indivíduos. As decisões são influenciadas por fatores sociais, políticos, econômicos e culturais.

Segundo o autor, uma análise sociológica dos transportes deve abranger, no mínimo: a mobilidade residencial, relativa aos ciclos de vida familiar e seus condicionantes sociais e econômicos e a mobilidade diária, envolvendo as atividades cotidianas das pessoas, no tempo e no espaço. Seus objetivos devem incluir: a análise dos padrões de viagem e seus condicionantes, a análise das condições de transporte e suas carências, a análise dos movimentos sociais em torno dos problemas, a análise do processo decisório e a análise dos impactos das políticas desenvolvidas.

Para compreender o problema e o papel desempenhado pelos sistemas de transportes nas cidades, o autor destaca a inter-relação entre os diversos fatores que condicionam a qualidade do ambiente de circulação, representada na Figura 1.4. De um lado encontra-se o ambiente construído, formado pelas estruturas de produção presentes na urbe (indústria, comércio, serviços, suas instalações e atividades) e pelas estruturas de reprodução (atividades sociais, culturais, políticas e outras, desenvolvidas pelas pessoas e classes sociais, nas áreas residenciais e demais edificações próprias), ambas representando aspectos relacionados com padrões de uso do solo e gerando necessidades de circulação. De outro, o sistema de circulação que permite a movimentação de pessoas e mercadorias, composto pelas estruturas de circulação e os meios de circulação já definidos anteriormente.

Por essa ótica, o sistema de circulação é responsável pela mediação que viabiliza o desempenho das atividades econômicas e sociais. Evidencia-se, assim, a importância que o analista ou planejador deve dedicar aos aspectos relacionados com os processos de provisão e uso dos sistemas de transportes.

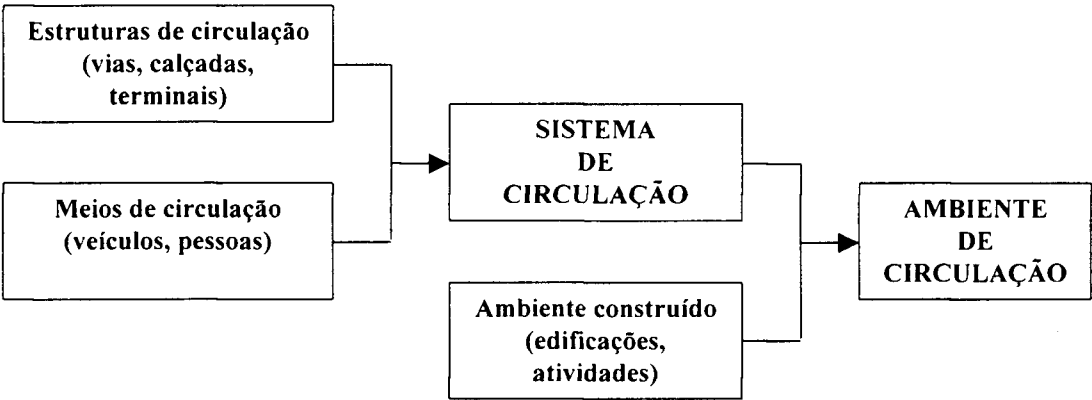


Figura 1.4 Fatores condicionantes da qualidade do ambiente de circulação

A provisão dos sistemas de circulação ou de transporte envolve a definição de políticas e formas de fornecimento. Implica, ainda, no desempenho de funções relacionadas com a regulamentação, a operação e o controle das estruturas e meios de circulação. Tradicionalmente, ao Estado cabem, integralmente, as responsabilidades sobre as estruturas de circulação, sendo a provisão dos meios de circulação partilhada entre agentes públicos e privados, em modalidades diversas de parceria, como é o caso das concessões ora em estudo. A preocupação com o uso ou a apropriação dos sistemas por seus usuários justifica-se pela necessidade de se garantir mobilidade e acessibilidade adequadas a todos, de forma eqüitativa, independente de classes ou grupos sociais.

Em seu modelo de análise de políticas de transporte e trânsito Vasconcellos destaca, como aspectos metodológicos importantes, a escolha de dimensões de análise que reproduzam a substância e o processo da política, a identificação dos agentes que intervêm no processo e nas decisões e a seleção adequada das variáveis que serão usadas para qualificar e quantificar suas decisões e impactos. Nesse sentido, são as seguintes as dimensões por ele sugeridas:

- a) **institucional** – referindo-se aos setores públicos com poder legal de tomar decisões, afetando a política analisada;
- b) **legal** – envolvendo leis e regulamentos que afetam a organização e a oferta de meios e estruturas de circulação, nos níveis federal, estadual e local;
- c) **organizacional** – incluindo os recursos organizacionais das entidades encarregadas da organização e da operação dos sistemas de transportes;
- d) **Política** – referindo-se ao ambiente político e aos condicionantes do processo de decisão;
- e) **Econômica** – relativa aos recursos econômicos alocados à política;

f) Tecnológica – referente às tecnologias usadas para prover as estruturas e os meios de circulação.

Como principais agentes envolvidos no processo cita o Estado, os setores diretamente interessados (fornecedores, operadores), os grupos dominantes política e economicamente, as classes sociais e demais grupos de interesse. Como variáveis relevantes prioriza: a acessibilidade, a fluidez, a segurança, o nível de serviço e a qualidade ambiental.

No atendimento aos objetivos da presente dissertação e considerando sua questão central voltada a aspectos de organização e de gestão, os modelos de análise de sistemas e políticas de transportes públicos propostos por Hutchinson e Vasconcellos complementam-se na composição de um referencial abrangente. O primeiro, com sua abordagem mais técnica, preocupada com a caracterização dos problemas de transporte e com a racionalidade na escolha de soluções, oferece uma base útil não só para a descrição dos papéis e a avaliação do desempenho dos sistemas em operação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como, também, para a análise das propostas de desenvolvimento incluídas nos programas de concessão em tela. O segundo, em sua visão mais ampla e multidisciplinar, apresenta o instrumental adequado para as necessárias análises de contexto e o estudo do processo de concessão enquanto política pública, destacando seu caráter processual e os aspectos institucionais, políticos, organizacionais, gerenciais e tecnológicos envolvidos.

Capítulo 2

Os sistemas de transporte na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O fenômeno da urbanização, ao ultrapassar os limites territoriais dos municípios, ampliou as dimensões geográficas, a complexidade política e as bases sócio-econômicas do problema do transporte urbano. "O novo espaço, assim construído, conforma as denominadas Regiões Metropolitanas, caracterizando-se por apresentar um contexto geográfico de progressiva conurbação entre cidades periféricas e uma cidade pólo - a metrópole - com estreita, sistemática e cotidiana interdependência entre elas, manifesta de forma concentrada, em fração de território fragmentado pela divisão político-administrativa vigente" (IBAM, 1995).

Preocupado com uma conceituação do espaço metropolitano, Negromonte (1995) observa que o fenômeno reflete a tendência de recomposição espacial da população brasileira, nas últimas décadas, no sentido da urbanização. Verifica-se, assim, o crescimento dos municípios de porte médio, um maior crescimento das periferias das regiões metropolitanas em relação ao núcleo (taxa média de crescimento nacional da ordem de 2,3 vezes maior), e o aumento e a metropolização da pobreza que passa a concentrar-se nessas regiões e em sua periferia.

Para o autor, uma região metropolitana pode ser vista como "um conjunto territorial intensamente urbanizado, possuindo marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria, definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-

econômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas, de modo satisfatório, através de funções governamentais coordenadas e planejamento exercitado". Ou, ainda, segundo a justificativa apresentada ao projeto de emenda constitucional de 1967, pelo senador Eurico Resende, por região metropolitana "...entendem-se aqueles municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades e, por isso mesmo, devem ser planejadas e executadas em conjunto, por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios se estendem aos governos federal e estadual".

Cada conurbação metropolitana, portanto, apresenta características sócio-econômicas próprias e comuns aos municípios que a compõe, gerando a necessidade de infra-estruturas urbanas e serviços públicos que atendam, simultaneamente, a duas ou mais cidades. No caso específico dos serviços de transporte coletivo de passageiros, a dispersão territorial entre áreas residenciais, pólos de atração de empregos e demais atividades sociais, aumenta as necessidades e as distâncias percorridas para os deslocamentos diários das pessoas, agravando os problemas de transportes, impondo, assim, uma dimensão metropolitana ao estudo de soluções.

Após o Constituição de 88, a crescente flexibilização das exigências para a criação de municípios provocou uma onda de emancipações em todo o território nacional. A Lei Complementar Nº 87, de 16 de dezembro de 1997, instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro com sua composição atual de 19 municípios, com as características apresentadas no Quadro 2.1.

Quadro 2.1 Municípios da Região Metropolitana do RJ : superfície e população

Município	área (km2)	população	Município	área (km2)	população
Rio de Janeiro	1.265,2	5.551.538	Nilópolis	19,2	155.272
Belford Roxo	80,0	399.319	Niterói	131,8	450.364
Duque de Caxias	465,7	715.089	Nova Iguaçu	559,4	826.188
Guapimirim	361,7	32.614	Paracambi	179,8	39.441
Itaboraí	428,6	159.949	Queimados	78,0	108.522
Itaguaí	278,3	69.490	São Gonçalo	251,3	833.379
Japerí	82,9	73.130	S. João de Meriti	34,9	434.323
Magé	386,6	183.113	Seropédica	267,7	55.573
Mangaratiba	360,7	19.896	Tanguá	143,7	24.611
Maricá	363,8	60.286			
Região Metropolitana	área total : 5.737,8 km2 = 13 % da área do Estado população : 10.192.097 habitantes = 76% da população do Estado população urbanizada : 10.112.342 habitantes participação na população urbanizada do Estado = 78,96 %				

Fonte: CIDE - anuário estatístico 1997

Quadro 2.2 Crescimento populacional na RMRJ

1940		1950		1960		1970		1980		1991	
2.231.527		3.181.529		4.874.619		6.891.521		8.772.265		9.814.574	
	42,57 %		53,22 %		41,38 %		27,29 %		11,88 %		

Fonte: IBGE/CIDE - censos demográficos

O processo de conurbação, no caso do Rio de Janeiro, consolidou-se em torno do município de mesmo nome que assumiu, deste modo, o papel da metrópole concentradora dos maiores contingentes populacionais e de grande parte da atividade sócio-econômica da região. A área metropolitana assim desenvolvida concentra 76 % da população do Estado, em uma área de apenas 13 % de sua superfície total, representando cerca de 79 % da população urbanizada desta Unidade da Federação.

O Quadro 2.2 propicia uma idéia bastante clara da dimensão assumida pelo processo de ocupação e urbanização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os censos demográficos realizados no período entre 1940 e 1991 apresentam índices de crescimento expressivos, a cada década, mais que quadruplicando a população residente na área. Embora, em termos relativos, a taxa mais alta verifique-se na década de 50, em números absolutos é nas décadas de 60 e 70 que se verificam os acréscimos populacionais mais relevantes, representando, cada uma, cerca de dois milhões de habitantes a mais na região. Como se sabe, a oferta de infra-estrutura de serviços públicos, aí incluído o transporte coletivo, não acompanhou adequadamente tão expressiva evolução das demandas.

No que diz respeito a ações de governo no sentido da realização de estudos voltados ao planejamento do transporte público, nos últimos trinta anos destacam-se, apenas, três iniciativas: o *Plano Integrado de Transportes - PIT*, o chamado *Plano Lerner* e o *Plano de Transporte de Massa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - PTM*.

A primeira delas, também conhecida como PIT-METRÔ, desenvolveu-se no biênio 75/76, durante a consolidação do projeto do METRÔ do Rio. Pautada em referenciais teórico e técnico consistentes e enfatizando as pesquisas de campo como fontes para o planejamento regional de transportes, representou, a nível local, a fase de importação de modelos clássicos de planejamento comentada no capítulo anterior. Seus resultados, metodologicamente consistentes, permaneceram, por muitos anos, como a única base de dados disponível para os projetistas tendo, hoje, sua validade limitada em face das profundas mudanças socio-econômicas sofridas pelo ambiente metropolitano.

O chamado *Plano Lerner* diz respeito aos estudos de transportes realizados pela equipe do arquiteto e urbanista Jaime Lerner, durante o primeiro governo de Leonel Brizola (1984 a 1987). Numa tentativa de aplicar à realidade do Rio de Janeiro o modelo de planejamento usado com sucesso em Curitiba, sua metodologia, baseada na consolidação das demandas, através da racionalização da oferta de serviços já existentes, dispensou levantamentos de campo e concentrou-se no estudo geométrico de itinerários e numa tentativa de caracterização de corredores. Tais limitações metodológicas, aliadas à intensa oposição que recebeu por parte da comunidade técnica local, inviabilizaram sua atuação, cujos resultados resumiram-se, praticamente, à criação de algumas linhas transversais novas, utilizando o túnel Rebouças, e do serviço quase turístico das *jardineiras*, ônibus especial com trajeto apazível ao longo da orla marítima, hoje desativado.

O *Plano de Transporte de Massa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - PTM*, destaca-se, assim, como o mais recente e atualizado estudo de transporte público de passageiros hoje disponível. Desenvolvido no período entre 1990 e 1994, refletiu um

estágio de relevante desenvolvimento da tecnoburocracia estatal que se mobilizou e liderou sua execução. De fato, participaram do empreendimento técnicos vinculados à esfera federal (oriundos da Cia. Brasileira de Transportes Urbanos - CBTU e do BNDES), à esfera estadual (Secretaria de Estado de Transportes - SECTRAN, Cia. do Metropolitano do RJ - METRÔ, Cia. de Desenvolvimento Rodoviário e de Terminais do RJ - CODERTE, Cia. de Navegação do RJ - CONERJ e Secretaria de Estado de Planejamento e Controle - SECPLAN) e à municipal (Emp. Municipal de Informática e Planejamento S.A. - IPLANRIO, Secretaria Municipal de Transportes do RJ - SMTr e Secretaria Municipal de Urbanismo do RJ - SMU), todos comprometidos com a idéia de estabelecer um processo de planejamento de transportes independente do processo político governamental.

Propondo uma permanente compatibilização entre a evolução das demandas sócio-econômicas e o processo de planejamento, o PTM aproxima-se, metodologicamente, do modelo de Hutchinson anteriormente abordado, incluindo pesquisas de campo que foram realizadas em 1994. Seus objetivos finais, entretanto, não foram plenamente alcançados, ocorrendo a paralisação dos trabalhos ao longo daquele mesmo ano. Tal evento, curiosamente, coincide com o recrudescimento da crise do Estado Brasileiro e a conseqüente desmobilização de técnicos e servidores, bem como com o florescimento do mercado de consultoria especializada que atribuiu valor estratégico às informações disponibilizadas pelos estudos feitos até então. De qualquer forma, os resultados obtidos são consistentes e representativos da realidade metropolitana em passado ainda recente, razão pela qual os relatórios disponíveis, particularmente o relatório gerencial apresentado pela equipe coordenadora do Plano (Muralha, 1994) e a síntese publicada pelo IplanRio

(1996), integram a base de informações adotada para a análise descritiva do transporte regional feita a seguir.

2.1 A demanda por transportes na RMRJ

O crescimento urbano da Região Metropolitana se fez, a partir do núcleo representado pela cidade do Rio de Janeiro, segundo seis vetores básicos, induzidos pelos eixos de transportes disponíveis e, por sua vez, induzindo a expansão dos serviços ofertados. O mapa da Figura 2.1 representa o espaço metropolitano e permite visualizar esses eixos de crescimento que se desenvolveram: em direção a Nova Iguaçu, indo até Paracambi; em direção a Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim; em direção à Zona Oeste do Rio até Itaguaí; a partir de Niterói, em direção a São Gonçalo e Itaboraí; a partir da Zona Sul do Rio, em direção à Barra da Tijuca e à Baixada de Jacarepaguá, ao longo da orla marítima; a partir de Niterói, ao longo do litoral, até Maricá.

Sob o ponto de vista das técnicas de planejamento de transportes, as demandas podem ser representadas por necessidades de deslocamentos e viagens. Um deslocamento significa a realização completa da translação de uma pessoa, de sua origem ao destino pretendido. Viagens referem-se aos diversos meios usados para viabilizar os deslocamentos, tais como percursos a pé, em coletivos, automóvel e demais modos de transporte disponíveis. Um deslocamento, portanto, pode gerar uma ou mais viagens, à medida em que o transeunte se utilize dos sistemas de transporte disponibilizados para atender às suas necessidades.

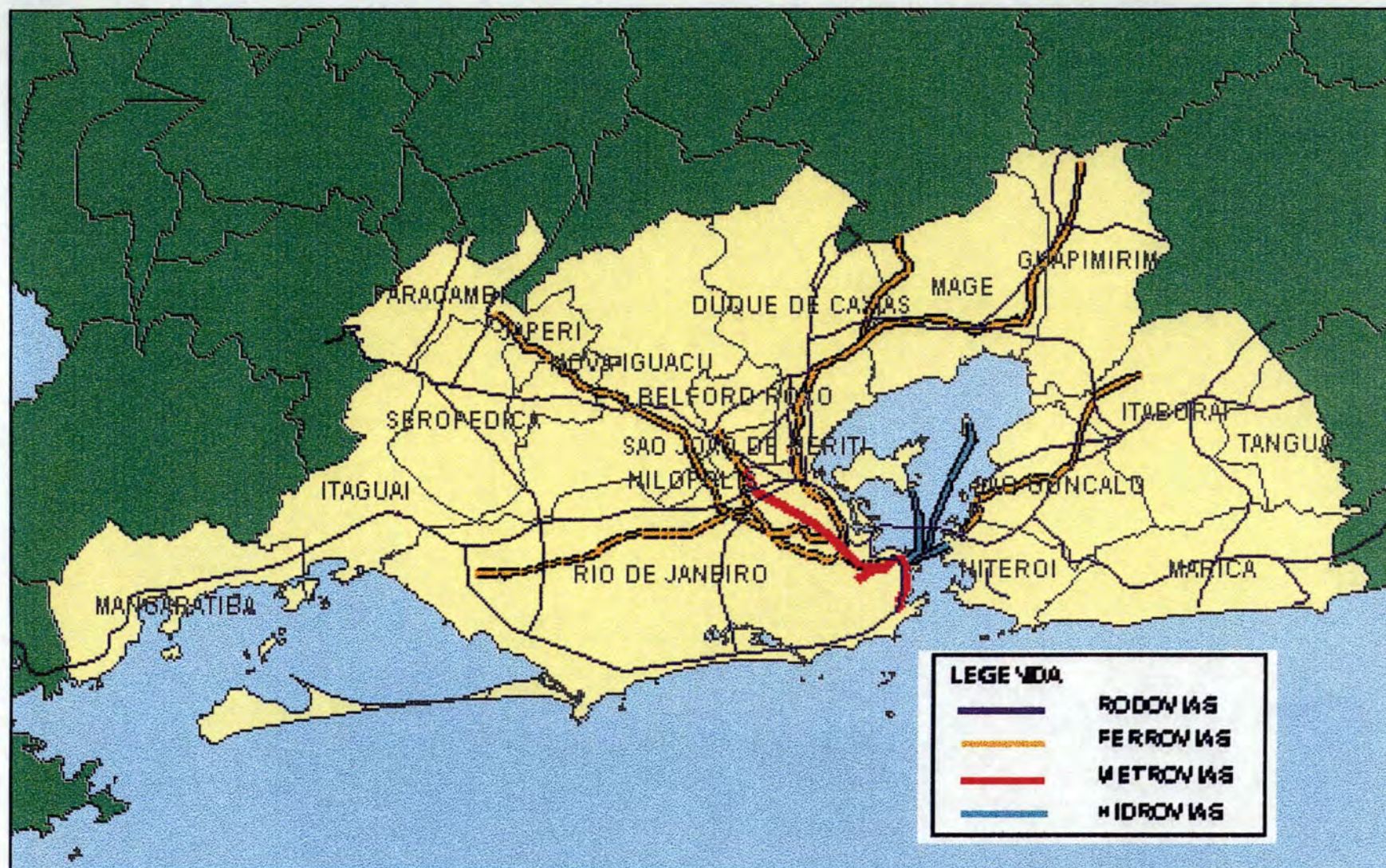


Figura 2.1 Rede de Transportes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A base geográfica utilizada para a orientação das pesquisas de origem e destino realizadas pelo PTM considerou a divisão da região metropolitana em 85 *setores de transportes*, agrupados em *áreas e macro-zonas de planejamento*. O Quadro 2.3 apresenta, a nível de macro-zonas, a distribuição percentual da população residente, alunos matriculados e número de empregos, que bem caracterizam a necessidade dos deslocamentos diários realizados pelas pessoas. Como se pode observar, o Município do Rio, com 54,64% da população, concentra 79,70% dos empregos, destacando-se como o principal pólo gerador e fator determinante para que, entre as macro-zonas, o principal motivo de deslocamentos seja a ligação casa-trabalho, direcionada, em sua maior parte, para o centro dessa Cidade.

Os levantamentos feitos pelo PTM constataram, ainda, a realização de 13.182.719 viagens/dia, cuja distribuição, por modos de transporte, é apresentada no Quadro 2.4. No lado motorizado, os ônibus predominam como principal meio de transporte utilizado pela população, com 61,02% das viagens totais feitas (cerca de 77% se considerado, apenas, o universo motorizado, ou 91% no âmbito do transporte coletivo), o que evidencia a grande disfunção do transporte público metropolitano que é submeter a maior parcela de seus habitantes a um meio de transporte absolutamente inadequado para atender grandes demandas, em detrimento dos sistemas de trens, metrô e barcas. No lado não motorizado, as viagens a pé predominam, confirmando a falta de uma cultura do uso da bicicleta, embora as condições geográficas e climáticas sejam favoráveis.

Quadro 2.3 Distribuição percentual de residentes, alunos e empregos na RMRJ

Macro-zona	População residente	Alunos matriculados	Percentual de empregos
Rio de Janeiro Rio de Janeiro	54,64 %	53,58 %	79,70 %
Baixada Fluminense Duque de Caxias S.J. de Meriti Nilópolis Nova Iguaçu Belford Roxo Queimados Japeri	25,72 %	25,84 %	9,58 %
Oeste Paracambi Itaguaí Seropédica Mangaratiba	1,89 %	2,18 %	0,48 %
Fundo da Baía Magé Guapimirim	1,95 %	2,04 %	0,21 %
Leste Niterói São Gonçalo Itaboraí Tanguá Maricá	15,80 %	16,36 %	10,03 %

Fonte: IPLANRIO (1996)

Quadro 2.4 Distribuição de viagens diárias na RMRJ

Motorizadas 79,04 %		Não motorizadas 20,96 %	
Ônibus	61,02 %	A pé	19,68 %
Automóvel/táxi	11,50 %	Bicicleta	1,28 %
Trem	3,13 %	Total: 13.182.719 viagens/dia	
Metrô	2,28 %		
Barcas/aerobarcos	0,68%		
Motos	0,26 %		
Outros	0,17 %		

Fonte: IPLANRIO (1996)

O Quadro 2.5 resume a divisão dos deslocamentos por modo de transporte e motivo. Coerente com o perfil sócio-econômico da região, o transporte coletivo destaca-se como a principal estratégia de deslocamento da população, para todos os motivos elencados pela pesquisa. O uso de coletivos e automóveis são importantes para os deslocamentos por motivos de trabalho e os trajetos a pé, destacam-se para o acesso às escolas. Do total de viagens diárias na RMRJ, cerca de 50% correspondem ao motivo casa-trabalho, repetindo o padrão verificado por ocasião das pesquisas realizadas, vinte anos antes, pelo PIT-METRÔ.

Quadro 2.5 Deslocamentos por modo e motivo - RMRJ

Modo	Casa-trabalho	Casa-Escola	Casa-outros	Não baseados em casa	Total
Coletivo	31,48 %	11,22 %	14,08 %	1,57 %	58,35 %
A pé	7,82 %	10,71 %	5,37 %	0,56 %	24,45 %
Automóvel	7,26 %	1,78 %	4,68 %	0,60 %	14,52 %
Bicicleta	1,08 %	0,48 %	0,53 %	0,04 %	2,13 %
Motocicleta	0,24 %	0,04 %	0,07 %	0,01 %	0,36 %
Outros	0,10 %	0,04 %	0,03 %	0,02 %	0,19 %
Total	47,98 %	24,27 %	24,96 %	2,79 %	100 %

Fonte: IPLANRIO (1996)

O pesado ônus imposto à população usuária do transporte coletivo evidencia-se na aferição do tempo gasto nas viagens, quando comparados os diversos modos (Quadro 2.6). Trajetos mais longos, devido à concentração da população mais carente (usuária cativa do transporte público) nas periferias das cidades, o uso intensivo do ônibus e a saturação das vias pelo número excessivo de veículos circulantes, aumentam os tempos dispendidos, principalmente, nos deslocamentos casa-trabalho que apresentam valores médios elevados (1h e 05 minutos).

Quadro 2.6 Tempo médio de viagem por modo - RMRJ

Modo	Casa-trabalho	Casa-escola	Casa-outros	Não baseados em casa	Média
Coletivo	1h 05 min	38 min	44 min	48 min	54 min
Automóvel	39 min	39 min	35 min	35 min	35 min
Motocicleta	27 min	12 min	37 min		27 min
Bicicleta	22 min	22 min	20 min		21 min
A pé	19 min	16 min	18 min	20 min	17 min

Fonte: IPLANRIO (1996)

Concluindo essa breve análise da demanda por transportes na RMRJ, cabe comentar dois aspectos de fundamental importância para a compreensão das dimensões do problema e do papel possível de ser assumido pelos sistemas de transporte de massa (metrô, trens e barcas), em sua solução. O primeiro decorre das características regionais, onde a urbanização desordenada ocasionou a intensa dissociação entre locais de moradia e trabalho, concentrando, ainda, a oferta de empregos nas zonas centrais do município do Rio de Janeiro. Tal situação determinou a consolidação de corredores de tráfego que coincidem com os eixos de ocupação urbana descritos anteriormente, exigindo, da precária rede de transportes coletivos em operação, atender a volumes que podem variar de 180.000 a 750.000 passageiros/dia. O segundo refere-se à natureza pendular dos deslocamentos casa-trabalho ou casa-escola. Concentrando-se pela manhã, entre 7 e 8 horas, ao longo do dia entre 12 e 13 horas e, à tarde, entre 17 e 18 horas, geram os chamados períodos de pico de demanda (que agregam tipicamente 11,68% da demanda diária), saturando as vias e os sistemas de transportes disponíveis.

O Quadro 2.7 permite associar, de forma aproximada, os principais modos de transporte coletivo terrestre, com as respectivas capacidades de produção de serviços, em

passageiros/hora/sentido, segundo estudos divulgados pela Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP.

Quadro 2.7 Capacidade de carregamento dos modos de transporte

Modo	Capacidade	
	Passageiros / hora / sentido	
Ônibus simples	10.000	a 17.000
Ônibus em faixa exclusiva	17.000	a 24.000
VLT em via confinada	25.000	a 33.000
Metrô	30.000	a 40.000
Trem metropolitano	40.000	a 50.000

Fonte: ANTP (1996)

Como nele se pode ver, do ponto de vista técnico, o transporte de grande número de passageiros por meio de ônibus em via partilhada (ônibus simples), principal modo disponível na RMRJ, representa o uso de uma tecnologia absolutamente inadequada para atender aos níveis de demanda que se apresentam. Os modos mais adequados, como o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), o metrô, os trens metropolitanos e as barcas (transporte hidroviário), destacam-se como responsáveis pelo atendimento da maior parte da demanda por viagens, nas grandes cidades dos países ditos desenvolvidos, oferecendo melhores padrões de rapidez, segurança e conforto a seus usuários. Essa maior capacidade de carregamento, compatível com as necessidades dos grandes corredores metropolitanos, define o conceito de transporte de massa. A deficiência ou inexistência de sistemas de transporte de massa nas grandes metrópoles representam, hoje, um dos fatores que caracterizam uma situação de subdesenvolvimento.

2.2 A oferta de transportes na RMRJ

O transporte público de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro utiliza as tecnologias presentes nos modos rodoviário, metroviário, ferroviário e hidroviário, que partilham, entre si, a demanda por viagens conforme foi visto anteriormente. A análise feita a seguir procura descrever o cenário vigente até 1998, ano em que se concretizaram os contratos de concessão em tela.

O transporte rodoviário, realizado através de linhas de ônibus regulares de natureza municipal e intermunicipal, é o modo preponderante, mobilizando uma frota superior a 12.000 ônibus, alocados em mais de 1.000 linhas, operadas por cerca de 130 empresas privadas e utilizando em torno de 51 terminais consolidados. O metroviário, operado pela estatal METRÔ RJ, apresenta duas linhas que, com a realização das obras de expansão anteriores à concessão, consolidaram as ligações: Pça. Saens Peña (Tijuca) - Pça. Cardeal Arcoverde (Copacabana), denominada Linha 1 e Estácio - Pavuna, denominada Linha 2. O ferroviário, operado pela estatal FLUMITRENS, possui mais de 400 quilômetros de vias, 8 ramais, 95 estações e 32 paradas, percorrendo os corredores mais populosos da região metropolitana. O modal hidroviário é representado pelas ligações entre Rio e Niterói, Rio e Baía da Ribeira (Ilha do Governador), Rio e Paquetá, Mangaratiba e Ilha Grande, e I. Grande Angra dos Reis, realizadas pela operadora estatal CONERJ, através de barcas convencionais (*ferryboats*); Rio e Niterói e Rio e Paquetá, feitas pela operadora privada TRANSTUR, através de aerobarcos e catamarãs. O mapa da Figura 2.1 permite a visualização da abrangência geográfica do transporte de massa na região.

Quadro 2.8 Operadoras, tecnologias e partição modal de passageiros transportados

Modo	Operadora	Tecnologia	Participação no nº de passageiros transportados em coletivos
Rodoviário	diversas (privadas)	ônibus simples	90,93 %
Metroviário	Cia. do METRÔ	trem de metrô com piloto automático (linha 1) frota mista: trem metrô e carros articulados (linha 2)	3,40 % (1)
Ferroviano	Cia. FLUMITRENS	composições de TUE's (2) e diesel elétricas	4,66 %
Hidroviário	CONERJ TRANSTUR (privada)	barcas convencionais aerobarcos e catamarãs	1,01 %
Obs.: (1) não está considerado o possível crescimento da demanda atendida pelo METRÔ em função de sua expansão para Copacabana e Pavuna, por não terem sido divulgados dados oficiais sobre essa nova realidade; (2) TUE = Trem Unidade Elétrica - composição padrão de quatro carros de tração elétrica.			

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a prestação dos serviços de transporte coletivo, classificando-os como serviços públicos a serem disponibilizados pelas três esferas de governo, segundo as respectivas competências e mediante concessões e permissões (esses institutos serão abordados em profundidade no Capítulo 5). Determinou, ainda, em seu artigo 22, a competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte, situação que, no caso desta última atividade, pela ausência da edição de uma norma geral federal, consubstanciou um cenário de grande diversidade de leis e regulamentos regionais e locais ao longo do país.

A RMRJ reflete essa realidade a nível das unidades federativas que a compõem. Os serviços são regulamentados pelo Estado, para a região como um todo, e pelos Municípios, em cada circunscrição administrativa, possibilitando diferentes soluções institucionais em cada instância. Na competência estadual convivem os dois modelos típicos de descentralização da prestação de serviços: a outorga a entidade estatal operadora, mediante lei autorizativa e regulamentos próprios, como são os casos do Metrô, Flumitrens e Conerj, caracterizando uma transferência de titularidade (Meirelles, 1985); e a delegação a terceiros mediante concessão ou permissão, como é o caso do transporte rodoviário intermunicipal operado pela iniciativa privada, sob a gestão do Departamento de Transportes Rodoviários - DETRO, autarquia criada por lei com essa finalidade, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes - SECTRAN/RJ. Na esfera municipal inexistem entidades operadoras públicas de transportes, prevalecendo o modelo de delegação por permissão, apenas para o modo rodoviário. As soluções institucionais adotadas para a gestão pública dos serviços, entretanto, variam de acordo com o tamanho da cidade, observando-se mais regulamentação e controle, bem como formas de organização mais complexas nos municípios maiores (Aragão, 1998).

Os municípios, como regra geral, utilizam órgãos da administração direta para gerir seus sistemas de transporte. Nesse sentido, são criadas secretarias municipais especializadas (cidades maiores) ou atribuídas essas funções a pastas responsáveis pela gestão de serviços públicos em geral (secretarias de obras e serviços públicos, por exemplo). Os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói são conhecidas exceções: o primeiro possui a Superintendência Municipal de Transportes Urbanos - SMTU, vinculada à Secretaria Municipal de Trânsito - SMTR, como autarquia responsável pela função; o segundo criou um departamento

especializado dentro de sua empresa municipal de limpeza urbana, aproveitando, assim, a flexibilidade de gestão dessa empresa pública.

Quadro 2.9 Modelo institucional da oferta de transportes públicos na RMRJ

Esfera de governo	Contexto legal	Modo de transporte	Modelo de descentralização	Modelo de gestão
Estadual	Normas constitucionais Leis de Concessões e de Licitações	Metroviário	outorga por lei e criação de entidade operadora estatal	autonomia das operadoras sob supervisão da SECTRAN/RJ
		Ferrovário		
		Hidroviário		
		Rodoviário	delegação por permissão	autarquia DETRO/RJ
Municipal	Regulamentos próprios	Rodoviário	delegação por permissão	adm. direta autarquia emp. pública

No caso da delegação do transporte rodoviário, em todas as esferas, o objeto tende a ser a linha caracterizada por seu itinerário, frota operacional e tarifa. Mesmo nas cidades maiores as permissões atuais originaram-se de evoluções históricas, em que os serviços de transporte sofreram um processo de formalização e regulamentação crescentes, sempre beneficiando a consolidação de interesses já estabelecidos. Desse modo, as atuais permissões foram "herdadas" de eras passadas, sem licitação, num passado remoto e pouco documentado (Aragão). Essa conjuntura, aliada à ausência de prazos de validade e contratos formais, em sua maioria, criou uma situação de conflito com a nova legislação federal sobre concessões e permissões (Lei nº 8.987/95), que exige esses estatutos inerentes aos contratos públicos. Obrigados a agendar soluções que deveriam, na ótica do legislador, desestabilizar esses mercados cartelizados, os órgãos gestores tendem, hoje, a repetir as

velhas fórmulas conservadoras de interesses, ao buscar no legislativo local a prorrogação legal das velhas permissões, por prazos longos e incompatíveis com o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (ver Capítulo 7).

A política tarifária da região metropolitana submete-se, também, à divisão da competência governamental. A rigor, cada esfera é independente para fixar seu modelo tarifário em função das peculiaridades locais. A evidência da conurbação e o direcionamento centralizado das viagens não foram argumentos capazes de sensibilizar os governantes para a necessidade de uma gestão comum da questão, visando maior justiça na distribuição dos custos do transporte entre a população usuária.

O Município do Rio de Janeiro adota a tarifa única em suas linhas rodoviárias, tendo instituído uma câmara de compensação "informal", gerida pelas próprias operadoras privadas. Esse mecanismo permite que, dentro do território municipal, a receita das linhas mais curtas e próximas aos centros urbanos subsidiem as mais longas, favorecendo os moradores das periferias. No plano metropolitano, no entanto, o modelo é perverso, pois os moradores dos municípios limítrofes arcam com os valores das tarifas intermunicipais, mais elevadas para percursos iguais ou menores.

Nas linhas rodoviárias metropolitanas a gestão tarifária se aproxima de uma tarifação por área ou anéis (Pereira, 1996). A evolução do modelo se deu, a partir de um critério de tarifa quilométrica (com base no custo por quilômetro percorrido), em função da necessidade de se reduzir o número excessivo de valores unitários que inviabilizava o acompanhamento e o controle. A solução foi facilitada pelo fato de que as operadoras naturalmente, dominavam

já as demandas por áreas ou regiões, permitindo a compensação interna de eventuais desequilíbrios entre receita e custo operacional.

Nos municípios menores, a prática é homologar os pleitos tarifários apresentados pelas operadoras ou acompanhar os percentuais de reajuste adotados pelo Município do Rio ou, ainda, pelo sistema intermunicipal. Poucas cidades possuem burocracias capazes de acompanhar preços de insumos e realizar cálculos tarifários com base em planilhas de custos razoavelmente complexas. Em todos os casos relacionados com o transporte rodoviário, o modelo adotado é o da tarifa pelo custo, uma vez que a possibilidade de sua fixação pelo preço (conforme faculta a nova legislação de concessões) depende da realização de novas licitações, sempre adiadas, como se viu acima.

A fixação dos valores tarifários para os sistemas de metrô, trens e barcas, de longa data abandonaram a lógica dos custos. Dois motivos principais podem ser apresentados para explicar esse fato: a idéia, consensual na comunidade técnica setorial, de que o transporte de massa tem que ser subsidiado pelo governo e a degradação progressiva dos sistemas que passou a obrigá-los a competir com o transporte rodoviário. Consolidou-se, assim, a prática de acompanhar, na determinação dos preços das tarifas desses modos, a evolução da tarifa praticada pelo Município do Rio de Janeiro, em seu sistema de ônibus, adotando-se diferenciais para mais ou para menos, em função do equilíbrio pretendido entre a capacidade de ofertar lugares e a procura dos usuários. Essa lógica foi superada, apenas, às vésperas dos processos de concessão, quando se mostrou necessário definir tarifas mais atrativas aos segmentos privados que se procurava atrair para os empreendimentos.

A prática de tarifas integradas entre os diversos modos de transporte tem se limitado à experiência do Cia. do Metrô, através da venda dos bilhetes de integração metrô-ônibus, metrô-trem e metrô-barcas, historicamente sem grande significado no quantitativo de bilhetes comercializados. A iniciativa foi recentemente revitalizada com o advento da inauguração, em meados de 98, das estações Cardeal Arcoverde e Pavuna, esta última articulando a linha 2 do Metrô com linhas de ônibus especiais, originadas na Baixada Fluminense, trafegando pelo novo corredor da chamada "Via Light".

Uma análise contemporânea da oferta de transportes na RMRJ, finalmente, não pode deixar de referenciar a participação do denominado *transporte informal*. Definido como o serviço de transporte coletivo de passageiros, prestado em áreas urbanas, sem autorização ou concessão dos poderes públicos locais (NTU, 1997), a atividade, nos últimos anos, vem apresentando um rápido crescimento em muitas cidades brasileiras. Em regiões metropolitanas, o fenômeno é marcante em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza, Salvador e Brasília. Segundo pesquisas realizadas pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU (op. cit.), dentre suas causas destacam-se: o aumento do desemprego; a falta de fiscalização pelo poder público; a deficiência dos sistemas regulares de transportes; a alta rentabilidade apresentada pela atividade informal; a disponibilidade e expansão da oferta de veículos utilitários adequados a essa modalidade de transporte (kombis, vans, etc.); a mudança do perfil da demanda, com a exigência de maior conforto e "status"; e fatores político-institucionais, relacionados com a expressão política assumida pelo movimento dos operadores e pelas iniciativas de regulamentação da atividade.

A tecnologia predominante, antes pautada no uso de ônibus velhos (ônibus piratas) inclui, hoje, *kombis*, *vans* e demais veículos de pequena ou média capacidade. Embora ainda não existam estudos consolidados sobre a real participação do transporte informal no atendimento da demanda por transporte coletivo na RMRJ, a pesquisa acima citada estima a frota engajada nessa operação em aproximadamente 2.000 ônibus e 1.600 *kombis* ou *vans*, o que permite afirmar que esse setor já deve representar parcela a ser considerada na produção do transporte metropolitano.

Capítulo 3

A situação dos transportes de massa na RMRJ

O processo de concessão dos sistemas de transportes de massa da RMRJ – abordado em detalhe mais adiante, no Capítulo 7 – foi precedido de estudos realizados por consultores especializados. Ao longo de 1996, através de licitações diversas, o denominado Programa Estadual de Desestatização – PED selecionou consórcios de empresas que se dedicaram à avaliação de todas as entidades públicas incluídas no empreendimento e à definição de modelos para os respectivos processos de privatização.

No caso do METRÔ, os estudos foram feitos pelo Consórcio liderado pela empresa Engevix Engenharia Ltda., do qual participaram, ainda, Balman Consultores Associados Ltda., Leasecorp Serviços, Locações e Participações Ltda., e Transplan Planejamentos e projetos S.A. que entregou seus relatórios conclusivos em julho de 1997. Na FLUMITRENS atuou o mesmo Consórcio, acrescido da empresa Máxima Consultoria e Finanças Corporativas Ltda. que entregou seus relatórios nessa mesma época. A CONERJ, por sua vez, foi avaliada pelo Consórcio Trevisan, constituído pelas empresas Trevisam Consultores de Empresas Ltda., Balman Consultores Associados Ltda., Planave S.A Estudos e Projetos de Engenharia e Banco Liberal S.A. que apresentou seu relatório conclusivo em dezembro de 1996 . Todos os estudos basearam-se em levantamentos abrangentes de informações, em cada organização, razão pela qual os respectivos relatórios conclusivos integram a base documental usada para subsidiar a análise feita a seguir.

3.1 O sistema de transporte metroviário

A Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro - METRÔ iniciou sua operação comercial em março de 1979, com o funcionamento do trecho da Linha 1, compreendido entre as estações Praça 11 e Glória, num percurso de 4,3 km de extensão, incluindo 5 estações. Em 1982 esse trecho inicial foi ampliado, passando a interligar a Praça Saens Peña, na Tijuca, ao bairro de Botafogo, num percurso de 11,6 km, servido por 15 estações que, mantendo-se inalterado até 1998, quando houve a inauguração da estação Cardeal Arcoverde, em Copacabana, já sob a perspectiva da concessão. A Linha 2 viveu uma história mais conturbada. Inaugurada em novembro de 1981, com a operação do trecho Estácio-Maracanã, teve sua extensão ampliada até Irajá, em março de 1983, atingindo 7 estações em 15,3 km de percurso. Em dezembro de 1985, entretanto, demarcando o início de um contexto de incerteza e inconstância no fluxo de recursos para investimento e custeio, o trecho compreendido entre Maria da Graça e Irajá deixou de operar. Mesmo sem disponibilidade de recursos para investimentos significativos, a linha volta a atender as estações de Inhaúma, em 1987 e a de Engenho da Rainha, em 1991. Já num cenário de retomada de investimentos pré-concessão, em setembro de 96 são reinauguradas as estações de Tomás Coelho e Vicente de Carvalho. Posteriormente, em 1998, a Linha 2 atinge o terminal da Pavuna, completando a extensão originalmente prevista em seu projeto.

O organograma apresentado na Figura 3.1 representa a estrutura básica vigente na Cia. do Metropolitano no período que antecede a concessão (até janeiro de 98). Concebida como uma empresa de capital misto integrado pela União, Estado e Município do Rio de Janeiro, a Cia. do Metropolitano foi organizada com a missão, não só de operar e manter seus próprios sistemas de transporte mas, também, de planejar, desenvolver e implementar um sistema

metroviário de dimensões metropolitanas. Isso explica a presença, no organograma, de uma Diretoria de Engenharia voltada para o planejamento e o projeto especializados. Explica, também, o envolvimento de 43 % de seus empregados com atividades técnico-administrativas, caracterizando uma situação que seria atípica, caso a empresa fosse, apenas, uma operadora de serviços de transporte público (Quadro 3.1). De qualquer forma, essa opção original propiciou a formação de equipes altamente capacitadas que, ao longo dos anos, destacaram a Cia. do Metrô como um referencial de excelência nacional no que se refere ao planejamento e à engenharia de transportes.

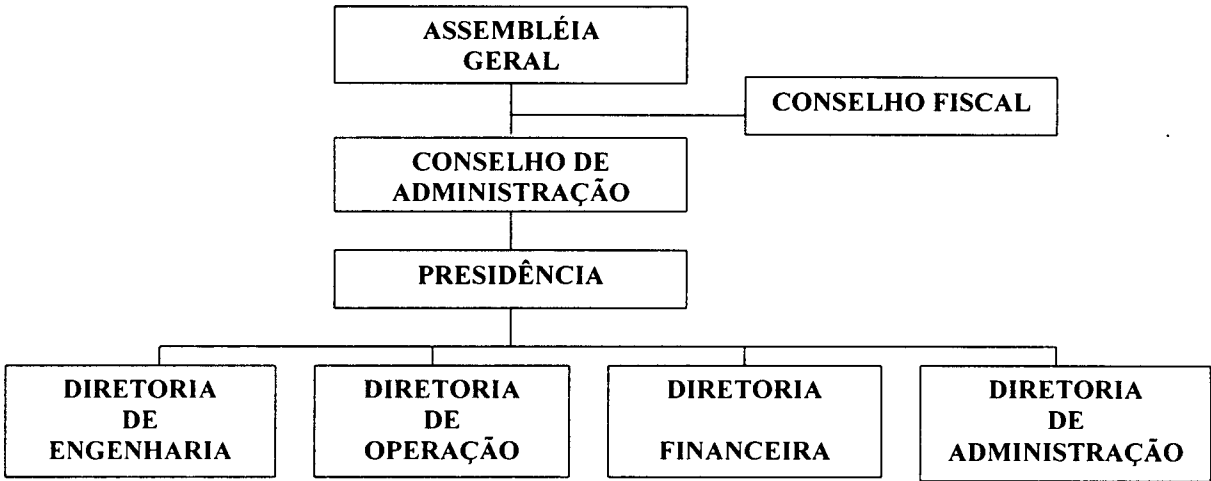


Figura 3.1 Organograma básico do Metrô

A implementação de políticas de redução de servidores, através do Programa de Reforma do Estado e, posteriormente, do próprio Programa Estadual de Desestatização que viabilizou os processos de concessão (abordados em maior detalhe no Capítulo 7), provocou significativa redução no quantitativo de pessoal do Metrô. O Quadro 3.1 mostra que, entre os anos de 93 e 96, este quantitativo reduziu-se em cerca de 26%, significando a baixa de 899 empregados. Mostra, ainda, que esse corte foi aproximadamente linear, afetando igualmente todos os setores da empresa.

Quadro 3.1 Cia. do Metrô: evolução do quantitativo de pessoal

Setor	1993		1996	
	quantitativo	%	quantitativo	%
Técnico/ administrativo	1.550	45	1.103	43
Operacional	1.914	55	1.462	57
Total	3.464	100	2.565	100

O Quadro 3.2 apresenta as características tecnológicas do Sistema Metrô, ao final do ano de 1997, ou seja, no momento de sua outorga à iniciativa privada. Resume a situação de suas instalações físicas, disponibilidade de material rodante e conseqüente capacidade nominal.

Quadro 3.2 Sistema Metrô: características tecnológicas (1997)

Característica	Linha 1	Linha 2	Sistema
Nº de estações	15	9	24
Extensão das linhas	11,6 Km	13,9 Km	25,5 Km
Intervalo entre composições (pico)	3 min. 45 seg.	5 min.	---
Frota programada	12 (TM)	5 (TM) + 4 (TA)	17 (TM) + 4 (TA)
Oferta de lugares programada (dia útil)	839.040	291.686	1.130.726
TM = Trem metrô convencional TA = Trem articulado			

O histórico do desempenho do Sistema no período 92 - 96 é apresentado nos Quadros 3.3 e 3.4. No lado da oferta, sua capacidade de produção e confiabilidade são traduzidas através do número de viagens programadas e realizadas a cada ano pelas composições, e pela correspondente oferta de lugares. Como se pode ver, a série é decrescente no intervalo considerado, confirmando a inserção do Metrô no processo de degradação geral sofrido pelos sistemas de transporte de massa regionais. No lado da demanda atendida, observa-se que o ano de 1994, coincidente com o ano em que foram realizadas as pesquisas de campo do PTM, destaca-se como um período de demanda mínima, particularmente em decorrência de uma

interrupção de 6 meses na operação de significativo trecho da Linha 2. À partir de então o sistema volta a apresentar uma tendência de crescimento no número de passageiros transportados. Tal flutuação, independente da oferta decrescente, evidencia a existência de uma demanda reprimida que justifica investimentos e atrai a participação da iniciativa privada para o programa de concessões. No que se refere à integração com outros modais de transporte, os percentuais são historicamente pouco significativos e decrescentes, caracterizando a ausência de políticas eficazes nesse sentido.

Quadro 3.3 Sistema Metrô: série histórica da oferta de transporte

Indicador	1992	1993	1994	1995	1996
Viagens programadas	288.057	276.621	246.395	205.830	204.187
Viagens realizadas	266.730	254.131	200.521	187.826	184.048
Cumprimento programação	92,60 %	91,87 %	81,38 %	91,25 %	90,14 %
Lugares ofertados	426.499.136	406.353.436	320.631.474	300.332.271	294.291.279

Quadro 3.4 Sistema Metrô: série histórica da demanda atendida

Indicador	1992	1993	1994	1995	1996
Passageiros transportados	87.017.884	86.846.580	82.400.716	97.229.703	107.744.243
Média diária de passageiros	334.134	332.619	317.025	374.065	406.643
Passageiros integrados	748.813	706.583	586.541	532.043	610.396
Percentual de integração	1,01 %	0,95 %	0,80 %	0,63 %	0,66 %

Os Quadros 3.5 e 3.6 expõem a fragilidade da situação econômica da empresa. Sua dependência de subvenções governamentais, segundo os consultores, não se deve apenas ao aspecto social da tarifa praticada. São fatores relevantes: a pequena abrangência física do sistema, atendendo a uma área reduzida no cenário urbano e metropolitano, os elevados custos

de pessoal, a ausência de uma política tarifária e a instabilidade do fluxo de liberação das subvenções para custeio, ocasionando elevados custos financeiros com o pagamento de multas e juros. O perfil da despesa, levantado para o ano de 1995 (Quadro 3,5), demonstra esses desajustes. Em 95, os custos foram 4,41 vezes maiores do que a receita tarifária: a receita tarifária representou apenas 22,67 % dos custos e o sistema exigiu 77,24 % do valor dos custos, em verbas de subvenção (Quadro 3.6).

Quadro 3.5 Sistema Metrô: perfil da despesa (1995 – em milhares de Reais)

Pessoal	Material de manutenção	Energia elétrica	Outros	Total
111.826	2.356	4.510	19.546	138.238
80,9 %	1,7 %	3,3 %	14,1 %	100 %

Quadro 3.6 Sistema Metrô: necessidades de subvenção (1995)

Working Ratio	Taxa de Cobertura	Grau de Cobertura
4,41	22,67 %	77,24 %
Working ratio = razão entre o total dos custos e a receita tarifária Taxa de cobertura = razão entre a receita tarifária e o total dos custos Grau de cobertura = razão entre a subvenção para custeio e o total dos custos		

O processo de concessão do Sistema Metrô foi precedido e convive, ainda, com um significativo programa de investimentos públicos. A qualidade técnica dos projetos apresentados pelo governo que se iniciou em 95, e sua coerência com as diretrizes traçadas pelo PTM para o crescimento do sistema viabilizaram a participação do BNDES no denominado Programa de Investimentos 95/98. Totalizando R\$ 426.194.000,00, dos quais R\$ 241.600.000,00 oriundos do Banco e, os restantes R\$ 126.000.000,00, de contrapartidas do Estado, o Programa foi desenvolvido com o objetivo básico de melhorar o desempenho do Metrô, para atender a uma demanda diária de um milhão de passageiros. O total a ser investido foi alocado na forma apresentada no Quadro 3.7, nos quatro programas a seguir:

- a) Programa de Expansão - realizado no período 1996-1998, incluiu o acréscimo do novo trecho operacional da Linha 1 (Botafogo - Arcoverde), a expansão da Linha 2 até a Pavuna e a construção da área de estacionamento e manobra de trens conhecida como Rabicho da Tijuca;
- b) Programa de Consolidação - destinado a complementar as obras e instalações das linhas 1 e 2 e concluir obra e instalar equipamentos no Centro de Manutenção e no Centro de Controle Operacional;
- c) Programa de Recuperação Operacional - com o objetivo de recolocar a operação do Metrô em um patamar já alcançado no passado, através da retomada de um programa de manutenção adequado e da complementação das instalações auxiliares existentes;
- d) Programa de Aquisição de Material Rodante - prevendo a aquisição de 23 composições de 6 carros para a Linha 1, e 41 composições de 4 carros para a Linha 2.

Quadro 3.7 Sistema Metrô: programa de investimentos 95/98 (preços/junho 94)

Programa de Expansão	RS 273.404.000,00
Programa de Consolidação	RS 54.580.000,00
Programa de Recuperação Operacional	RS 33.410.000,00
Programa de Aquisição de Material Rodante (trens)	RS 64.800.000,00
Total	RS 426.194.000,00

O Quadro 3.8 apresenta o perfil operacional e de desempenho previstos para o Sistema Metrô no cenário pós-investimentos. Com as novas dimensões das linhas e a infra-estrutura disponível pretende-se elevar sua capacidade nominal para cerca de 920.064 passageiros/dia.

Quadro 3.8 Sistema Metrô: oferta básica prevista para o cenário pós-investimentos

Discriminação	Linha 1	Linha 2	Sistema
Trecho em operação	ARC - SPN	ESA - PVN	
Data prevista para operação	Abril / 98	Outubro / 98	
Frota operacional	23 TM	11 TM + 6 TA	
Intervalo entre trens	3 minutos	6 min. 30 seg.	
Capacidade (pass. /hora/sentido)	36.000	11.076	47.076
Capacidade média (pass./dia)	765.000	155.064	920.064
ARC – SPN = trecho Cardeal Arcoverde – Pça. Sãos Penna			
ESA – PVN = trecho Estácio – Pavuna			
TM = trem de metrô			
TA = trem articulado			

No que se refere à demanda, os estudos de concessão realizados pelos consultores e pela área de planejamento da empresa consideraram cenários com e sem integração. O Quadro 3.9 mostra as hipóteses de integração simuladas e o Quadro 3.10, os respectivos resultados num período de implementação que vai de 1997 a 2002. No extremo desta projeção, a demanda média esperada, em dias úteis, varia entre 1.031 e 1.186 usuários.

Quadro 3.9 Sistema Metrô: cenários operacionais prevendo integração com outros modos de transporte

Ccenário	Integração	Horário de operação
1	20 % dos passageiros	Segunda a Sábado Das 6 às 23 horas
2	5 % dos passageiros	
3	20 % dos passageiros	Segunda a Domingo Das 5 às 24 horas
4	5 % dos passageiros	

Quadro 3.10 Sistema Metrô: projeção da demanda segundo cenários de integração

Cenário	Demanda média em dias úteis (milhares)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	601	969	1.041	1.186	1.186	1.186
2	583	897	946	1.031	1.031	1.031
3	601	969	1.041	1.186	1.186	1.186
4	583	897	946	1.031	1.031	1.031

O Quadro 3.11 considera apenas a captura de demanda em função da melhoria dos serviços, sem qualquer integração, também no mesmo horizonte de tempo. Em 2002 espera-se que a demanda média atendida atinja os 735.700 passageiros/dia útil.

Quadro 3.11 Sistema Metrô: projeção da demanda sem integração

Linha	Demanda média em dias úteis (milhares)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	288,0	440,0	580,2	580,5	580,5	580,5
2	52,7	80,7	155,2	155,2	155,2	155,2
Sistema	340,7	521,5	735,7	735,7	735,7	735,7

3.2 O sistema de transporte ferroviário

O serviço de transporte ferroviário de subúrbio, no Rio de Janeiro, tem início em 1858, com a inauguração da Estrada de Ferro Pedro II, que interligava a estação da Corte à localidade de Queimados, num percurso de 47 quilômetros, servido por 6 estações. Sua função básica era o transporte de cargas e, complementarmente, da população lindeira. A partir dessa época, a tendência do sistema foi de crescimento em direção a Minas Gerais e São Paulo, induzindo o adensamento populacional ao longo da ferrovia.

Em 1861 inicia-se a operação regular do serviço de transporte suburbano de passageiros. Em 1889, com a proclamação da República, a empresa passa a chamar-se "Estrada de Ferro Central do Brasil", possuindo 9.800 quilômetros de vias. Em 1950 a Central do Brasil responsabilizava-se pela gestão de 37.000 quilômetros de vias férreas, abrangendo diversos Estados. A Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA é criada em 1957, com a incorporação de 18 ferrovias do país, inclusive a Central do Brasil e a Estrada de Ferro Leopoldina. Em 1975 a Rede Ferroviária destaca, como serviço autônomo, o transporte de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criando a Divisão Especial de Subúrbio do Grande Rio e subordinando-a diretamente à Presidência da RFFSA.

A Cia. Brasileira de Transportes Urbanos - CBTU surge, em 1984, para coordenar, administrar e operar o transporte urbano ferroviário de passageiros, em todo o país. Cria-se, assim, a Superintendência de Transportes Urbanos do Rio de Janeiro - STU RJ, como órgão da CBTU responsável pela gestão regional desses serviços.

No início da década de 90, como parte de uma política mais geral de descentralização de serviços públicos, o Programa de Descentralização do Ministério dos Transportes priorizou a transferência das competências e da infra-estrutura das Superintendências Regionais da CBTU, dentre elas a do Rio de Janeiro, para os respectivos governos estaduais. Deste modo, em dezembro de 1994 o sistema da STU-RJ é transferido para o Estado, com a criação da Cia. Fluminense de Trens Urbanos - FLUMITRENS.

Nascendo, assim, como uma empresa de capital misto, de composição acionária dividida entre União e Estado do Rio, a Flumitrens enfrentou, como primeiro desafio, a necessidade de transformar a estrutura administrativa meramente operacional da STU-RJ, em uma estrutura empresarial, compreendendo todas as funções técnicas e administrativas exigidas para seu funcionamento autônomo. A Figura 3.2 apresenta o organograma básico adotado pela nova empresa, concebido sob a influência de uma cultura de divisão funcional herdada da CBTU.

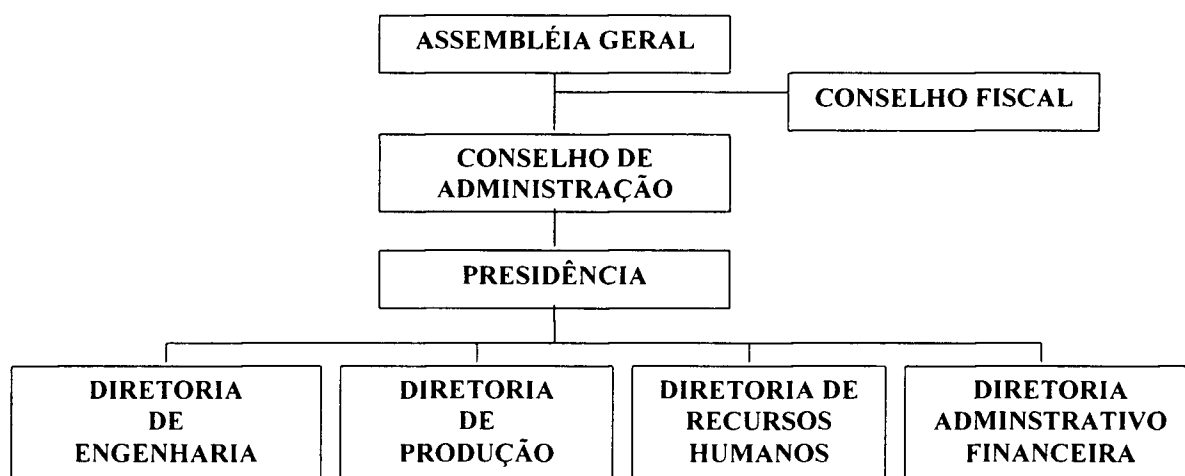


Fig. 3.2 Organograma básico da Flumitrens

Como se pode ver no Quadro 3.12, em contraste com o observado no caso do Metrô, a origem da Flumitrens como desmembramento de um braço operativo daquela Cia. Federal propiciou

a formação de um perfil de lotação de pessoal em que os maiores efetivos concentram-se na área operacional (mais de 80%). Também refletindo o resultado das políticas de corte de pessoal, a empresa sofreu uma redução linear de cerca de 36 % de seu efetivo, no período que vai de 1994 a 1996, ano em que se realizaram os estudos de concessão.

Quadro 3.12 Cia. Flumitrens: evolução do quantitativo de pessoal

Sestor	1994 (dez.)		1996 (dez.)	
	Quantitativo	%	quantitativo	%
Técnico/administrativo	1.005	12,0	844	15,6
Operacional	7.370	88,0	4.552	84,4
Total	8.375	100	5.396	100

A proposta de concessão apresenta-se à empresa num momento em que sua atuação abrange 15 municípios, 95 estações, 32 paradas, 684 quilômetros de vias singelas e 264 quilômetros de faixa de domínio, sendo: 163 quilômetros em bitola larga (1,60 metros) eletrificada; 9 quilômetros em bitola larga em vias de eletrificação; e 92 quilômetros em bitola estreita (1,0 metro) não eletrificada. A área coberta pela bitola larga inclui os corredores de: Deodoro, Japeri, Santa Cruz, Belford Roxo e Gramacho. A bitola estreita, os corredores de Vila Inhomirim, Guapimirim e Niterói-São Gonçalo. Este último corredor não foi incluído no processo de concessão. O Quadro 3.13 resume as características físicas e técnicas da parte do sistema da Flumitrens definido para a concessão.

No que diz respeito ao desempenho operacional verifica-se, como no caso do Metrô, uma situação de degradação progressiva. O Quadro 3.14 mostra, para os anos de 95 e 96, a produção de transporte, medida pelo número de viagens realizadas e a qualidade do serviço oferecido, segundo índices de regularidade e pontualidade, nos ramais de tração elétrica. Com exceção do ramal de Santa Cruz, de menor movimento, o período considerado reproduz a

Quadro 3.15 Sistema Flumitrens: disponibilidade da frota em dezembro de 1996

Situação	TUE	%	Carros tracionados	%	Locomotivas diesel	%
Operação	68	27,87	20	30,77	21	51,22
Manutenção	97	39,75	25	38,46	11	26,83
Inoperante	79	32,38	20	30,77	9	21,95
Total	244	100	65	100	41	100
TUE = trem unidade elétrica						
Carros tracionados por locomotivas diesel-elétricas						
Disponibilidade Média da Frota						
1995			1996			
37,4 %			29,0 %			

Refletindo a crise na oferta de serviços, a demanda atendida reproduz tendências decrescentes. O Quadro 3.16 permite verificar a expressiva redução do número de passageiros transportados entre 95 e 96 nos ramais eletrificados.

Quadro 3.16 Sistema Flumitrens: evolução da demanda atendida nos ramais com tração elétrica (em milhares de passageiros)

Ramal	1995	%	1996	%
Deodoro	49.369	50,0	43.973	53,5
Japerí	20.376	20,6	17.224	20,9
Santa Cruz	9.527	9,6	6.868	8,3
Belford Roxo	6.304	6,4	4.706	5,7
Gramacho	11.354	11,5	8.367	10,2
Totais	96.930	100	81.138	100

O Quadro 3.17 demonstra, claramente, a degradação do sistema no período que vai de 91 a 96, quando a média de passageiros transportados reduziu-se a cerca de 293.000 passageiros/dia. Para efeito de comparação cabe destacar que o transporte ferroviário do Rio chegou a atingir uma média superior a 900.000 passageiros/dia, no ano de 1984, na ausência de qualquer política efetiva de integração.

Quadro 3.17 Sistema Flumitrens: evolução da demanda atendida

Demanda	Ano					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total anual de entradas no sistema (milhares)	166.029	142.814	131.718	110.971	98.784	82.300
Média por dia útil (milhares)	565	497	459	392	358	293
Obs.: 1984 – ano em que se registrou a maior demanda média atendida pelo sistema Flumitrens superando os 900.000 passageiros/dia						

No aspecto econômico, a situação da Flumitrens não foge à conjuntura enfrentada por todos os sistemas de transporte de massa no Brasil. A estagnação da empresa e a queda da produção de serviços refletiram-se num perfil de despesas que superdimensiona o desembolso com pessoal e exige o aporte de subsídios governamentais significativos, como pode ser observado nos Quadros 3.18 e 3.19. Em 1996 os custos superaram a receita tarifária em 5,76 vezes, a receita tarifária representou apenas 17,36 % do valor dos custos e o sistema exigiu o aporte de 82,5 % do valor dos custos em subsídios.

Quadro 3.18 Sistema Flumitrens: perfil da despesa (em milhares de reais)

Item	1995	%	1996	%
Pessoal	190.469	89,8	169.007	82,0
Material de manutenção	1.684	0,8	5.758	2,8
Energia elétrica	10.282	4,9	9.213	4,5
Outros	9.653	4,5	22.097	10,7
Totais	212.088	100	206.075	100

Quadro 3.19 Sistema Flumitrens: necessidades de subvenção

	Working Ratio	Taxa de Cobertura	Grau de Cobertura
1995	6,36	15,72 %	83,67 %
1996	5,76	17,36 %	82,50 %
Working ratio = razão entre o total dos custos e a receita tarifária Taxa de cobertura = razão entre a receita tarifária e o total dos custos Grau de cobertura = razão entre a subvenção para custeio e o total dos custos			

Também de forma análoga ao ocorrido com a Cia. do Metropolitano, o processo de concessão da Flumitrens é precedido e inclui programas de investimentos públicos. A diferença marcante é que, no primeiro caso, tais programas visavam também a expansão dos serviços prestados e, no segundo, priorizam a recuperação de níveis de serviço próximos aos já atingidos no passado. O Quadro 29 resume os principais programas de investimentos que antecedem ou vinculam-se ao processo de concessão, descritos a seguir:

- a) Programa CBTU / BNDES - iniciado em 1988 com o objetivo de financiar a recuperação de Trens Unidades Elétricas (TUE), mobilizou recursos no valor de US \$ 100.160.728,00 ainda não totalmente aplicados até junho de 97.

- b) Programa BIRD I - foi desenvolvido pelo Governo Federal, através da CBTU, para o financiamento dos Projetos de Descentralização do Transporte Metropolitano operados pelas Superintendências Regionais. O Projeto relativo ao sistema de trens urbanos do Rio de Janeiro teve início em maio de 1993, envolvendo recursos da ordem de 275 milhões de dólares (preços de junho de 92), sendo 128,5 milhões disponibilizados pelo Banco Mundial e 143,5 milhões como contrapartida do governo federal, a serem aplicados no período de 1994 a 1998. Desse total, 260,9 milhões estavam previstos para aplicação na recuperação de vias férreas, estações, trens, instalações e sistemas auxiliares, e 11,1 milhões destinados a custear o desenvolvimento institucional necessário ao processo de descentralização. Posteriormente, em 1995, foram feitas revisões nas especificações técnicas dos serviços, no montante do financiamento que passou a ser de US \$ 292.168,110,00 e no cronograma inicial do empreendimento que foi reprogramado para o período de 1995 a 1999, sobrepondo-se, assim, ao processo de concessão.

c) Programa Estadual de Transportes - PET - foi desenvolvido no âmbito da Secretaria de Estado de Transportes do Rio de Janeiro, com a finalidade de complementar os investimentos do Programa BIRD I. Prioriza a recuperação de trens, vias férreas e sistemas operacionais, contando com recursos da ordem de US \$ 372.500.000,00, sendo 186 milhões integralizados pelo BIRD, e o restante, por contrapartida do Governo Estadual. Originalmente previsto para aplicação no período entre 1996 a 2001, a efetivação do financiamento sofreu sucessivos atrasos, sendo, em janeiro de 97, vinculado ao processo de concessão do sistema.

d) Programa de Reforma do Estado - incluindo um financiamento mais amplo oferecido pelo BIRD, para apoiar a transferência para a iniciativa privada de atividades econômicas exploradas pelo Estado, o Programa destinou à Flumitrens uma verba de US \$ 45.404.000,00 com o objetivo maior de custear o desenvolvimento institucional e a modernização administrativa da empresa. A demora das negociações e a convergência de finalidades tornaram conveniente, ao Banco e à Administração Estadual, a integração desses recursos ao PET e, conseqüentemente, ao processo de concessão.

Quadro 3.20 Sistema Flumitrens: síntese dos investimentos públicos que antecedem ou vinculam-se ao processo de concessão

Programa	Valor	Objeto
CBTU / BNDES	US \$ 100.160.728	Reabilitação de trens
BIRD I	US \$ 292.168.110	Reabilitação de trens, estações, sistemas operacionais e desenvolvimento institucional
PET I	US \$ 372.500.000	Complementação do programa BIRD I
Reforma do Estado	US \$ 45.404.000	Apoio ao processo de privatização
Total	US \$ 810.232.838	

Como foi comentado, todos os programas de investimentos propostos, realizados ou em fase de realização, tiveram como objetivo básico a recuperação operacional do Sistema Flumitrens, resgatando desempenhos anteriores à sua degradação. O Quadro 3.21 apresenta a evolução da demanda de passageiros que se espera seja atendida a partir de 1997, ao longo do prazo dos investimentos e após sua efetivação, considerando simulações feitas com base nos resultados das pesquisas feitas dentro do PTM em 1994. No somatório de todos os ramais sujeitos à concessão, para o ano de 2001 e seguintes, é previsto o transporte de uma média diária de 1.421.400 passageiros.

Quadro 3.21 Sistema Flumitrens: demanda projetada considerando o resultado dos investimentos

Corredor	Demanda Média p/ dia útil (em milhares)					
	1997	1998	1999	2000	2001	Após 2002
Deodoro	114,6	166,5	175,9	120,8	131,3	131,3
Santa Cruz	28,0	93,6	154,7	223,3	278,4	278,4
Japerí	112,3	206,0	365,4	413,3	469,8	469,8
Belford Roxo	35,0	64,1	96,3	144,4	189,0	189,0
Gramacho	56,2	101,6	203,3	282,3	331,5	331,5
Vila Inhomirim	3,0	3,0	17,6	17,8	17,9	18,1
Guapimirim	0,3	1,8	3,2	3,3	3,3	3,3
TOTAIS	349,3	635,4	1.016,3	1.204,9	1.421,2	1.421,4

3.4 O sistema de transporte hidroviário

O serviço regular de transporte hidroviário de passageiros entre Rio e Niterói iniciou-se em 1853, com a criação da Cia. de Navegação de Nictheroy, operando uma frota de 3 embarcações. Em 1862 a Cia. Nictheroy é sucedida pela Cia. Ferry que se manteve em operação até o ano de 1889. Naquele ano, a Cia. Cantareira e a Viação Fluminense assumem os serviços, incluindo o transporte de cargas e de veículos. Em 1946, a Frota Carioca assume o controle acionário da Cantareira e, em 1948, as duas operadoras são adquiridas pela Frota Barreto. Cerca de 10 anos após, o ciclo de gestão privada do serviço público de transporte hidroviário de passageiros entra em crise, culminando com um movimento social de protesto que induz à estatização do sistema pela União, em 1959.

Em 1967 o governo federal cria a Empresa de Serviços de Transportes da Baía que passa ao controle estadual em 1971. 1973 destaca-se como o ano de criação da Cia. de Navegação do Estado do Rio de Janeiro - CONERJ, operando o transporte de passageiros, cargas e veículos até 1974, ano em que a inauguração da ponte entre Rio e Niterói leva à extinção desses dois últimos serviços.

A opção por soluções de transporte rodoviário, possibilitada pela existência da nova ponte, levou à criação de inúmeras linhas de ônibus interligando os principais pólos de atração de viagens entre os municípios que margeiam a Baía de Guanabara, prejudicando a demanda do transporte hidroviário de passageiros. O advento da ponte é, assim, um dos principais fatores que levaram à decadência sofrida pelo sistema operado pela CONERJ desde então. Perdendo prioridade no orçamento do Estado, a contínua falta de recursos para investimento e manutenção passa a provocar a progressiva depreciação de sua frota, terminais e instalações,

num processo que se arrasta, intercalado por breves períodos de pequenas recuperações, até a inclusão da empresa no programa de concessões.

Os estudos voltados à definição do modelo de concessão da CONERJ, realizados ao longo do ano de 1996, encontraram a empresa organizada conforme a estrutura apresentada na Figura 3.3.

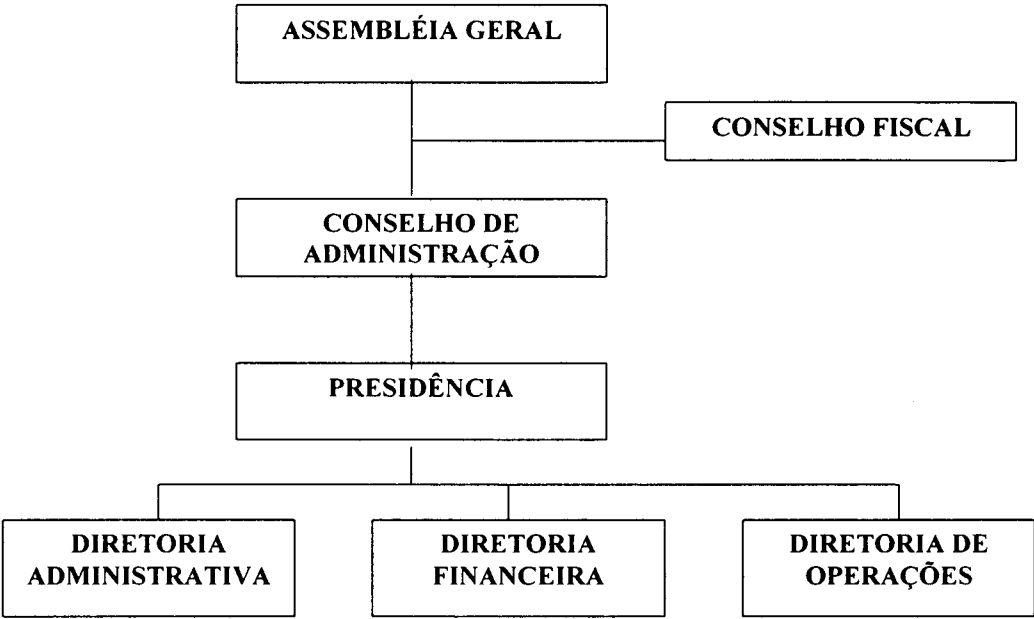


Figura 3.3 Organograma básico da CONERJ

A exemplo do ocorrido nos casos do Metrô e da Flumitrens, a crise sofrida pela Companhia refletiu em sua área de recursos humanos, hipertrofiando o setor administrativo-financeiro em relação ao operacional, ocupando, o primeiro, 36,11 % e o segundo, 63,89 % do pessoal disponível, como demonstra o Quadro 3.22. Impediu, ainda, a renovação natural do quadro de servidores, fazendo com que parcela considerável do funcionalismo envolvido com a operação fosse composta por aposentados optantes pela permanência em serviço. Também nessa época, uma decisão do Governo do Estado no sentido de anular os contratos de trabalho dos aposentados provocou um volume de demissões que inviabilizou a operação dos serviços.

A solução encontrada foi a contratação emergencial e, posteriormente, mediante licitação pública, de cooperativas de marítimos para fornecimento de mão de obra especializada, situação que se manteve até a transferência do sistema para a concessionária.

Quadro 3.22 Quadro de pessoal da CONERJ (dez. 1996)

Setor	Quantitativo	%
Adm. / financeiro	273	36,11
Operacional	483	63,89
Total	756	100

O Quadro 3.23 mostra as características técnicas e operacionais das ligações hidroviárias operadas pela CONERJ, consideradas para o programa de concessão. A ligação Rio - Niterói que em 1996 transportou, em média, 86.400 passageiros/dia, é a única a apresentar demandas típicas de um sistema de transporte de massa. Em sua história destaca-se o ano de 1973 como o de melhor desempenho, quando foi registrada a demanda média máxima do sistema, de 185.000 passageiros/dia. A ligação Rio - Paquetá serve aos moradores locais e à demanda turística, principalmente, nos fins de semana e feriados. A ligação Centro do Rio - I. do Governador, embora importante, compete com linhas de ônibus de igual origem e destino, ficando sua demanda sempre dependente da qualidade da oferta disponibilizada aos usuários. As ligações entre Mangaratiba, Ilha Grande e Angra dos Reis, também se caracterizam como de atendimento a demandas locais e turísticas, de baixa intensidade, não sendo relevantes sob o ponto de vista do transporte metropolitano de massa.

Quadro 3.23 Sistema CONERJ: características das ligações hidroviárias na RMRJ

Ligação	Distância	Embarcação	Tempo de viagem	Demanda média (pass./dia 1996)
Rio - Niterói	2,7 milhas	Lanchas de 2.000 pass.	20 minutos	86.400
Rio - Paquetá	10,6 milhas	Lancha 2.000 p.	60 minutos	1.350
		Lancha 1.000 p.	1 h. 20 min.	
Rio - I. Governador	5,5 milhas	Lancha 2.000 p.	32 minutos	7.600
		Lancha 1.000 p.	48 minutos	
Mangaratiba - I. Grande	—	Lancha de 500 passageiros	1 h. 20 min.	—
I. Grande - A. dos Reis	—		1h. 10 min.	

O Quadro 3.24 permite apreciar o desempenho do Sistema CONERJ, no período de 92 a 95. A tendência foi de redução ou de estagnação da capacidade de oferta de serviços (viagens realizadas), principalmente nas ligações de maior movimento (Rio-Niterói e Rio-I. Governador), refletindo a crise do sistema cuja demanda atendida mantém-se longe dos níveis atingidos em 1973.

Quadro 3.24 Sistema CONERJ: oferta de viagens e demanda atendida

Ligação	Indicador	Ano			
		1992	1993	1994	1995
Rio - Niterói	viagens real.	41.739	45.058	44.966	43.318
	pass. transp.	29.792.817	25.075.479	22.082.619	21.989.360
	média diária	81.624	68.700	60.500	60.245
Rio - Paquetá	viagens real.	5.639	5.741	5.803	6.143
	pass. transp.	855.846	902.759	919.922	1.016.738
	média diária	2.345	2.473	2.520	2.786
Rio - Ilha do Governador	viagens real.	6.107	5.155	4.475	4.253
	pass. transp.	734.704	538.104	525.916	951.395
	média diária	2.013	2.135	1.441	3.775
Mangaratiba / Ilha Grande	viagens real.	721	743	763	646
	pass. transp.	79.560	91.718	100.625	96.154
	média diária	218	251	276	467

Somente a partir do ano de 1996 os primeiros frutos do esforço de recuperação, por iniciativa estatal, empreendido para preparar a empresa para a concessão, incluindo a reforma de atracadouros, a recuperação de algumas embarcações e a realização de mudanças gerenciais, representou uma significativa contribuição para a reversão desse contexto.

A consultoria contratada para definir o modelo de concessão da CONERJ realizou estudos de demanda e apresentou, como relevante para a solução dos problemas de transportes metropolitanos, um plano de recuperação e expansão para o transporte hidroviário, pautado em melhorias no atendimento das ligações existentes, na criação de novas ligações para atender a demandas identificadas e na utilização racional das embarcações disponíveis.

Introduzindo os conceitos de linhas sociais, destinadas ao transporte da população segundo padrões mínimos de conforto e tarifas controladas, e de linhas seletivas com tarifas livres e padrões de rapidez e conforto superiores, o plano previu investimentos da ordem de R\$ 29.800.000,00, num prazo de dois anos, incluindo a recuperação e a construção de terminais, a adaptação de estações para as novas linhas propostas, a recuperação de embarcações e a regularização da situação ambiental referente à operação e aos projetos, conforme resume o Quadro 3.25. Como ali se pode ver, os investimentos mais pesados referem-se à construção do Terminal da Barra da Tijuca (50,33 % dos recursos) e à recuperação de embarcações (34,60 %).

Quadro 3.25 Sistema CONERJ: Plano de investimentos para recuperação e expansão

Item	Natureza do investimento	Valor do investimento	%
Terminais e estaleiros	recuperação	2.130.000,00	7,15
Estações para novas linhas	adaptação	400.0000,00	1,34
Terminal de Pacobaíba	construção	900.000,00	3,02
Terminal de Charitas	construção	500.000,00	1,68
Terminal da Barra	construção	15.000.000,00	50,33
Embarcações	recuperação	10.310.000,00	34,60
Regularização da situação ambiental	programas diversos	360.000,00	1,21
	EIA / RIMA Barra	200.000,00	0,67
Total		29.800.000,00	100

No que se refere a novas linhas sociais, o plano propõe a ligação Rio - Guia de Pacobaíba, situada no Município de Magé, ao fundo da Baía de Guanabara. Como linhas seletivas, as ligações Rio - Niterói, Rio - Charitas, Centro - Barra da Tijuca e Rio - Paquetá. O Quadro 3.26 apresenta, para cada ligação incluída no plano, o tipo de embarcação a ser utilizada, a frota prevista para a operação do serviço e a oferta resultante do programa operacional. Ao final da implementação do plano de recuperação e expansão, a capacidade prevista para a oferta total do Sistema CONERJ é de 219.700 passageiros/dia.

Quadro 3.26 Sistema CONERJ: oferta projetada no cenário do plano de recuperação

Ligação	Tipo de embarcação	Frota	Oferta (pass./dia)
Linhas Sociais			
Rio - Niterói	2.000 passageiros	6	130.000
Rio - Paquetá	1 de 500 + 1 de 1.000 pass.	2	4.000
Rio - I. Governador	1 de 1.000 + 1 de 2.000 pass.	2	20.000
Rio - G. Pacobaíba	2.000 passageiros	1	20.000
Mang./I.Grande/Angra	500 passageiros	1	1.000
Linhas Seletivas			
Rio - Niterói	Catamarã de 420 passageiros	2	30.000
Rio - Charitas	Catamarã de 230 passageiros	2	8.000
Centro - Barra	Catamarã de 230 passageiros	2	5.700
Rio - Paquetá	Aerobarco de 80 passageiros	2	1.000
Capacidade total do sistema CONERJ			219.700

O Quadro 3.27 apresenta uma avaliação da evolução da demanda atendida, no período de 1996 a 2021, conforme as simulações feitas pelos consultores com base nas pesquisas de campo realizadas, considerando a captação da demanda potencial presente em 96 e considerando, ainda, a implementação integral do plano de recuperação e expansão do sistema. Com taxas anuais de crescimento variando de 1,5 a 3 %, ao final do período as diversas linhas poderão atender a cerca de 177.800 passageiros/dia resultado conservador, portanto, se considerada a demanda média transportada em 1973 que foi de 185.000 passageiros/dia.

Quadro 3.27 Sistema CONERJ: projeção da demanda no cenário do plano de recuperação

Ligação	Demanda média (Pass./dia - 1996)	Taxa prevista de crescimento	Demanda em 2021
Linhas Sociais			
Rio - Niterói	86.400	1,5 % a.a.	125.400
Rio - Paquetá	1.350	nula	1.350
Rio - I. Governador	4.800	1,5 % a.a.	7.000
Rio - G. Pacobaíba	7.600	1,5 % a.a.	11.000
Linhas Seletivas			
Rio - Niterói	10.000	2,0 % a.a.	16.400
Rio - Charitas	5.200	3,0 % a.a.	10.900
Centro - Barra	3.500	2,0 % a.a.	5.700
Rio - Paquetá	450	nula	450
Demanda total do Sistema	119.300		177.800

É interessante observar que o plano apresentado pelos consultores, que em tese destina-se a balizar as diretrizes e metas a serem obedecidas pelo futuro concessionário, não contempla algumas ligações que têm merecido destaque no debate público acerca do desenvolvimento do transporte hidroviário metropolitano. De fato, nenhuma menção é feita sobre a ligação Rio - São Gonçalo, de grande potencial de demanda, tampouco à transferência do terminal da Ilha

do Governador, da Baía da Ribeira para a Baía de Cocotá, reconhecida como geograficamente melhor situada para o atendimento da comunidade local.

Concluindo a presente análise, o Quadro 3.28 resume e permite avaliar, comparativamente, situações anteriores e o futuro previsto para o desempenho dos sistemas de transporte de massa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, à luz dos cenários mais otimistas incluídos nos estudos e propostas apresentados pelas empresas de consultoria contratadas.

Quadro 3.28 Transporte de massa na RMRJ: desempenhos anteriores e situações previstas nos estudos de concessão (pass./dia)

Sistema	Melhor desempenho registrado	Desempenho em 1994 (PTM)	Melhor desempenho projetado
Metrô	406.643 em 1996	300.795	1.186.000
Flumitrens	900.000 em 1984	412.267	1.421.400
Conerj	185.000 em 1973	89.354	177.800
Totais	-----	802.416	2.785.200

O sistema Metrô, no período imediatamente anterior ao processo de concessão, já apresentava sensível melhoria de desempenho, transportando, em 1996, uma média de 406.643 passageiros/dia. Os levantamentos realizados pelo PTM em 1994 atribuíram a esse modal, uma participação da ordem de 3,4 % no total de viagens realizadas através de meios de transporte coletivo na RMRJ, representando 300.795 passageiros/dia. O melhor desempenho projetado pelos consultores corresponde ao transporte de 1.186.000 passageiros/dia a partir do ano de 2001.

O sistema FLUMITRENS que, em 1984, chegou a transportar uma média de 900.000 passageiros/dia, transportou 412.267 passageiros/dia em 1994, representando 4,66 % das

viagens metropolitanas. Segundo os estudos, poderá atingir um carregamento de 1.421.400 passageiros/dia, também a partir do ano de 2001.

O sistema CONERJ, finalmente, que teve seu melhor desempenho em 1973 com o transporte médio de 185.000 passageiros/dia, transportou, apenas, 89.354 passageiros/dia em 1994 ou 1,01 % da demanda diária média metropolitana no ano. As projeções admitidas nos estudos de concessão são conservadoras, prevendo aumentos incrementais da demanda atendida em função de melhorias nos serviços ofertados e da introdução de novos serviços ao longo dos anos. Um desempenho da ordem de 177.800 passageiros/dia é admitido, apenas, para o ano de 2021.

Em 1994 os três sistemas carregaram, juntos, uma média de 802.416 passageiros/dia, representando cerca de 9,07 % das viagens realizadas por meio de transporte coletivo na região metropolitana. O sucesso das metas fixadas pelos consultores poderá representar um aumento considerável da demanda atendida pelos sistemas de massa, atingindo 2.785.200 passageiros/dia ou cerca de 30 % das viagens realizadas diariamente na Região.

Capítulo 4

Desafios do Transporte Metropolitano

Os problemas apresentados pelo transporte público urbano nas grandes cidades e, particularmente, nas regiões metropolitanas, têm sido objeto de estudos, projetos e debates envolvendo os setores público e privado em todo o país. O caso da metrópole do Rio de Janeiro, entretanto, como foi visto no capítulo II, destaca-se pela relativa carência de maiores atenções por parte dos especialistas e das esferas de governo responsáveis pela gestão do transporte regional, o que vem refletindo na pobreza de iniciativas e na inexistência de políticas públicas setoriais coerentes com a gravidade e magnitude da questão.

Diante desse cenário, para compreender as origens, as razões e a relevância da proposta de transferência dos sistemas de transporte de massa para a operação privada, é interessante conhecer o pensamento dos diversos segmentos envolvidos com a problemática do setor, mesmo que esses referenciais, em grande parte, não se detenham, exclusivamente, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Com este objetivo, no presente capítulo procura-se contextualizar as iniciativas de concessão em seu ambiente próprio, através da apresentação de opiniões, diretrizes e estratégias contemporâneas formuladas a partir do ponto de vista de técnicos, consultores, órgãos de governo e empresários do setor.

No âmbito da literatura técnica, Schoppa (1993) afirma que um dos maiores desafios do final do século é a execução de programas e projetos capazes de resolver os grandes problemas de trânsito e transporte urbano. Na sua visão, a inexistência ou a ineficiência do transporte de

massa, o adensamento populacional, o uso crescente do automóvel e do ônibus levaram ao surgimento de corredores de tráfego intenso, de fluxo cada vez mais lento. Observa que o crescimento desordenado das cidades agravou problemas como saneamento básico, moradia e transporte público, destacando, como consequências, o distanciamento entre moradia e trabalho, o custo crescente do transporte, o aumento da poluição e dos acidentes de trânsito. Considerando que nas grandes cidades dos países desenvolvidos, é importante a participação do transporte urbano sobre trilhos no atendimento da demanda por transporte coletivo, defende a idéia de que os transportes públicos de massa precisam ser capacitados para atender a essas demandas, descongestionando as vias e garantindo o direito constitucional de ir e vir. No que diz respeito à RMRJ, vislumbra dois cenários para a questão do trânsito e do transporte: uma situação de caos, caso nada seja feito pelo poder público ou a integração dos sistemas de transportes públicos na forma preconizada pelos estudos do PTM. Em resumo, são as seguintes as estratégias por ele propostas para tratar a questão:

- reescalonamento de horários de trabalho para evitar as demandas de pico;
- restrição ao tráfego de automóveis;
- prioridade absoluta para o transporte coletivo;
- redistribuição das linha de ônibus;
- ampliação da capacidade operacional dos sistemas de transporte sobre trilhos;
- racionalização do transporte coletivo urbano através da implementação dos projetos apresentados pelo PTM.

Numa abordagem mais preocupada com a responsabilidade do Governo Federal sobre o desenvolvimento dos transportes regionais e locais, Lima (1998) identifica, nos processos de descentralização da administração dos transportes urbanos, implementados após a Constituição de 88, uma forma de omissão que vem prejudicando a formulação das políticas

setoriais em todos os níveis de governo. Essa inércia vem postergando decisões e iniciativas que permitam combater as conseqüências da crescente dificuldade de circulação nas grandes cidades e regiões metropolitanas. Segundo a autora, essa tendência de queda na mobilidade urbana é agravada pela diminuição da capacidade de financiamento do governo federal, pelo crescimento do transporte informal, pela queda da produtividade das empresas de transporte por ônibus, pela precariedade da fiscalização do trânsito e pelo aumento da informalidade no mercado de trabalho com redução do acesso ao Vale Transporte.

Para a reversão desse quadro preconiza a atuação conjunta do governo federal, entidades da sociedade civil interessadas, demais esferas de governo e iniciativa privada, viabilizando alternativas de ação, formas de financiamento e regulamentação adequada. As iniciativas da União devem estar concatenadas com as das demais esferas, buscando, como metas, a qualidade no transporte público, a qualidade na circulação urbana, a qualidade ambiental e urbanística, a eficiência energética e produtiva e a qualidade gerencial. Como diretrizes, esse esforço conjunto deve adotar:

- a prioridade do transporte público;
- a limitação do acesso e do uso do automóvel;
- privilégio à circulação de ciclistas e pedestres;
- a redução das emissões de poluentes pelos veículos;
- a gestão unificada do transporte, trânsito e desenvolvimento urbano;
- compartilhamento de ações com o setor privado na forma de investimentos, contratos, concessões e outras.

Como políticas que devem ser assumidas ou estimuladas pelo governo federal na área de financiamento, propõe:

- estimular investimentos em modernização tecnológica;

- capacitar a alta e a média gerências no poder público e nas operadoras;
- estimular formas clássicas e alternativas de financiamento setorial;
- garantir que os programas de financiamento da implementação e recuperação do sistema viário urbano sejam precedidos de avaliações de impacto sobre os usuários e o transporte público;
- realizar pesquisas para identificar boas experiências de participação da iniciativa privada nos empreendimentos de transporte urbano, especialmente as concessões onerosas.

Numa interessante reflexão que insere, de forma prospectiva, a questão dos transportes públicos no contexto mais geral do desenvolvimento urbano, Martins (1999) propõe, como solução contemporânea para a crise das metrópoles, um modelo de planejamento urbano que integre os processos de produção de transporte e de uso do solo.

Analisando a evolução dos modelos de desenvolvimento urbano identifica, no período pós-guerra, um processo de crescente segregação sócio-espacial, excessiva concentração populacional e especialização do uso do solo. Num modelo intermediário verificaram-se políticas de desconcentração ordenada da população e do emprego, como tentativa de minimizar a crise das megalópoles. O modelo atual, adequado à nova fase do capitalismo, caracteriza-se pelas tentativas de regeneração econômica e física da cidade, através de novas estratégias urbanísticas tais como: desenvolvimento da indústria cultural, esforços de preservação ecológica, preservação e restauração arquitetônica e integração dos movimentos sociais aos programas de melhoria de qualidade de vida. A solução, a seu ver, reside em acrescentar a esse modelo incentivos à diversidade modal nos transportes e à integração destes

com a política de uso do solo urbano, através da captura de valor da produção imobiliária, por parte do Estado, para o financiamento do transporte coletivo.

A produção do transporte e do uso do solo de forma integrada assim idealizada significa um processo de investimento cruzado da produção imobiliária no financiamento da infra-estrutura de transportes urbanos e interurbanos. Mediante esse mecanismo intersetorial de subsídio cruzado obter-se-ia a valorização mútua de empreendimentos imobiliários e de transportes, compatibilizando a oferta de transporte com a demanda por localização de atividades sócio-econômicas no ambiente urbano. Como estratégias gerais para a implementação do modelo, propõe o autor:

- a viabilização de financiamentos para empreendimentos imobiliários (habitação, comércio e serviços) vinculados às redes ferroviárias e rodoviárias, com participação dos Estados e Municípios;
- desenvolvimento de mecanismos de captura de valor tais como leis e regulamentos urbanísticos, introduzindo taxas em função do tipo de uso do solo, de padrões de acabamento dos imóveis construídos e de sua distância da área central;
- a criação de taxas sobre a valorização imobiliária em decorrência da melhoria dos sistemas de transporte;
- a planificação de eixos de desenvolvimento caracterizados por eixos de transportes públicos possíveis de serem usados para induzir o adensamento urbano e a implantação de centros de comércio e serviços capazes de subsidiar a modernização do transporte público.

Preocupada em caracterizar a natureza social dos investimentos em transportes de massa, Draiba (1993) afirma que os investimentos em sistemas de metrô e trens metropolitanos

apresentam grande capacidade de introduzir melhorias sociais no ambiente sócio-econômico em que ocorrem. Observa, ainda, que em áreas predominantemente pobres a melhoria social e econômica dependem de outros investimentos além da educação, saúde ou alimentação, exigindo dinamismo econômico, geração de empregos, melhorias no “habitat” para atrair e reter capitais e, ainda, investimentos e ações de reestruturação urbana.

Considerando que as políticas de estabilização e de reestruturação econômica têm sido associadas ao aumento das desigualdades sociais e da pobreza, ressalta a importância de que os programas de investimento social não se atrasem em relação a essas reformas estruturais das economias, sob pena de potencializar riscos políticos indesejáveis para os governos. As políticas e investimentos sociais, por sua vez, para reduzir as desigualdades, suprimir as tendências à reprodução da pobreza e alcançar um mínimo de sustentabilidade nos padrões de crescimento, necessitam adquirir caráter integrado e sistêmico, além de garantir sua continuidade no tempo.

Em sua opinião integram o núcleo central das políticas que afetam imediatamente as condições básicas de vida das populações, no presente e no futuro, as áreas de saúde, educação, capacitação profissional, geração de emprego e infra-estrutura social, aí incluída a questão do transporte coletivo. Seria possível, portanto, associar a extensão de linhas de metrô e de trens metropolitanos à aceleração e ao reforço positivo de tendências de revitalização econômica de áreas empobrecidas.

Nessa mesma linha de pensamento, Bicalho (1998) reconhece a existência de uma enorme dívida social no país em relação a todos os serviços públicos e, em particular, ao transporte

coletivo urbano. A seu ver, as soluções exigem a compreensão das condições em que se organizam e são produzidos os serviços de transporte nas cidades brasileiras.

Em sua análise o autor identifica, como problema básico, a dupla natureza da provisão dos serviços de transporte coletivo que se caracteriza como serviço público essencial, devendo atender a necessidades sociais e, ao mesmo tempo, como atividade econômica, podendo ser explorada pelo setor privado, visando ao lucro. Observa, assim, que, no Brasil, o serviço público de transporte surgiu e prosperou sob seu aspecto empresarial, com pouca ou nenhuma preocupação com seu lado social. Como resultado, consolidou-se um setor empresarial forte política e economicamente, fornecendo um produto de baixa qualidade e com preços altos para os usuários. A omissão do Estado como manifestação do tratamento do transporte coletivo apenas como negócio caracteriza-se, assim, pela falta de investimentos públicos em serviços estruturais de transporte de massa e pela falta do desenvolvimento de políticas globais com compromisso entre as três esferas de governo.

Com a ascensão de partidos de oposição a governos locais, segundo o autor, a busca de soluções para o conflito entre atividade empresarial e serviço público levou a experiências de atuação direta do poder público na prestação dos serviços. Comprovou-se, deste modo, que a operação pública não elimina o caráter empresarial da operação dos serviços, pois, em qualquer, hipótese impõe-se a busca de eficiência econômica, a necessidade de redução de custos e a conveniência do aumento de produtividade. O essencial, portanto, estaria no fato da gestão dos serviços ser pública e não no fato da operação ser pública ou privada e, assim sendo, a operação estatal não seria suficiente para garantir o caráter público do serviço e nem ao menos condição necessária para tal.

Para o autor, finalmente, a questão básica que condiciona a transformação da qualidade dos serviços de transportes urbanos é a busca de integração entre a gestão das políticas de transporte e as demais políticas de planejamento urbano. Nesse sentido propõe as seguintes diretrizes para a gestão dos transportes coletivos urbanos:

- transporte com um serviço público sob o controle do Estado: delegação para o particular mediante licitações e contratos; deve ser legalizado e regulamentado; a gestão pública deve incluir o planejamento da operação, a coordenação dos serviços, a definição e o acompanhamento de metas de expansão e modernização, o controle dos custos, a definição das tarifas e a fiscalização;
- prioridade efetiva para os meios de transporte coletivo: retomada dos investimentos em sistemas de média e alta capacidade; medidas de restrição ao uso e acessibilidade dos automóveis; uso de planejamento integrado com políticas de urbanização;
- redefinição dos meios de financiamento dos serviços: reordenamento dos orçamentos públicos nas três esferas de governo; políticas coordenadas de financiamento; tributação especial; revisão tarifária e redução de gratuidades; introdução de mecanismos de taxaço como, por exemplo, a criação de fundos de transporte.

Em matéria institucional publicada sob o título “A Escolha dos Caminhos do Brasil” (ANTP, 1998), a Associação Nacional de Transportes Públicos, entidade representativa de amplos segmentos de técnicos, especialistas e entidades públicas e privadas do setor, sintetiza importante posicionamento diante da crise urbana e sua relação com os sistemas de transportes.

Partindo do reconhecimento de que o agravamento dessa crise, num contexto de mudanças políticas e econômicas em escala mundial, requer um novo esforço de organização das cidades e de seus sistemas de transporte, o artigo ressalta a importância da efetividade das políticas urbanas na mudança desse quadro e, em especial, das políticas de transporte público. Garantir melhores condições de deslocamento de pessoas e mercadorias, portanto, passa a ser um objetivo nacional a ser considerado nos planos estratégico, econômico e social, exigindo mudanças no modelo atual de transportes nas cidades brasileiras, através de um esforço no sentido de se relacionar o transporte público com o processo de desenvolvimento urbano e com a formulação das políticas sociais.

Caracteriza, assim, a necessidade de se estabelecer uma Política Nacional de Transporte Urbano, com o objetivo de enfrentar seus grandes desafios do transporte público que são, de acordo com o texto:

- a garantia de prioridade política para os programas e projetos de transportes;
- a reconquista da confiança dos usuários dos transportes públicos;
- a melhoria da qualidade dos serviços ofertados;
- aumento da eficiência da operação;
- a redução dos custos e a fixação de tarifas suportáveis;
- a conquista de novos públicos com a cooptação do usuário do transporte individual;
- a participação da iniciativa privada no financiamento e na operação dos sistemas de transportes, sem prejuízo do interesse público e preservando as funções reguladoras e controladoras do Estado;
- a participação da sociedade com a abertura dos órgãos de gestão e das operadoras à participação dos usuários no processo decisório.

No que se refere à política propriamente dita, são definidos os seguintes objetivos gerais:

- envolver as três esferas de governo na definição de metas e planos de ação;
- definir sistemas de transporte público como forma prioritária de atender às necessidades de deslocamento da população;
- garantir eficácia e eficiência na aplicação de recursos;
- promover a participação crescente da sociedade e do setor privado na análise, proposição e aplicação de soluções;
- propor modelos de desenvolvimento urbano com integrações eficazes entre o uso do solo, o transporte público e os meios não motorizados de transporte, promovendo a redução da dependência do transporte individual;
- organizar sistemas de transporte público eficientes, com tarifas suportáveis, estimulando a integração modal e garantindo sua submissão a sistemas de controle;
- reorganizar o uso do transporte individual.

E estratégias:

- reorganização institucional das entidades, nas três esferas de governo, responsáveis por atuar no desenvolvimento das políticas de transporte urbano e de trânsito;
- financiamento de corredores de transporte, projetos de reorganização do trânsito, capacitação de recursos humanos, estudos e projetos de transporte público, desenvolvimento tecnológico e projetos especiais;
- definição de processos de avaliação permanente da política.

Na esfera das formulações oriundas de entidades governamentais é interessante destacar a contribuição da Secretaria Nacional de Transportes do Ministério da Infra-Estrutura, através do documento intitulado “Política do Governo Federal para os Transportes Coletivos Urbanos” (SNT, 1991), que representa, na prática, uma proposta de redefinição do papel da

União na gestão do transporte urbano, no cenário das políticas de descentralização administrativa então em andamento.

Segundo o Órgão, o programa de descentralização preconizado pela Constituição atinge o setor, exigindo uma redefinição das responsabilidades e competências das diversas esferas de governo para a gestão dos transportes públicos urbanos. A formulação dessa nova política de atuação do governo federal destaca, como valor fundamental a ser alcançado, o direito de todo ser humano à plena circulação para atender às suas necessidades básicas de trabalho, educação, saúde, cultura e lazer, em condições aceitáveis de conforto e segurança. Em consequência, enuncia como princípios:

- transporte coletivo urbano como um serviço de interesse social que deve ser prestado de forma permanente e colocado à disposição da sociedade pelo poder público, a custos compatíveis com o nível de renda do usuário;
- os sistemas de transportes coletivos como instrumentos do pleno desenvolvimento das funções urbanas e de melhoria das condições de vida da população;
- a participação do poder público nos transportes coletivos como obrigação a ser efetivada pelos três níveis de governo.

Prosseguindo, o documento procura definir a substância da política de atuação federal, estabelecendo as competências para cada esfera e as orientações a serem seguidas para que Estados e Municípios venham a receber apoio técnico e financeiro da União, resumidas a seguir:

a) Atribuições do Governo Federal:

- realizar estudos e pesquisas relacionados ao desenvolvimento tecnológico para preservação ambiental e eficiência energética dos transportes;

- estabelecer normas para promover a segurança do trânsito e o ordenamento das interfaces entre o transporte coletivo urbano e o Sistema Nacional de Viação;
- abster-se da participação direta em atividades de gestão ou operação dos sistemas locais, implementando sua transferência para os Estados ou Municípios;
- promover mecanismos de financiamento setorial;
- instituir um núcleo técnico de apoio aos transportes coletivos urbanos;
- fornecer apoio técnico aos Estados e Municípios para a captação de recursos junto às agências nacionais e internacionais de financiamento.

b) Atribuições dos governos estaduais e municipais:

- planejar as ações setoriais, considerando o uso do solo, as diretrizes para o desenvolvimento urbano, as necessidades de integração e a complementaridade com o Sistema Nacional de Viação;
- estabelecer prioridades para o transporte coletivo urbano;
- aprimorar a operação; promover a integração física, operacional e tarifária dos sistemas; estabelecer regras de operação, contratos de gestão, modelos de remuneração das operadoras e demais medidas administrativas;
- implantar órgãos de gerência metropolitanos e locais, além de programas de capacitação para os já existentes, promovendo a modernização administrativa e organizacional;
- buscar arranjos político-institucionais de supervisão e gestão com participação dos setores interessados no serviços;
- aprimorar o sistema de informações, desenvolvendo estatísticas confiáveis e estimulando a comunicação entre operadores e usuários;
- apoiar os operadores públicos e privados em programas de renovação e expansão da frota e de uso de veículos operacionalmente mais adequados;

- estabelecer programas continuados de manutenção e de recuperação da infraestrutura e dos equipamentos;
- controlar e adequar as despesas referentes às gratuidades nos serviços.

Define, finalmente, as seguintes estratégias para o aprimoramento dos transportes coletivos urbanos:

- definir um modelo de organização político-institucional flexível para adaptar-se às diversas realidades locais;
- desvincular a receita tarifária dos custos dos transportes, resolvendo a dicotomia entre a capacidade de pagamento e os custos de produção, criando um novo modelo de remuneração das operadoras e garantindo melhor quantificação e racionalização dos subsídios;
- desenvolver novas fontes de financiamento setorial, tais como a taxa de serviço de transportes e o adicional ao imposto sobre a propriedade imobiliária urbana;
- reduzir os custos de operação através do reescalonamento dos horários de trabalho, da privatização de terminais e estações e da redução dos dispêndios com energia elétrica;
- ampliar a participação dos subsídios federais ao setor, através da modificação da legislação do Vale-Transporte, estendendo o direito a maior número de beneficiários;
- apoiar técnica e administrativamente, através da Secretaria, as entidades locais na implantação dessas medidas e na priorização dos possíveis investimentos.

A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES é também de fundamental importância para o desenvolvimento das políticas de transporte urbano e

regional. Através do documento intitulado “Transporte Coletivo de Massa” (BNDES,1995), o Banco faz verdadeira auto-crítica de seu papel no cumprimento das decisões tomadas pelo governo federal, a partir da década de 80, no sentido do contingenciamento absoluto do crédito ao setor público. No caso do setor transportes, essa medida teria provocado o estímulo ao financiamento dos sistemas privados baseados no uso de ônibus, realimentando o processo de degradação dos sistemas de transporte público de massa e colaborando para a consolidação de um modo de transporte inadequado ao atendimento das grandes demandas por transporte urbano.

Por outro lado, afirma o documento, ao contrário do que se pensa, o modal ônibus é fortemente subsidiado pelo poder público através do controle do preço do diesel, dos investimentos públicos em infra-estrutura viária, da concessão de financiamentos especiais (Finame) para a aquisição de frota e pelo instituto do Vale-Transporte.

No processo de revisão de sua participação na viabilização das políticas de transporte urbano de massa, o Banco reconhece que os modais de alta capacidade (metrô, trens e barcas) vêm apresentando enorme déficit de recursos aos longo dos últimos anos, sendo suportados pelos governos estaduais ou federal, uma vez que a receita tarifária é insuficiente para a cobertura dos custos operacionais. As soluções, a seu ver, entretanto, extrapolam a simples reabertura das linhas de crédito ao setor público, exigindo, também, esforços no sentido da redução dos custos dos transportes e da viabilização de fontes alternativas de financiamento para o setor.

Para o primeiro caso, recomenda a utilização de veículos de maior capacidade, a integração física e tarifária entre os modais e a retomada dos investimentos nos sistemas de transporte de massa. Para o segundo, propõe a instituição de mecanismos de taxação dos setores

beneficiados com a melhoria do transporte público, tais como: proprietários dos imóveis lindeiros pela sua valorização, empresas em geral pelo aumento da acessibilidade de seus empregados e clientes, usuários de automóvel e transportadores de cargas pelo descongestionamento das vias, população residente nas áreas de influência dos projetos pela melhoria na qualidade de vida, população em geral pela redução dos custos dos transportes e de manutenção do sistema viário, pela revitalização de áreas degradadas e pela redução dos impactos no meio ambiente, e os empreendimentos imobiliários viabilizados pelas iniciativas.

No que se refere às possibilidades de financiamento direto pelo Banco, propõe que os projetos atendam às seguintes diretrizes:

- busca de eficiência através da mudança na matriz modal e do estímulo à intermodalidade com o conceito de rede integrada de transportes;
- redução dos custos operacionais, privilegiando modais de maior capacidade;
- integração física, tarifária e operacional entre os modais;
- estímulo à utilização de energia renovável e não poluente;
- visão de sistema e não de linha de transporte;
- melhoria tecnológica em equipamentos e infra-estrutura.

E fixa os seguintes critérios para sua aprovação:

- atendimento a maiores demandas em aglomerados urbanos e corredores;
- redução da ociosidade dos sistemas existentes;
- redução dos níveis de poluição;
- indução ao reordenamento urbano;
- desenvolvimento de novas tecnologias;
- modernização da gestão e da operação.

A preocupação com a situação e o futuro do transporte coletivo urbano e metropolitano atinge, também, os segmentos representados pelas empresas privadas operadoras desses serviços que, hoje, são responsáveis pelo atendimento de cerca de 90 % da demanda nacional. Suas entidades de classe de nível nacional, regional ou local vêm promovendo encontros, simpósios e debates sobre os problemas enfrentados pelo setor e, mais recentemente, patrocinando pesquisas em conjunto com organizações especializadas, visando a desenvolver teses próprias ou influenciar na busca de soluções.

O pensamento empresarial sobre a questão fica bem caracterizado pelo resultado da pesquisa intitulada "Transporte Público Urbano: Crise e Oportunidades", realizada pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbanos - NTU e divulgado em outubro de 1998 (NTU, 1998). Tendo como objetivos a análise, não só dos problemas econômicos e institucionais que o setor de transportes urbanos vem enfrentando no período posterior à implantação do "Plano Real", como também das estratégias adotadas pelos órgãos gestores e operadores, visando à sua superação, o trabalho pautou-se, principalmente, em entrevistas com lideranças setoriais das esferas pública e privada, em 11 das maiores cidades do país.

O relatório da pesquisa mostra a preocupação do empresariado privado com foco sobre três fenômenos que, a seu ver, têm origem na incapacidade de adaptação das operadoras a novas condições de mercado, em função de deficiências apresentadas pelo modelo de regulação pública dos serviços. Esses fenômenos são a tendência de queda na quantidade de passageiros transportados pelos ônibus na maioria das cidades pesquisadas (demanda), o aumento da produção quilométrica por parte das operadoras (oferta) e a conseqüente queda da produtividade do setor.

De fato, os dados apresentados mostram que, no período compreendido entre os anos de 1995 e 1997, a quantidade anual de passageiros transportados pelos sistemas de ônibus caiu, em média, 4,5 %. No mesmo período, a produção quilométrica aumentou cerca de 4,2 % e a taxa de produtividade reduziu-se em 8,4 %, evidenciando, segundo os pesquisadores, que a crise sofrida pelo transporte urbano afeta não apenas o transporte de massa mas os sistemas de transportes coletivos como um todo.

O estudo aponta como causas da redução da demanda o aumento do uso do automóvel, a concorrência do transporte informal ou clandestino, o desenvolvimento do transporte por fretamento e o aumento dos deslocamentos à pé nos segmentos sociais de menor renda. O crescimento da produção quilométrica, por sua vez, teria como causas a tendência histórica à expansão das linhas operadas, as pressões sociais e políticas pelo aumento das frequências e dos itinerários das linhas, a competição entre os operadores, a ampliação dos mercados atendidos, a falta de estudos e informações sobre as demandas reais e a precariedade dos sistemas de planejamento estratégico e operacional, tanto na área pública quanto na privada.

Aponta, ainda, um aumento dos custos médios de produção dos serviços, da ordem de 32,3 %, no mesmo período, em função dos congestionamentos, da elevação dos salários do pessoal operacional e da mudança na dinâmica populacional, com o crescimento desigual entre periferias e centros urbanos. A ociosidade devida a deficiências operacionais, o aumento dos direitos de gratuidade e a implantação de sistemas de integração tarifária mal balanceados, finalmente, complementam os argumentos apresentados pelos pesquisadores para explicar a redução constatada na produtividade setorial. Como estratégias para reverter essas tendências recomendam:

- aumentar a participação dos sistemas públicos no atendimento à demanda por transporte urbano garantindo uma gestão orientada para o mercado, a flexibilidade dos regulamentos e investimentos em infra-estrutura para o transporte coletivo;
- reduzir a quilometragem não paga ou de baixa utilização, com a racionalização das redes e a eliminação de gratuidades e descontos;
- reduzir os custos unitários através de políticas salariais que levem em conta a produtividade.

Como diretrizes de ação para resolver a dificuldade de ajustar a oferta de serviços a mercados de transporte cada vez mais concorrentes, dinâmicos e segmentados, e conter a escalada dos custos unitários de produção, sugerem:

- rever a organização do setor, nos segmentos estatal e privado, partindo da avaliação e reformulação dos atuais modelos de concessão de serviços;
- redefinir os limites de atuação do transporte público, incorporando à sua competência os segmentos de mercado com maior potencial de pagamento, como o transporte escolar, o transporte por fretamento e demais serviços especiais;
- montar um novo esquema de financiamento do setor, adequando as políticas tarifárias à diversificação da oferta exigida pela atual diversificação do mercado;
- melhorar a infra-estrutura para a operação prioritária do transporte coletivo, reforçando os mecanismos de financiamento do setor estatal, mesmo considerando as possibilidades de parceria com a iniciativa privada.

O grande marco de referência no diagnóstico e na proposição de soluções para o transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é o Plano de Transporte de Massa – PTM, abordado, no que diz respeito às informações disponibilizadas pelos levantamentos e

pesquisas realizados à época, na análise situacional apresentada no capítulo II desta dissertação (Muralha, 1994).

Elaborado, segundo seus autores, para consolidar-se como um processo de planejamento dinâmico e contínuo dos sistemas de transportes regionais, reunindo entidades e técnicos de todos os níveis de governo e da iniciativa privada, o Plano adotou, como princípios, a compatibilização do transporte com o uso do solo, a não superposição da oferta, a promoção da integração física, operacional e tarifária e a priorização das tecnologias características dos transportes de massa. Nesse sentido, propôs como estratégias:

- a realização de estudos e pesquisas que viabilizassem uma visão de longo prazo para o processo de planejamento;
- a proposta de uma rede estrutural de transporte de massa com possibilidade de implantação progressiva e integração efetiva com os demais modos de transporte;
- a modernização da rede de transporte de massa visando a redução de custos de implantação, operação e manutenção;
- incentivo ao processo de nacionalização de equipamentos e sistemas ligados à rede de transportes públicos de passageiros;
- a institucionalização da rede multimodal a ser implantada, de forma a garantir sua estabilidade temporal;
- a consolidação e a disseminação do conhecimento técnico disponível;
- a implantação de uma base de dados comum a todos os órgãos envolvidos com a gestão e a operação dos sistemas de transporte;
- desenvolvimento de um modelo de financiamento destinado a garantir o fluxo regular de recursos para a implementação de melhorias no sistema de transporte.

Em suas propostas o PTM enfatizou três dimensões de atuação: uma dimensão técnica, voltada à elaboração da rede estrutural do transporte metropolitano que inclui a definição de corredores e terminais; uma dimensão institucional, vinculada à procura de instrumentos de garantia de implementação e estabilidade do Plano no âmbito governamental; e uma dimensão econômico-financeira, preocupada com o desenvolvimento de modelos de financiamento e custeio para as iniciativas.

Definiu, também, três horizontes substantivos e temporais para suas propostas: um horizonte mínimo, envolvendo as propostas advindas de consenso técnico, com prazo de realização previsto para 3 anos; um horizonte tangível, relativo à implantação de propostas que procuram avançar na busca da estruturação do sistema metropolitano de transportes e sua compatibilização com o uso do solo, a ser efetivado num prazo de 10 anos; e um horizonte desejável, compreendendo as propostas que possibilitariam atender ao conjunto de princípios, objetivos e metas do PTM, a concretizar-se em 20 anos.

No horizonte mínimo, a dimensão técnica do Plano propôs investimentos da ordem de US \$ 1,6 bilhões, em 25 corredores prioritários de transportes, para atender a uma demanda aproximada de 3,8 milhões de passageiros/dia, que podem ser resumidos nos seguintes projetos:

- extensão da Linha 1 do METRÔ até Arcoverde em Copacabana e da Linha 2 até Pavuna;
- introdução de melhorias operacionais nos ramais que ligam Deodoro, Japeri, Santa Cruz e Belford Roxo à estação D. Pedro II e no ramal de Saracuruna, todos operados pela FLUMITRENS;

- aumento da oferta de transporte na ligação Rio – Niterói e implantação da ligação Praça XV – Cocotá (Ilha do Governador), no sistema da CONERJ;
- implantação de faixas seletivas e pistas exclusivas, utilização de ônibus articulados, criação de algumas linhas e racionalização operacional no sistema de transporte por ônibus;
- estudo de adequação modal para corredores a serem operados por Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) ou sistemas de ônibus em vias exclusivas nas ligações Niterói – S. Luzia e Alvorada – Penha.

A dimensão institucional idealizou a efetivação de um convênio, reunindo órgãos públicos e entidade privadas envolvidos com a gestão do transporte metropolitano, bem como entidades representativas da sociedade, garantindo respaldo político e viabilizando as decisões necessárias às fases seguintes do Plano.

No horizonte tangível, para a dimensão técnica foi idealizado um cenário incluindo as seguintes iniciativas:

- extensão da Linha 1 do METRÔ nos trechos S. Peña – Gávea e Arcoverde – Siqueira Campos e, na Linha 2, no trecho entre as estações Estácio e Carioca;
- extensão de ramais para Itaguaí, Paracambi e Miguel Couto, extensão do trecho eletrificado até Vila Inhomirim e implantação do serviço de trem parador no trecho Belford Roxo – Pavuna, e de trem expresso entre Pavuna e D. Pedro II, no sistema FLUMITRENS;
- implantação das ligações da Praça XV para São Gonçalo e Charitas (Niterói), no sistema da CONERJ;

- introdução de melhorias operacionais e viárias em diversos corredores de transporte rodoviário;
- implantação de VLT nos corredores Alvorada – Penha e Niterói – Sta. Luzia;
- realização de estudos para a mudança de modelo operacional no ramal Deodoro da FLUMITRENS, para a adequação modal da extensão do corredor Niterói – Sta. Luzia e para a implantação de VLT no trecho Alvorada – Gávea do METRÔ.

Para a dimensão institucional, foram priorizadas a discussão da minuta de “Lei da Rede Estrutural” e a implementação da “Agência de Desenvolvimento dos Transportes – AT / RIO”, com caráter consultivo, no âmbito do convênio instituído na fase anterior.

O horizonte desejável representa a última etapa da “Rede Estrutural de Transporte” proposta pelo PTM, cujo detalhamento deixou de ser realizado em função da interrupção precoce do processo de elaboração do Plano em 1994. Seu desenvolvimento, na dimensão técnica, exige a disponibilidade de dados de pesquisa apenas parcialmente realizadas, além de informações sócio-econômicas que permitam estudos prospectivos das demandas por transportes. Na dimensão institucional foi prevista a transformação da natureza da AT / RIO, com a assunção de funções normativas e de gestão.

Na dimensão econômico-financeira, a descontinuidade do PTM também não permitiu o desenvolvimento de propostas definitivas. Os estudos, entretanto, apontaram a necessidade de serem buscadas novas fontes de financiamento, considerando que tal contribuição não é uma responsabilidade apenas governamental, mas, sim, exigível de todos os beneficiários diretos e indiretos dos investimentos. A idéia esboçada foi a da constituição de um Fundo de Financiamento através da participação das três esferas de governo e da sociedade civil, gerido

por uma agência metropolitana. Além da constituição do Fundo foram identificadas as seguintes medidas complementares:

- instituição de câmaras de compensação para a transferência de recursos entre os modos de transporte;
- eliminação de gratuidades sem fontes de custeio próprias;
- combate efetivo à evasão de renda nos sistemas;
- obrigatoriedade de contratos de gestão nas operadoras públicas.

A resenha apresentada permite verificar que, de um modo geral, os depoimentos convergem no que se refere à percepção da crise, de suas causas e da necessidade de intervenção por parte do poder público, no sentido da busca de soluções. Por outro lado, em função da diversidade de enfoques e visões inerente aos interesses e peculiaridades das fontes consultadas, percebe-se um universo bastante amplo na sugestão de diretrizes e estratégias a serem adotadas com esse objetivo. Alguns pontos, no entanto, são comuns a boa parte das proposições e podem ser destacados como sugestões de consenso como, por exemplo:

- a necessidade de serem priorizadas as políticas de transporte público;
- a restrição ao uso do transporte individual nos grandes centros urbanos;
- a conveniência de uma gestão integrada, abrangendo os sistemas de transporte e o planejamento do uso do solo urbano;
- a busca de eficiência para os sistemas de transporte;
- a adoção de modelos de integração física, operacional e tarifária entre os diversos modos de transporte;
- a necessidade de se garantir a supremacia da gestão pública sobre os serviços de transportes coletivos;
- a ampliação da capacidade operacional dos sistemas e transporte de massa;

- a busca de fontes alternativas de recursos para investimento em transportes; e
- a participação do setor privado no financiamento e operação do transporte público.

A retomada dos investimentos nos sistemas do METRÔ e da FLUMITRENS, promovida pelo Governo do Estado com o apoio do BNDES e do BIRD, no período que antecede e coincide com o programa de concessões, como foi visto no Capítulo III, insere-se nessa perspectiva consensual. Embora suas origens possam ser identificadas em estudos e planos anteriores, desenvolvidos pela Cia. do METRÔ ou pela CBTU, é na proposta do PTM que se vai encontrar a mais recente inclusão dessas prioridades num contexto estratégico voltado à implantação de um modelo sistêmico e integrado para o transporte metropolitano.

É interessante observar, também, que se o objetivo é dar solução aos problemas do transporte urbano, as iniciativas no sentido da descentralização da prestação dos serviços através de sua transferência à iniciativa privada, como é o caso das concessões ou permissões, são, em geral, tratadas como alternativas a serem adotadas considerando uma política pública setorial mais abrangente. Não se confundem, assim, segundo a maioria dos autores, com a substância da política em si nem substituem a visão sistêmica ou de totalidade que deve pautar as ações de governo.

A idéia de conceder os sistemas de transporte de massa, por sua vez, não é explicitada claramente na literatura consultada, mas implicitamente admitida por alguns autores, se inserida em projetos que não comprometam sua natureza de serviço público essencial ou de elemento potencialmente estruturador de um sistema multimodal integrado de transporte. Isso parece evidenciar que, pelo menos nos círculos técnicos especializados, a privatização desses sistemas permanece sendo vista com desconfiança ou cautela.

Capítulo 5

Serviços públicos e concessões: compreendendo a experiência brasileira

O conceito de Serviço Público encontra um tratamento vasto na literatura brasileira de Direito Administrativo. Em sua identificação e classificação convergem as doutrinas de diversos autores contemporâneos, diferenciando os serviços públicos propriamente ditos ou próprios, dos serviços de utilidade pública, quase-públicos, serviços públicos impróprios ou industriais. No primeiro caso, incluem-se aqueles necessários à vida nacional, indelegáveis por envolverem atribuições exclusivas do Estado ou o exercício de Seu poder de polícia tais como a defesa, o planejamento, a segurança, a justiça e outros, que se caracterizam, ainda, por sua indivisibilidade entre aqueles que os usufruem. No segundo, encontram-se os serviços que, por seu relevante interesse social ou essencialidade, tornam conveniente a intervenção do Estado na garantia de sua prestação, com possibilidade de utilização mensurável para cada usuário, mediante regulamentação e controle, constituindo exemplos típicos os serviços de transportes, energia elétrica, telecomunicações, saneamento, etc... Sobre esta segunda categoria volta-se o interesse do presente trabalho que, daqui por diante, obedecendo à tendência da maioria dos autores consultados, adota a expressão genérica de *serviço público* em sua designação.

A idéia de um Estado responsável pela prestação de serviços à população consolida-se com as doutrinas do Estado Social de Direito, desenvolvidas sobretudo na Europa, das quais é herdeira a tradição *administrativista* que norteia a Administração Pública Brasileira. Sob o enfoque da Ciência Jurídica, Di Pietro (1996) vincula o advento da contratação de entidades particulares para a prestação de serviços públicos ao conceito de *descentralização por*

colaboração onde por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de um determinado serviço de interesse geral a pessoa jurídica de direito privado, conservando o poder público a titularidade do serviço. Tal concepção implica em uma lógica que atribui ao Estado a exclusividade no dever de prestar certos serviços (serviços públicos), por serem estas atividades essenciais à coletividade e, portanto, coisa *extra commercium*, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito privado.

Nessa mesma linha Aragão (1997) fundamenta-se na teoria jurídica das formas de atuação do Estado na atividade econômica, para classificá-las em quatro categorias básicas: a atuação de fomento, incluindo as atividades de subvenção, financiamento, favorecimento fiscal e desapropriação em benefício de terceiros; a atuação explorativa, envolvendo a execução direta de atividade econômica, em monopólio ou concorrência; a atuação disciplinante, destacando o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, condicionando sua prática através de seu poder de polícia; e a atuação prestativa, referente à prestação de serviços de titularidade do Estado, diretamente ou indiretamente através de sua delegação a terceiros, mediante relação contratual (concessão, permissão etc.).

É interessante contrapor a este ponto de vista a visão anglo-saxônica da questão. Mukai (1995) observa que a concessão de serviço público, no estilo europeu - notadamente nos moldes do Direito Administrativo francês - não se reproduz na doutrina e na jurisprudência norte-americanas. A figura da transferência ou delegação de um serviço público e a concepção de que o Estado destaca uma parte de sua competência para atribuí-la à exploração do concessionário não se identificam no direito norte-americano. O processo evolutivo correspondeu, nos Estados Unidos, a um movimento diverso. Em princípio, todo serviço é

privado, toda atividade econômica entende-se livre e franqueada à iniciativa particular. Certos serviços, no entanto, são essenciais ou necessários à vida coletiva, exigindo sua execução sob o controle do Estado, em virtude de privilégios e deveres especiais que envolve. Nesse modelo, a exploração de um serviço ou atividade de caráter público (public utility) depende de simples autorização do Estado. O ato de outorga (franchise) gera um vínculo contratual sujeito a normas razoáveis de regulamentação pelo poder público.

Como se pode ver, todas essas concepções acolhem as idéias de essencialidade como característica e de necessidade de regulamentação e controle estatal como imperativos, na prestação do que se possa conceituar como serviços públicos. Entretanto, apesar de encerrar uma noção intuitiva e de possibilitar exemplos clássicos como os citados acima, a conceituação de *serviço público* não é objeto de consenso numa abordagem multidisciplinar. A literatura, sobretudo norte-americana, aponta divergências de múltiplas naturezas, envolvendo, quase sempre, a questão do *interesse público* enquanto conceito ou valor. No Brasil, a tradição administrativista permite o enfoque positivista, reduzindo as definições a seus aspectos abstratos ou doutrinários. Assim, a *praxis* administrativa vem adotando conceitos tais como o proposto por Meirelles (1985), que concebe o serviço público como “aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer a necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”, bem ilustrando a natureza polêmica da questão, pois aí se releva o princípio da essencialidade, dando caráter ilimitado ao poder de intervenção do Estado.

Outro caminho aceito para conceituar serviços públicos (public utilities) é o adotado pelas abordagens mais fenomenológicas da teoria econômica americana, buscando descrever um

número de características suficientes para definir inequivocamente a idéia. Nessa linha, o trabalho de Johnson (1996) sumariza tais características como segue:

Primeira - as empresas de *public utilities* fornecem um serviço indispensável. A interrupção do fornecimento de um serviço público provoca danos substanciais à coletividade já que sua substituição é problemática, embora nem sempre impossível.

Segunda - os serviços públicos constituem *monopólios naturais*. Essa característica é constatada, por um lado, pela simples observação da experiência histórica. Sempre que houve competição, esta logo desapareceu pelo predomínio da empresa mais forte. Mas há razões de ordem lógica para prevalecer o monopólio nos serviços públicos. Primeiro, a competição entre prestadores interfere com o uso efetivo dos espaços públicos. Como esses espaços são limitados, é impossível, na maior parte dos serviços, ter-se mais do que umas poucas empresas no mesmo ramo. Segundo, a concorrência na prestação de serviços públicos é incapaz de estabelecer tarifas suficientemente remunerativas para atrair investimentos adicionais que são necessários para a melhoria e expansão dos serviços. Terceiro, a existência de mais de uma empresa pode levá-las a incorrer em custos médios superiores aos de um monopolista, isto porque esses serviços, como regra geral, são oferecidos sob condições de custos decrescentes, quer dizer, um aumento no produto ou no tráfego não provoca um aumento correspondente no custo de produção ou de transporte. Esse efeito, conhecido como economia de escala, é o que melhor ficou identificado posteriormente como o que define o monopólio natural e é ele que justifica o monopólio nos serviços públicos como de interesse público. O monopólio, via redução dos custos pelo aumento da escala de produção, permitiria a prestação do serviço com tarifas mais baixas do que em regime de concorrência.

Terceira - os serviços públicos estão sujeitos a completo controle por várias agências do governo, o que é decorrência do caráter monopolista que progressivamente se estabelece nessas atividades.

Quarta - os serviços públicos necessitam grandes volumes de capital.

Quinta - os serviços públicos auferem rendimentos bastante estáveis, até mesmo crescentes, devido ao contínuo desenvolvimento do negócio.

O conceito de monopólio natural e a afirmação determinística de que essa tendência exige a intervenção do Estado através da regulamentação e do controle, têm sido focos de intensa polêmica entre os economistas. A contestação das teses monopolistas e a crítica à capacidade e eficácia da regulamentação têm embasado propostas e experiências de desregulamentação nem sempre bem sucedidas, mas apontam as fragilidades do referencial cognitivo disponível aos administradores.

A prestação de serviços públicos no Brasil através de contratos de concessão representa, portanto, solução pautada nas doutrinas do Direito Administrativo Europeu, caracterizando a atuação prestativa do Estado como titular do serviço e enfatizando seu poder contratante e regulamentador. Compreender a opção por esse modelo de outorga de atividades a particulares exige uma visão retrospectiva da história dos serviços públicos no país, e da consolidação da doutrina e cultura administrativas dela decorrente.

Johnson (op.cit.) ensina que o primeiro setor que se organizou no Brasil sob padrões típicos das concessões foi o de estradas de ferro, em meados do século XIX, embora ausentes, ainda, concepções doutrinárias ou conceituais sobre serviços públicos. O marco legal para o desenvolvimento dessa modalidade de transporte foi a edição da Lei Geral 641, de 26 de junho de 1852, autorizando o governo central a conceder a construção e a exploração de linhas férreas, interligando as províncias de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A importância desse evento para a formação de um *regime de concessão* como referência cultural reside na composição das cláusulas básicas da outorga, que já incorporava elementos das doutrinas contemporâneas, tais como: prazo determinado, delegação de poderes do Estado, isenções fiscais para insumos básicos, regime de monopólio, remuneração por tarifas, fiscalização, garantia e controle da rentabilidade pelo poder concedente e direito de resgate pelo governo. Manifestava, ainda, duas características importantes para a futura consolidação do modelo doutrinário brasileiro: a concepção dos serviços públicos como relevante instrumento de políticas de desenvolvimento e o fundamental interesse coletivo ou *interesse público* em sua prestação, o que justificava sua submissão a normas e controles por parte do Estado.

Organizam-se, a seguir, os serviços de iluminação a gás e os de transportes urbanos com tração animal, sob regimes jurídicos semelhantes, porém, geralmente da alçada municipal. Nestes segmentos, o advento da energia elétrica introduz notável instabilidade entre os concessionários, provocando falências e mudanças de titulares sem, no entanto, alterar significativamente sua natureza: empresas estrangeiras nas capitais e municípios de maior porte, e pequenas empresas locais nos demais municípios. Características, ainda, dessa fase, foram os critérios de reajustes tarifários com base na variação cambial, a chamada *cláusula ouro* vinculando a esse metal precioso o pagamento de indenizações às concessionárias e as

cláusulas de *garantias de juros*, pelas quais o poder público se comprometia a garantir os níveis de rentabilidade dos empreendimentos.

Embora decorrente de motivos parcialmente diferenciados para cada setor, esse primeiro ciclo notável das concessões de serviços públicos no Brasil entra em decadência e encerra-se no período compreendido entre a virada do século e a década de trinta. Sobre esse fenômeno é interessante comparar a visão de alguns autores, demonstrando que a questão ainda é motivo de viva polêmica.

Johnson comenta, ao abordar os problemas de gestão de serviços públicos: "a partir de 1930, os serviços públicos passaram, progressivamente, a ser controlados pelo Estado. Em alguns casos, a empresa privada mostrou-se incapaz de manter o serviço, sendo o Estado obrigado a encampar tais empresas: é o exemplo típico das ferrovias. Em outros, a necessidade de rápida expansão para atender aos imperativos do desenvolvimento, associada a situações de reduzido estímulo para o capital estrangeiro já investido, levou o Estado a assumir os novos empreendimentos: é o caso da energia elétrica e das telecomunicações. A presença do Estado se faz, frequentemente, por meio de empresas estatais pertencentes ao governo federal, aos governos estaduais e mesmo a governos municipais, de acordo com a esfera de ação. De qualquer modo, constituiu-se um amplo segmento econômico dominado por empresas estatais".

Almeida (1996) acrescenta, ao discutir o ciclo estatizante: "na década de trinta, foram introduzidas regulamentações impeditivas do bom funcionamento dos mercados. É de 1933 a Lei da Usura, que instituiu o teto de 12% ao ano para a taxa de juros nominal. Foi suprimida,

também, a indexação cambial de contratos, o que, entre outras coisas, motivou o desinteresse das empresas concessionárias de energia elétrica, estrangeiras em quase a sua totalidade, em prosseguir com investimentos em expansão de capacidade. Têm origem aí os primeiros movimentos de manipulação do valor das tarifas de serviços públicos, prática que se tornou corriqueira nas décadas seguintes, facilitada pela propriedade pública da maioria das empresas".

E Di Pietro (op.cit.), ao analisar o desenvolvimento das formas de descentralização administrativa: "a grande vantagem do regime de concessão para o Estado Liberal era a de que, por meio dela, o Estado prestava um serviço público essencial sem que tivesse a necessidade de inverter recursos do tesouro e, sobretudo, sem correr os riscos econômicos de toda exploração industrial. Estas características originárias da concessão de serviço público foram, entretanto, sensivelmente alteradas, de começo pelas cláusulas de *garantias de juros* e mais tarde pela aplicação da *teoria da imprevisão*. Em razão dessas modificações estruturais do contrato de concessão entre o concedente e o concessionário, como que surgiu uma associação financeira lesiva ao Poder Público que, privado dos benefícios eventuais, estava, entretanto, obrigado a participar das perdas da exploração do serviço público concedido. Quando a evolução do instituto chegou a este ponto, seu declínio se tornou inevitável".

De qualquer forma, esse período de transição traz duas consequências de importância notável para a presente análise: o processo de estatização da prestação de serviços públicos no Brasil e a consolidação da doutrina sobre concessões, que vem influenciar a política e o ordenamento jurídico contemporâneo sobre a matéria.

Foge aos objetivos deste texto uma atenção mais apurada sobre o processo de estatização sofrido pela economia brasileira, que atingiu significativamente o setor de serviços públicos, principalmente a partir da década de trinta. Cabe destacar, apenas, sua importância na formação do cenário que caracteriza hoje todo um aspecto das propostas de privatização, ao atingir fortemente os setores de energia elétrica, telecomunicações, saneamento, gás canalizado e transporte público. Importante, também, é observar que o advento do Estado prestador de serviços públicos funde em uma só figura o poder concedente e o concessionário, subvertendo, pelo menos em sua concepção doutrinária original, o regime de concessão.

O processo de consolidação da doutrina, no entanto, merece tratamento mais detalhado, em face da sua relevância na formação do atual ordenamento jurídico que cerca a matéria. Enquanto direito positivado, simbolizando uma marca de inquestionável mudança de atitude do poder público diante das concessões, destaca-se a edição do Código de Águas, através do Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934, assinado por Getúlio Vargas, trazendo dois componentes típicos dos anos 30: a tendência à centralização administrativa e o nacionalismo. Um dos aspectos mais notáveis deste instrumento foi a caracterização da supremacia do interesse público e do papel do Estado ao definir a propriedade das quedas d'água como patrimônio da União, com conseqüente dependência de autorização para sua exploração. Consolidou, ainda, o conceito de "serviço pelo custo" de grande impacto sobre a política tarifária, que passou a impor controle mais rigoroso sobre as concessionárias, através da fiscalização por órgão próprio.

A doutrina brasileira sobre concessões, portanto, paradoxalmente evolui e sedimenta-se, simultaneamente, ao processo de estatização das prestadoras de serviço, sendo

majoritariamente influenciada pelo Direito Administrativo Francês e pela idéia da competência exclusiva do Estado para a prestação de serviços públicos diretamente ou mediante delegação a terceiros. Tal concepção encontra-se bastante consolidada no Direito Administrativo Brasileiro, refletindo-se na definição sintética de concessão, proposta por Meirelles (op.cit.), como sendo: "o ajuste contratual pelo qual a Administração delega ao particular a execução remunerada de serviço ou obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais".

Parece razoável, pois, supor ser essa herança cultural teórica e prática da Administração Pública brasileira a principal responsável pelo ordenamento jurídico que condiciona, hoje, o uso da contratação a terceiros de serviços públicos no país ao instituto da concessão, com base nas disposições da Constituição de 88.

De fato, qualquer proposta de reorganização dos serviços públicos no Brasil deve considerar este cenário legal ou propor sua alteração. O texto constitucional traz algumas orientações que merecem citação. A obrigatoriedade do uso do instituto da concessão é positivado em seu artigo 175 cujo *caput* dispõe: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Clara está, portanto, a obrigatoriedade do instituto, que só poderia ser dispensado por alteração da Carta Magna, e a necessidade de legislação ordinária regulamentadora de sua aplicação. O princípio da legalidade, na definição de serviço público, fica implícito em seus

termos quando, ao definir competências para as diversas esferas administrativas, enumera, talvez de forma não exaustiva, os serviços considerados como públicos, aí incluídos os de energia elétrica, telecomunicações, radiodifusão, postais, gás canalizado, navegação aérea, aeroespacial e infra-estrutura portuária, transporte ferroviário e aquaviário, transporte rodoviário, portos marítimos, fluviais e lacustres.

O longo período durante o qual a União absteve-se de emitir a regulamentação prevista no artigo 175 da CF, levou a que alguns Estados se antecipassem para atender a exigências regionais na viabilização de programas de concessões, editando legislação própria. O grande marco balizador das diretrizes nacionais sobre a matéria, no entanto, foi o advento da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que definiu normas gerais para a concessão e permissão de serviços e obras públicas no Brasil e, posteriormente, a Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995, que estabeleceu normas para a outorga e a prorrogação das concessões e permissões, com ênfase para o setor de energia elétrica

Com base nesses diplomas, o novo direito concessionário brasileiro consolida a concepção doutrinária referente aos serviços públicos e concessões, em sua forma tradicional. São reconhecidas a essencialidade, a tendência ao monopólio e a titularidade do Estado nesses serviços, cujos princípios básicos - continuidade, generalidade, eficiência, modicidade, cortesia e atualidade (Meirelles) - , devem ser garantidos através da regulamentação, da fiscalização e da fixação de tarifas adequadas. Este, em resumo, o referencial cultural e jurídico que ora condiciona as políticas governamentais na área de contratação de serviços públicos.

A interpretação adotada por alguns autores, principalmente administrativistas, no sentido de que a atual ênfase governamental em programas de concessões caracteriza uma *retomada* desse instituto no Brasil, não significa que o período estatizante aboliu sua prática. Na verdade, inúmeras entidades estatais foram criadas para atuarem como *concessionárias*, o que subverteu, aos olhos daqueles doutrinadores, o verdadeiro *regime de concessão*, anulando os mecanismos lógicos de controle e de fiscalização e a independência entre poder concedente e concessionárias nele previstos. Exemplos típicos dessa situação podem ser observados na área de energia elétrica, onde a autoridade do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) é anulada pela Eletrobrás e suas subsidiárias, e de telecomunicações, onde o mesmo fenômeno se observa na relação entre o DENTEL e o sistema Telebrás. Por outro lado, mantiveram-se sob operação eminentemente privada, sob regime de concessão ou permissão, os serviços de transporte público rodoviário, por exemplo, e alguns serviços locais ou específicos como os funerários, a exploração de terminais de transporte etc., todos de menor significado econômico mas ilustrativos, de que o instituto não foi jamais abandonado.

Sobre as razões e a conjuntura que tornariam conveniente a reversão do modelo majoritariamente estatal de prestação de serviços públicos em vigor, é interessante reproduzir alguns trechos relevantes ao debate:

Do discurso oficial destaca-se (BRASIL:1995): "ao longo dos anos 50 e 60, o Brasil buscou realizar os indispensáveis investimentos em infra-estrutura, pelo setor público para garantir o processo de industrialização. A expansão de empresas estatais, para atuar como concessionárias gerais na prestação de serviços públicos, foi funcional nessa fase do desenvolvimento do país. Contudo, a drástica redução da poupança do Governo nos últimos

quinze anos, as políticas macroeconômicas que restringiram a geração de recursos nas empresas via tarifas e a própria natureza da gestão pública inibiram a ampliação e a melhoria dos serviços públicos ... frente a este quadro, tornaram-se imperativos a flexibilização e o aprimoramento da legislação pertinente à concessão de serviços públicos, sobretudo dos setores de energia elétrica, telecomunicações, transportes, construção de rodovias, portos e aeroportos e saneamento básico. O objetivo é a mudança qualitativa da presença do Estado na economia e a mobilização dos recursos para promover a expansão desses setores".

Em Johnson encontra-se o seguinte comentário: "a divulgação internacional de propostas de desregulamentação e privatização chega ao Brasil em momento particularmente delicado para a sua economia. Os choques do petróleo, a crise da dívida externa, a aceleração inflacionária, o crescimento da dívida pública são alguns dos dados que caracterizam a fragilidade da economia brasileira nos anos 80, com reflexos diretos sobre as empresas estatais de serviços públicos. Reduzida sua capacidade de investimento, essas empresas enfrentaram certa deterioração na qualidade dos serviços oferecidos e mostraram-se incapazes de aumentar sua capacidade produtiva à frente da demanda, de modo a garantir as perspectivas de crescimento da economia. Nessas condições, as propostas de desregulamentação e de privatização encontram terreno fértil para germinar, embora sofram forte resistência em vários segmentos da sociedade".

Marinho acrescenta: "o domínio da economia pelo setor público no Brasil e os grandes subsídios governamentais para a manutenção de baixos valores nas tarifas de serviços prestados também foram responsáveis pela deficiência dos serviços oferecidos. Com a justificativa de liberar energias e forças produtivas, além de sanear áreas ineficientes, órgãos e

entidades públicas passaram a ser alvo de questionamentos e críticas, estimulando o desenvolvimento de ambiente político-institucional favorável ao processo de privatização no país".

Sem negar os méritos do ciclo estatizante, em geral os comentários convergem para os aspectos conjunturais que levaram à insolvência econômico-financeira do sistema estatal de prestação de serviços e, em particular, para a questão da política tarifária, fortemente subsidiada, adotada pelos governos. As propostas de privatização na prestação de serviços públicos, portanto, trazem significativa mudança de orientação na política macro-econômica, ao procurar remunerar o concessionário integralmente pela tarifa. A administração tarifária pelo critério do custo real significa uma transferência de ônus do tesouro para o usuário direto dos serviços e, em consequência, no modelo brasileiro, significativo fator de redistribuição de renda, cujos resultados deverão ser pesadas pelos governantes, em face do cenário contemporâneo de sua distribuição no país e dos riscos de inviabilização do modelo de autofinanciamento pretendido para os projetos.

O programa estadual de concessão dos sistemas de metrô e trens vem sendo divulgado como coerente com essa lógica de financiamento, que foge a uma cultura internacional que, tradicionalmente, afirma ser impossível o desenvolvimento do transporte público de massa com recursos provenientes apenas de tarifas. Como será visto adiante, o modelo adotado é mais complexo e acaba confirmando a regra. Introduce, na realidade, uma partilha de ônus entre o poder público e o concessionário, através da dissociação entre o custeio operacional e o investimento nos sistemas.

Capítulo 6

Uma abordagem administrativa na análise da concessão de serviços públicos

A crise experimentada pelos sistemas de energia elétrica recentemente concedidos, particularmente nos casos da Light e da CERJ, fartamente debatidos na imprensa nacional, expuseram a público a dimensão gerencial inerente ao regime de concessão. A legalidade e a adequação da modelagem jurídica dos contratos, assim como a engenharia econômica e financeira de sua concepção, apesar de tornarem atrativos os negócios e viabilizarem os leilões perante o mercado interessado, mostraram-se fatores insuficientes para garantir o êxito dos empreendimentos em sua fase de execução.

Confirmando essa deficiência, um primeiro segmento que se destacou pela preocupação em discutir objetivamente os problemas administrativos advindos dos contratos, foi o de concessões de estradas de rodagem. O 2º Encontro Técnico sobre Concessões Rodoviárias no Brasil, realizado em março de 1998, no Rio de Janeiro, por iniciativa do Ministério dos Transportes e de outras entidades públicas e privadas interessadas, por exemplo, adotou como temática central a avaliação dos múltiplos aspectos do gerenciamento dos contratos, "com o objetivo de organizar as idéias sobre a dimensão administrativa da concessão".

No âmbito da teoria jurídica, DiPietro destaca a concessão como forma de gestão de serviços públicos, delegadora de prerrogativas ao concessionário que passa a gerir sua produção, em obediência a determinados princípios e sob regulamentação e controle do Estado. Mukai observa que a concessão constitui modo de gestão, onde o poder concedente não transfere a propriedade nem se despoja de direitos e prerrogativas públicas. Delega apenas a execução

dos serviços nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita à regulamentação e à fiscalização do concedente.

É evidente, portanto, que a garantia de eficácia e de efetividade em programas de concessão envolve, no mínimo, questões de planejamento, organização, direção, produção e controle, por parte do Estado e da concessionária, o que bem caracteriza a concessão de serviços públicos como um fenômeno administrativo. A conceituação desenvolvida no capítulo anterior permite inferir, ainda, a natureza processual e cíclica do regime de concessão que se origina na caracterização de uma essencialidade ou necessidade pública ou vontade do Estado, passa pela formulação de uma solução, implementa-se por um contrato, executa-se por intermédio de uma organização produtiva, regulamentada e controlada pelo poder público, encerra-se ao fim do prazo acordado e precisa renovar-se caso persista sua demanda.

Um processo de concessão de serviço público, portanto, tem origem na percepção da necessidade da prestação de um serviço de interesse comum e envolve o Estado, através da obrigação constitucional e legal que lhe cabe pela garantia de sua produção e gestão de forma satisfatória. É nesse contexto que o instituto se coloca como alternativa viável de política pública, uma vez que se insere na cultura administrativa e no ordenamento jurídico vigente no país, como foi visto anteriormente.

Adotando-se o critério proposto por Viana (1996) para a análise de políticas públicas em geral, um processo de concessão de serviço público pode ser decomposto nas seguintes fases:

- 1ª - agendamento ou priorização do problema;
- 2ª - formulação de uma solução;

- 3ª - implementação da solução adotada;
- 4ª - acompanhamento ou execução;
- 5ª - avaliação ou renovação.

O agendamento ou priorização pressupõe uma decisão de governo no sentido de priorizar, na agenda pública, a delegação a terceiros da tarefa de prestar os serviços à população. Esta decisão pode ser decorrente da necessidade de continuidade de uma prestação anterior ou de necessidade nova, ditada pela conveniência conjuntural. Pode, ainda, processar-se em ambiente tranqüilo, por dever de ofício, ou sob a disputa de interesses ativos e conflitantes como o que se oferece hoje ao país. De qualquer forma, nesta fase, o ambiente geral composto pelo cenário político, econômico, institucional e cultural, aí incluídas as políticas e programas mais gerais que envolvem o processo de concessão, tem grande influência no curso dos acontecimentos.

A fase de formulação caracteriza-se pela elaboração de estudos sobre alternativas de contrato e pela escolha de uma delas. Destacam-se as atividades relativas ao planejamento, aos estudos de viabilidade, ao desenvolvimento de modelos contratuais, à elaboração de normas e regulamentos específicos e à concepção de formas de gestão, mobilizando a burocracia estatal e, contemporaneamente, o uso intensivo de consultores especializados. Um ambiente institucional específico favorável, incluindo um cenário legal condizente (hoje amparado pelas disposições do artigo 175 da Constituição Federal, regulamentado pela lei nº 8.987/95 - Lei de concessões), a adequação e competência dos órgãos públicos envolvidos, a disponibilidade de mercado fornecedor capacitado, dentre outras variáveis, é fundamental para a viabilização do

projeto. As decisões, em geral, processam-se sob forte influência de critérios políticos e econômicos, em esferas estratégicas de governo.

A implementação caracteriza-se, fundamentalmente, pela efetivação do contrato de concessão. Nessa fase a atenção está voltada para a eficácia do processo de contratação e para a adequação do termo contratual aos objetivos do programa. Da qualidade dos instrumentos e dos procedimentos que antecedem a adjudicação dos serviços (editais, contratos, critérios de seleção etc.) depende diretamente o resultado do acordo assumido. O contrato de concessão fixa os direitos e obrigações entre o poder concedente (Estado) e o concessionário (operadora) para servir ao usuário dos serviços (cidadão). Forma-se, assim, uma universalidade entre essas três entidades, conformando uma rede interorganizacional cujo objetivo ideal seria o equilíbrio, ou seja, a busca de padrões de coordenação e interação cooperativa, fundadas em consenso normativo e respeito mútuo (Viana).

À fase de acompanhamento corresponde o prazo de execução contratual. Nesse interstício são fundamentais a capacidade da concessionária em cumprir suas obrigações, a competência do poder concedente em exercer seu papel fiscalizador e o pleno atendimento às necessidades da população usuária. A ênfase, portanto, é na qualidade dos processos de produção e gestão dos serviços, aí incluído o desempenho do órgão público responsável por seu planejamento, regulamentação e fiscalização.

Na avaliação, o poder público faz um balanço da experiência vivida e decide sobre a conveniência e a oportunidade de sua renovação, através de novo contrato ou da prorrogação do mesmo, caso esta hipótese conste dos termos contratuais originais, interrompendo ou

dando início a um novo ciclo no processo. Mais uma vez lhe é exigida competência para planejar e decidir com eficácia.

A viabilização da prestação de serviços públicos sob o regime de concessão significa, assim, o cumprimento de todo um processo cíclico de desenvolvimento de política pública, cuja qualidade deverá condicionar os resultados esperados ao longo de todo o prazo de execução. Significa, também, a opção por um modelo de gestão de natureza contratual comprometendo, no mínimo, o poder concedente, o concessionário e os usuários. De fato, Di Pietro destaca os efeitos trilaterais da concessão, por seus efeitos vinculantes entre essas três partes, sendo lícito, portanto, admitir, para efeito da análise de um serviço público concedido em sua fase de acompanhamento ou execução, uma concepção sistêmica e conformadora de um arranjo interorganizacional, tal como propõe a Figura 6.1.

No modelo assim concebido são elementos estruturais componentes da rede interorganizacional, o poder concedente, o concessionário e os usuários, bem como os processos interativos que os articulam entre si, decorrentes do contrato de concessão, da prestação e uso dos serviços disponibilizados e da obrigação constitucional e legal que encarrega o Estado de atender à demanda social. Todo esse arranjo é fortemente condicionado pelo ambiente institucional específico que baliza o contrato, estando o conjunto inserido e dependente, ainda, do ambiente político, administrativo, econômico e jurídico mais geral em que se processa o empreendimento. A inclusão do usuário como partícipe dessa rede justifica-se em função dos direitos e obrigações que ele assume perante as partes contratantes, por força das normas regulamentares e contratuais, caracterizando um verdadeiro contrato de adesão perante o concessionário e o poder concedente, quando da utilização dos serviços

disponibilizados (DiPietro). Ainda com referência a seu ambiente específico, é necessário considerar que a concessão de um determinado serviço influencia e é influenciada pela existência e pelas condições de outros contratos afins, como é o caso dos três modais de transportes em estudo, caracterizando uma verdadeira rede interativa que pode partilhar ambientes, poder concedente, concessionárias e, até mesmo, usuários.

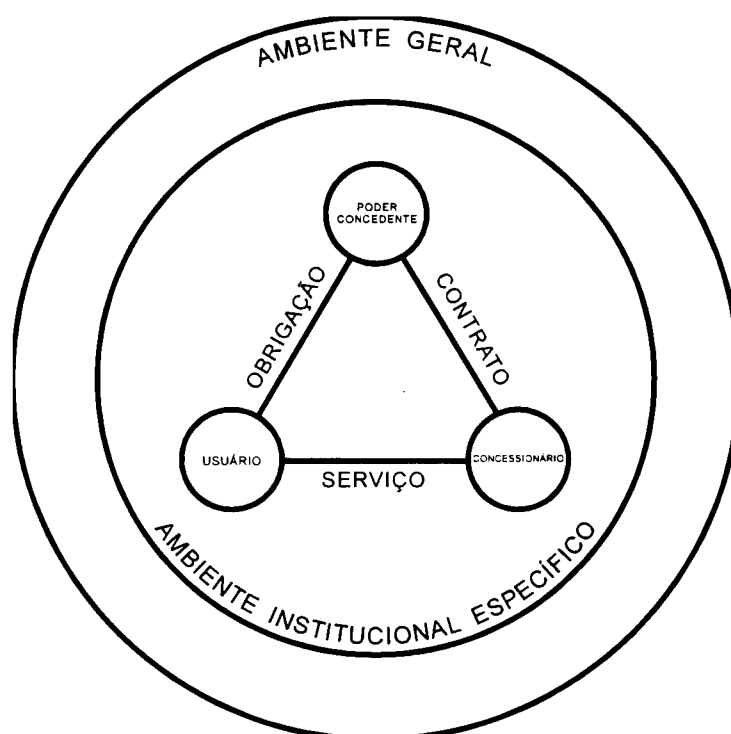


Figura 6.1 Modelo sistêmico para a representação de um serviço público concedido

Referenciados no modelo analítico assim formado, os capítulos seguintes dedicam-se ao estudo dos processos de concessão dos sistemas de metrô, trens e barcas, procurando destacar aspectos fundamentais das diversas fases de desenvolvimento da política e de seus reflexos sobre os elementos que estruturam os contratos concebidos, como requisitos básicos para a caracterização dos novos cenários de gestão e organização do transporte metropolitano.

Capítulo 7

A concessão no cenário das privatizações: o caso do PED/RJ

A inserção do regime de concessão entre as propostas de privatização é objeto de atenção de administradores e estudiosos. Marinho observa que: "a desestatização de atividades governamentais se localiza no ambiente das privatizações e terceirizações. Entretanto, apesar de revestir-se de modernidade, é importante estar atento para o fato de que a utilização de seus preceitos não se prende à introdução de novos conceitos na gestão do setor público. Embora empregados de forma residual, são procedimentos que já fazem parte da história da Administração Pública e que têm como questão de fundo a descentralização administrativa das atividades, alterando mais intensamente a partir do final da década de sessenta, os paradigmas que referenciavam a atuação do Estado na prestação de serviços. Para melhor contextualização desses fatos, é interessante resgatar alguns dos dispositivos do Decreto-Lei 200/67 que, através do seu artigo 10, institucionalizava, numa ótica restrita, a transferência de atividades da administração federal para a órbita privada mediante contratos e concessões Entre as modalidades operacionais descritas para a execução da desestatização, encontram-se a alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; a abertura de capital; o aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; a alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; a dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com conseqüente alienação de seus ativos; e a permissão, concessão e autorização de serviços públicos".

O conceito de privatização é exaustivamente tratado por Di Pietro que o considera, em seu sentido amplo, como abrangente a todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão, tais como a desregulamentação de setores da economia, a quebra de monopólios estatais, a venda de ações e de bens de empresas estatais ao setor privado, a concessão de serviços públicos, com devolução da qualidade de concessionária à empresa privada e a terceirização, através de convênios e contratos de obras e serviços em geral. O sentido estrito é atribuído ao processo de transferência de ativos ou de ações para o setor privado, modalidade hoje disciplinada pela Lei nº 8.031/95.

Rojas (1992) acrescenta a essa relação o processo de substituição de impostos por preços e tarifas, que traduz a transferência de ônus ao usuário, já referenciada anteriormente, e propõe uma definição formal e sintética para privatização como sendo a redução da atividade pública na produção e distribuição de bens e serviços, mediante a passagem - por vezes, a devolução - dessa função para a iniciativa privada.

Para Johnson, privatização no sentido estrito ocorre quando uma atividade até então controlada por empresas estatais passa a contar com o capital privado. A concessão de um serviço à iniciativa privada, em si própria, não implicaria em privatização no seu sentido estrito, por não ocorrer transferência total ou parcial do patrimônio estatal. Vislumbra, também, no cenário brasileiro, as seguintes alternativas institucionais para a prestação de serviços públicos: a execução direta pelo poder público, a concessão, com ou sem exclusividade, a empresas estatais, a concessão, com ou sem exclusividade, a empresas ou

consórcios privados e a concessão, com ou sem exclusividade, a consórcios ou associações de empresas públicas e privadas.

Parece adequado, portanto, concluir que a concessão caracteriza-se como uma modalidade peculiar nos processos de privatização, entendido em seu sentido amplo. Isto porque, sob o regime de concessão, o que se delega ao particular é a tarefa de gestão material de serviços de responsabilidade do Estado, cuja infra-estrutura organizacional, instalações e equipamentos indispensáveis à continuidade de sua prestação essencial são considerados *bens públicos reversíveis* ao final do prazo contratual, pois que têm sua amortização e remuneração garantida pela tarifa cobrada. Confirmando esta interpretação, a Lei nº 8.987/95 - Lei das Concessões - dispõe, em diversos de seus artigos, sobre a natureza pública do contrato, a vinculação dos bens a ele referenciados e sua reversibilidade em caso de seu término ou interrupção.

7.1 Foco no ambiente geral do programa de concessões

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro a política de privatizações foi implementada por intermédio do Programa Estadual de Desestatização – PED, desenvolvido a partir da promulgação da Lei nº 2.470, de 28 de novembro de 1995, que o instituiu, definindo seus parâmetros fundamentais, autorizando a criação de uma entidade para exercer o poder *regulatório* sobre os serviços públicos - o que veio a concretizar-se posteriormente na figura da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ - e prevendo o regime de concessão para a delegação desses serviços a terceiros, quando originalmente operados por entidades em processo de privatização.

A priorização dos projetos de concessão de diversos serviços públicos, aí incluídos os sistemas de metrô, trens urbanos e barcas, portanto, não pode ser dissociada do contexto da concepção e desenvolvimento do PED e este, por sua vez, da idéia mais geral de reforma do Estado que se colocou na perspectiva do governo eleito, já no início de seu mandato em 1995 (Dittmar, 1998).

De fato, a difícil situação econômico-financeira enfrentada pela administração estadual naquele ano priorizou a busca por estratégias que viabilizassem soluções para as questões do equilíbrio fiscal e do financiamento dos programas do Governo que se iniciava. Os conseqüentes debates, em vários momentos presenciados por este autor, à época respondendo pela Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Transportes, mudaram de forma significativa os planos administrativos originais e foram bastante influenciados por diretrizes do Banco Mundial - BIRD, particularmente no que se refere aos modelos de reforma que recomendava e se dispunha a financiar (Dittmar).

Das proposições que se desenvolveram na ocasião cabe destacar o Programa de Reforma do Estado do Rio de Janeiro, concebido para ser implementado com financiamento parcial do Banco - Rio de Janeiro State Reform Loan - por sua evidente relação causal com o PED e as privatizações e concessões que se sucederam. Diversas missões do BIRD visitaram o Estado ao longo de 95 e 96, desenvolvendo, junto com equipes do governo e consultores, diagnósticos, matrizes políticas de reforma e estudos de viabilidade, gerando relatórios e *aide memoires* que permitem resgatar a evolução das concepções dos modelos de reforma então discutidos. À época da edição da lei que instituiu o PED (final de 1995), a idéia de reforma do Estado resumia a seguinte concepção:

1. Quanto aos objetivos da reforma:

- redefinir o papel do Estado, deixando a provisão dos serviços públicos - exceto os de educação, saúde e segurança - à operadores privados;
- reduzir a administração central, com aumento de seu nível de responsabilidade.

2. Quanto às estratégias:

- privatizar agências e empresas públicas e conceder serviços públicos ao setor privado;
- reformar a Administração Central, incluindo o controle dos gastos com o funcionalismo e a reestruturação da seguridade social;
- reformar as finanças públicas, com reestruturação da administração financeira e melhoria da administração fiscal;
- monitorar o desempenho fiscal e dos gastos públicos.

No que se refere às privatizações e concessões, as propostas buscavam solução de gestão privada para o Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ, os sistemas de energia elétrica, de distribuição de gás, água e esgoto, e as estradas de rodagem. A ação sobre os transportes urbanos de competência estadual, especificamente contemplada nos estudos, tinha como objetivos a redução de subsídios por meio de reestruturação, venda, concessão e contratos de gestão, a melhoria do serviço com a retomada do investimento em manutenção e a implementação de um programa de qualidade do ar. Incluíam na reforma a Flumitrens e o Metrô, recomendando o aumento da participação privada nas respectivas gestões, prevista a hipótese de concessão; a CTC e a SERVE para venda ao setor privado; a CODERTE, para reestruturação, mantendo sua função pública de gestora dos terminais rodoviários e a CONERJ, para venda ou concessão.

Preocupavam-se, também, os formuladores da reforma, com a criação de uma entidade coordenadora das políticas de transporte público na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, responsável pela definição de prioridades de investimentos, critérios tarifários e necessidades de subsídios, bem como pela introdução de mecanismos de financiamento para custear a expansão dos sistemas de transporte metropolitano.

O problema da provisão de serviços públicos pelo setor privado foi sempre tratada pelos representantes do BIRD, em conformidade com a doutrina predominante para esses serviços. Monopólios naturais e essencialidade justificam a regulamentação e o controle estatal, exigindo um adequado aparato institucional ou, segundo sua terminologia corporativa, *marco regulatório*. Em seu entender, o volume e os prazos longos de retorno dos investimentos refletem em contratos de concessão que exigem uma garantia de segurança e estabilidade para os investidores, sem prejuízo da flexibilidade necessária à gestão contratual e tarifária ao longo do tempo. A solução sugerida para tal situação peculiar seria a criação de um *ente regulatório*, especialmente voltado à gestão das concessões, as denominadas agências reguladoras. Tal modelo, oriundo de concepções administrativas típicas da cultura anglo-saxônica, vem desempenhando um papel importante nos programas de reforma em todo o mundo e particularmente no Brasil, com sua adoção em diversas esferas da Administração. Por sua relevância para os processos em estudo, o assunto será abordado com maior profundidade adiante, quando da análise do ambiente específico em que se realizaram as concessões dos serviços de transporte.

O Programa de Reforma do Estado jamais foi destacado como política integrada e oficial de governo, não ultrapassando o *status* de projeto voltado à captação de recursos específicos. Suas estratégias, no entanto, foram sendo postas sistematicamente em prática, como é o caso das privatizações e concessões encaminhadas pelo PED, das políticas de congelamento da massa salarial do funcionalismo e de demissão de servidores, dos projetos de recadastramento e reestruturação do sistema previdenciário e de implantação de novos sistemas de controle financeiro e orçamentário, com ênfase na informatização.

De forma diferenciada, o Programa Estadual de Desestatização foi desenvolvido como uma das principais e mais divulgadas iniciativas de governo, destacando-se no cenário da federação brasileira, por sua rapidez e abrangência. Sua proposta, estabelecida nos termos da Lei N° 2470/95, destaca como fundamentos:

- reestruturar a exploração de atividade econômica pelo Estado, transferindo à iniciativa privada aquelas que não provêm interesse coletivo;
- contribuir para a redução da dívida pública;
- permitir a retomada dos investimentos nas empresas e atividades privatizadas;
- promover investimentos e a reestruturação da Administração Pública, visando a atuação nas funções públicas essenciais, em especial nas áreas de educação, saúde pública e saneamento básico;
- estimular a livre concorrência e a democratização da propriedade de capital das empresas a serem privatizadas.

Como formas de privatização:

- a alienação de participação societária;
- a alteração de capital social;

- as alterações societárias;
- a extinção da pessoa jurídica com a alienação de seus ativos; e
- a concessão de serviços públicos.

A Lei instituidora do Programa definiu, ainda, sua estrutura administrativa, procedimentos operacionais, formas e prioridades de aplicação dos recursos obtidos com as privatizações, o Fundo de Privatização do Estado destinado ao financiamento da política e a delegação ao Executivo do poder para decidir sobre as entidades a serem nela incluídas através de decretos.

O modelo adotado para a administração do Programa, por sua vez, teve conseqüências notáveis sobre os processos de concessão de serviços públicos e os respectivos contratos. Em termos gerais, vinculava o apoio técnico às Secretarias de Estado e ao BNDES. As funções de inspeção, controle e acompanhamento ao Tribunal de Contas, à Auditoria Geral do Estado e à sua Procuradoria Geral. O processo decisório a uma estrutura própria incluindo:

- uma **Comissão Diretora** - diretamente subordinada ao Governador do Estado, composta pelos Secretários de Estado de Planejamento e Controle (Presidente até a edição do Decreto nº 23.209/97 que atribuiu a função ao Secretário de Fazenda), de Fazenda, de Indústria, Comércio e Turismo, de Obras e Serviços Públicos, de Transportes, de Administração e de Meio-Ambiente, dentre cujas competências cabe destacar a de propor ao Governador do Estado a inclusão ou exclusão de empresas no PED, a de coordenar, supervisionar e executar o Programa e a de definir a modelagem de cada processo de privatização e concessão;
- uma **Secretaria Executiva** - inicialmente vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Controle (Decreto nº 21.916/95), posteriormente vinculada à

Secretaria de Estado de Fazenda (Decreto nº 23.209/97), dividida funcionalmente em gerências com as seguintes áreas de atuação: alienação, concessão, regulação, procedimentos, representação e informação;

- uma **Assessoria Jurídica** - representada por um membro da Procuradoria Geral do Estado com a missão de exercer a fiscalização da legalidade dos processos.

Apesar de contar com um colegiado representativo das Secretarias de Estado com interesses envolvidos no Programa, o modelo de gestão implementado, que incluiu o recurso intensivo a contratos de consultoria independente, deslocou, não só a responsabilidade administrativa mas, também, o eixo da modelagem técnica dos projetos, do âmbito das pastas especializadas para a estrutura extraordinária do PED. Provocou, assim, desvios nas prioridades e planos originários dos diversos setores, particularmente no caso dos serviços de transporte em tela, substituindo a visão e a lógica das respectivas burocracias pela perspectiva dos novos gestores.

Complementando a análise descritiva do ambiente geral em que se desenvolveram os processos de concessão em estudo, cabe comentar dois aspectos relevantes a seu entendimento: o conjunto do cenário normativo do PED e o tratamento dispensado à gestão dos serviços públicos de interesse metropolitano.

Com relação à regulamentação de seu contexto, no período de 1995 a 98, atos de natureza diversa disciplinaram o desenvolvimento do Programa. Em seguimento à Lei instituidora, o Decreto Nº 21.916/95 determinou que a desestatização de empresas prestadoras de serviços públicos pressupunha a delegação destes, através de concessão ou permissão do serviço

objeto da exploração, à entidade privada adquirente ou, no caso do Estado ser delegatário dos serviços, sua subconcessão ou subpermissão. Determinou, também, a vinculação das concessões subseqüentes aos processos de desestatização, aos regulamentos específicos e à legislação geral que disciplina a matéria. Através do decreto Nº 21.985/96 o Governador usou do poder a ele delegado para decidir sobre a inclusão de empresas no PED, elencando vinte entidades entre as quais destacam-se, por interesse da presente pesquisa, os casos da CONERJ, FLUMITRENS e METRÔ. O Tribunal de Contas do Estado envolve-se no Programa em virtude de sua função constitucional de controle externo dos atos da Administração e, em consequência, sua Resolução Nº203/96 definiu as estratégias de atuação do órgão no controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos processos de desestatização. O Decreto Nº 22.076, por sua vez, definiu a estrutura funcional da Comissão Diretora do PED e de sua Secretaria Executiva, bem como a natureza dos cargos remunerados de livre provimento alocados a esta última, equiparando o Secretario Executivo ao Sub-Secretário Adjunto de Estado e os Gerentes setoriais aos Assessores-Chefes de Secretarias e assemelhados. A Lei Nº 2.552/96 vem alterar a Lei instituidora do Programa, ampliando as áreas de aplicação dos recursos dele provenientes e alocados ao Fundo de Mobilização Social - FMS, destinado, agora, a empreendimentos diversos, incluindo o transporte público de massa, autorizando, ainda, o uso de cotas do Fundo de Privatização como forma de pagamento nas concessões e permissões onerosas de obras e serviços públicos. O Decreto Nº 22.453/96 altera a regulamentação da Lei instituidora do PED, revendo a divisão funcional de sua Secretaria Executiva, adaptando-a às alterações da Lei Nº 2.552/96 e modificando aspectos do processo administrativo do órgão. O Decreto Nº 23.209/97 transfere a vinculação da Secretaria Executiva do PED para a Secretaria de Fazenda, em virtude da troca de titulares promovida pelo Governador à época. Os Decretos Nos. 22.265/96, 24.414/98, 24.413/98 e a

Lei Nº 3.125/98 dispõem sobre inclusões e exclusões de empresas diversas no Programa, refletindo eventuais mudanças de prioridade ou dificuldades de percurso enfrentadas por seus dirigentes. O Quadro 7.1 apresenta uma síntese cronológica do ambiente normativo assim conformado.

No que se refere ao tratamento da questão metropolitana, enfatizada nas discussões em torno da reforma do Estado, principalmente pelos representantes do BIRD deve-se, em primeiro lugar, observar o ordenamento legal resultante da implementação do PED. Conflitos entre esferas do poder público, como foi o notável caso da tentativa de privatização da CEDAE, explicitaram a necessidade de se garantir a competência estadual e a qualidade de poder concedente sobre serviços públicos de manifesto ou potencial interesse regional. Neste sentido, o Governo do Estado, com base no parágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal, editou a Lei Complementar Nº 87, de 16 de dezembro de 1997, instituindo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ, composta por dezenove municípios e a Microrregião dos Lagos, com oito municípios, revogando a Lei Complementar Nº 64/90 que vigorava até então. A nova RMRJ passou a ser integrada pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

Quadro 7.1 Ambiente Normativo do PED

Data	Ato	Ementa	Comentários
28/11/95	LEI ESTADUAL Nº 2470	Institui o Programa Estadual de Desestatização – PED, e dá outras providências	Define os objetivos do Programa, sua estrutura administrativa, procedimentos e fundos vinculados; prevê o regime de concessão ou permissão para a delegação de serviços públicos operados por empresas a serem privatizadas; autoriza a instituição de uma entidade reguladora para a gestão de serviços públicos; delega ao Governador poder para incluir entidades no PED mediante Decreto.
21/12/95	Decreto Nº 21.916	Regulamenta a Lei Nº 2.470/95 que institui o PED	Detalha as disposições da Lei; regulamenta critérios para a delegação de serviços públicos através de concessão ou permissão.
16/01/96	Decreto Nº 21.985	Dispõe sobre inclusões no PED	Inclui no Programa as seguintes empresas: EMATER, SIAGRO, PESAGRO, COPERJ, SERVE, FLUTEC, CEG, CERJ, CEDAE, CELF, CONERJ , FLUMITRENS , CTC, METRÔ , CODERTE, DIVERJ, BANERJ, BD-RIO, CASERJ e CEASA; dá prioridade na execução do PED, às empresas com atuação nos setores de ENERGIA, TRANSPORTES , AGRICULTURA e SERVIÇOS PÚBLICOS.
19/03/96	Deliberação TCE Nº 203	Estabelece normas aplicáveis ao Estado e dos municípios jurisdicionados, regulando a fiscalização dos processos de desestatização...	Dispõe sobre a forma, abrangência e procedimentos das atividades de fiscalização a serem desempenhadas pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre a legalidade, legitimidade e economicidade nos processos de desestatização
22/03/96	Decreto Nº 22.076	Institui, sem aumento de despesa, junto à SECPLAN, a Comissão Diretora do PED	Define a estrutura funcional, cargos e competências da Comissão que deverá funcionar junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Controle – SECPLAN.
10/05/96	Lei Estadual Nº 2.552	Altera a Lei Nº 2.470/95 que institui o PED	Amplia as áreas de aplicação dos recursos provenientes do PED, alocados ao Fundo de Mobilização Social; autoriza a utilização de cotas do Fundo de Privatização do Estado como forma de pagamento nas concessões e permissões onerosas de obras ou serviços públicos.
12/06/96	Decreto Nº 22.265	Dispõe sobre inclusões no PED	Inclui no Programa a Empresa Brasileira de Solda Elétrica – EBSE, e a Cia. de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – TURISRIO.
27/08/96	Decreto Nº 22.453	Consolida a regulamentação da Lei nº 2.470/95 que instituiu o PED...	Altera a divisão funcional da Secretaria Executiva da Comissão Diretora do PED; adapta a regulamentação do PED às alterações introduzidas pela Lei Nº 2.552/96; altera procedimentos de avaliação e de restrição aos atos de gestão dos administradores.
03/06/97	Decreto Nº 23.209	Altera o Decreto Nº 22.453/96	Transfere a subordinação da Comissão Diretora do Ped, da SECPLAN para a Secretaria de Fazenda.
26/06/98	Decreto Nº 24.414	Dispõe sobre a exclusão de empresa no PED	Exclui do Programa a Empresa Brasileira de Solda Elétrica - EBSE por falta de licitantes interessados.
26/06/98	Decreto Nº 24.413	Dispõe sobre a inclusão de empresa no PED	Inclui no programa a empresa Terminal Garagem Menezes Cortes S. A. , oriunda da cisão da CODERTE.
04/12/98	Lei Estadual Nº 3.125	Retira a CEDAE do PED	Exclui do Programa a Cia. Estadual de Água e esgoto - CEDAE.

Confirmando seu caráter instrumental voltado a atender a necessidades do PED, a nova Lei procurou conceituar as funções públicas que seriam de interesse metropolitano ou comum, incluindo: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região, o saneamento básico, incluindo o abastecimento e a produção de água (caso da CEDAE), o transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário de âmbito regional; a distribuição de gás canalizado, o aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano, e a habitação e a disciplina do uso do solo.

Definiu, também, uma estrutura administrativa concentradora de poder na esfera do Executivo Estadual, assistido por um Conselho Deliberativo constituído por treze membros a saber: dois representantes da Capital do Estado, quatro representantes dos Municípios que compõem a RMRJ, dois representantes da Assembléia Legislativa, um representante da sociedade civil, um representante de entidades comunitárias, dois representantes do Poder Executivo Estadual e um vereador representante das Câmaras Municipais da RMRJ. As atribuições desse colegiado, porém, limitam-se às tarefas de elaboração e proposição de planos, programas e projetos de interesse regional. Ao Estado, através de seus órgãos da Administração Direta e Indireta, passa a competir as ações decisórias e executivas das iniciativas, incluindo a prestação direta ou sob o regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos julgados de interesse metropolitano.

Ainda no âmbito do cenário legal da gestão metropolitana, a Lei Nº 2.867, de 17 de dezembro de 1997, criou o Fundo para a Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos - FOM TRANSPORTES. Esse Fundo foi instituído por iniciativa e interesse da Secretaria de

Estado de Transportes, com a finalidade de garantir continuidade nas atividades de operação e modernização do sistema público de transportes da RMRJ, sendo definidas como origens de seus recursos, a serem movimentados pela Secretaria de Estado de Fazenda, mediante autorização conjunta de uma Secretaria-Executiva e da Pasta de Planejamento e Controle: operações de financiamento junto a bancos de fomento ou agências de desenvolvimento nacionais, internacionais ou multilaterais, dotações dos governos Federal, Estadual e Municipais, repasses, doações, subvenções etc., fração da receita de pedágios ou da remuneração auferida por concessionárias de rodovias estaduais, fração da receita de multas de trânsito, fração da receita de multas ambientais cobradas sobre veículos automotores, rendimentos provenientes de operações ou aplicações financeiras e outros recursos eventuais. Para a administração do Fundo, definiu um Conselho de nove membros composto por dois representantes da Pasta Estadual de Transportes, incluindo seu titular, um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Controle, um representante da Secretaria de Estado de Fazenda, um representante das empresas operadoras de transporte rodoviário de passageiros na RMRJ, três representantes de Prefeituras integrantes da Região, um Deputado Estadual representando a Assembléia Legislativa. É curioso observar que, até o final do mandato governamental em dezembro de 98, nenhum dos dois colegiados acima citados chegou a funcionar ou mesmo a ter seus membros designados. O Quadro 7.2 apresenta um resumo do ambiente normativo da gestão metropolitana no Rio de Janeiro.

Finalmente, na esfera organizacional, em decorrência da pressão exercida pelo Banco Mundial no sentido de condicionar qualquer projeto de financiamento ao setor à criação prévia de uma entidade gestora do transporte público metropolitano, a Secretaria de Estado de Transportes instituiu, em 19 de dezembro de 1996, a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do

Estado do RJ - AMTU/RJ, inicialmente através de Convênio firmado entre o Governo do Estado e o Município de Niterói. Posteriormente, a 27 de maio de 1998, outros quatorze municípios firmaram Termo Aditivo ao Convênio original, viabilizando o início de um diálogo metropolitano mais formal e promissor. Cabe notar que, prenunciando o clima de conflitos político-partidários que veio a se manifestar nesse ano eleitoral, a Prefeitura de Niterói retirou-se do convênio e as do Rio de Janeiro e São Gonçalo, que chegaram a aderir a um preliminar Protocolo de Intenções nesse sentido, não efetivaram sua participação na iniciativa.

Concebida, assim, não como uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, mas como resultado de um acordo de vontades (convênio) por tempo indeterminado, a AMTU conseguiu reunir, até o final de 1998, os seguintes municípios: Nova Iguaçu, Nilópolis, Maricá, Itaboraí, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Tanguá, e Seropédica. Nos termos de seus convênios de origem, definiu como funções básicas de sua atuação: planejar, coordenar e sugerir, às diversas instâncias de governo, as prioridades de investimento no sistema de transportes, observando a preservação ambiental e a disciplina do uso do solo; propor soluções de integração entre sistemas e modos de transportes; propor a política tarifária na RMRJ; propor normas e regulamentos referentes ao planejamento e integração dos sistemas; compatibilizar as políticas relacionadas com as concessões e permissões de serviços de transportes; estabelecer critérios e promover a apuração e o acompanhamento de custos e desempenho dos sistemas operados.

Quadro 7.2 Ambiente Normativo da Gestão Metropolitana no Rio de Janeiro

Data	Ato	Ementa	Comentários
05/10/88	Constituição Federal	-----	§ 3º do artigo 25 - autoriza os Estados a instituir, mediante Lei Complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
05/10/89	Constituição do Estado do RJ	-----	Art. 75 – Acolhe os ditames da Carta Federal; define diretrizes para a gestão dos agrupamentos de municípios; Art. 76 – Faculta aos municípios a formação de consórcios municipais para o atendimento de problemas específicos, pelo prazo por eles determinado.
16/12/97	Lei Complementar Estadual Nº 87	Dispõe sobre a Região Metropolitana do RJ, sua composição e a Microrregião dos Lagos; define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.	Institui a RMRJ composta por 19 municípios e a Microrregião dos Lagos por 8 municípios; define as funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum, incluindo o transporte coletivo ; define uma estrutura administrativa para a gestão da RMRJ, com o Estado atuando como órgão executivo, assistido por um conselho deliberativo de 13 membros; prevê o regime de concessão ou permissão para a execução dos serviços de interesse comum; define o Estado como poder concedente dos serviços públicos de interesse metropolitano, com destaque para o transporte coletivo.
17/12/97	Lei Estadual Nº 2.867	Cria o Fundo para a Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos – FOM TRANSPORTES.	Define fontes de receitas, procedimentos e competências para o Fundo, gerido por um conselho de 9 membros e vinculado à Administração Estadual.

Para sua operacionalização foi concebida a seguinte estrutura básica: um Conselho Deliberativo composto por representantes das municipalidades conveniadas, pelo Secretário de estado de Transportes, por representantes dos administradores dos sistemas de transportes de massa (metrô, trens e barcas), da Federação dos transportadores rodoviários de passageiros e do Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; com as funções de deliberar sobre as questões de transportes metropolitanos em seus aspectos políticos e

estratégicos, definindo objetivos, diretrizes e normas; propor, apreciar e aprovar planos, projetos e programas; deliberar sobre propostas de instituição e gestão de fundos de transportes; e deliberar sobre as propostas de municípios e entidades interessadas em aderir à Agência. Um Conselho Consultivo, definido como representativo da sociedade civil, com composição a ser determinada na primeira reunião oficial do Conselho Deliberativo, com competência para opinar sobre matérias a ele destinadas pela instância deliberativa e para sugerir ou submeter a esta, matérias relacionadas aos transportes. Um Comitê Executivo, composto por três membros indicados pelo Conselho Deliberativo, sendo um representante técnico da Secretaria Estadual na qualidade de Presidente do Comitê, um Coordenador Geral da Comissão Técnica e um Secretário Geral da AMTU. Uma Comissão Técnica organizada em Câmaras Técnicas temáticas, composta por profissionais oriundos das entidades conveniadas.

Até o final de 1998 a AMTU funcionou, de forma ainda incipiente, através de cinco Câmaras Técnicas voltadas a estudos de integração, bilhete único, transporte e qualidade ambiental, transporte alternativo e racionalização de corredores de transportes. Sua modesta produção registra, como iniciativas realizadas mediante colaboração entre órgãos gestores do Estado, dos Municípios interessados e das empresas operadoras: a integração tarifária ônibus-metrô em Copacabana, possibilitada pela inauguração em julho de 98 da estação Cardeal Arcoverde; a integração física e tarifária ônibus-metrô na Pavuna, articulando três linhas novas especiais de ônibus, com origens em Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis, trafegando pela chamada *Via Light*, com a estação terminal da Pavuna, da linha 2 do Metrô, inaugurada em agosto de 98; e a integração física e tarifária ônibus-trem, na estação ferroviária de Deodoro, envolvendo

quatro linhas de ônibus com origens em Nova Iguaçu, Nilópolis, Morro Agudo e Belfort Roxo, inaugurada em julho de 97.

Apesar do grande potencial que representa para a gestão do interesse público metropolitano na área de transportes, a AMTU parece não ter conseguido superar o fato de ter nascido como iniciativa restrita à Pasta setorial à qual se vincula. Em virtude, talvez, de tal limitação político-administrativa e reforçando a tendência aqui apontada de afastamento do PED em relação à estrutura formal ordinária do Estado, a existência dessa Agência não influenciou significativamente os processos de concessão em estudo, justificando sua não inclusão como componente do ambiente institucional específico condicionante desses empreendimentos.

7.2 Foco no ambiente institucional específico das concessões

O ambiente institucional específico das concessões dos serviços públicos de transporte fica bem caracterizado por sua legislação e regulamentação próprias, pela natureza e atuação das organizações envolvidas no empreendimento e pela interveniência do *ente regulador* destinado à gestão dos contratos de concessão a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ.

No âmbito legal e regulamentar mais geral, o primeiro marco balizador dos processos de concessão advém das determinações oriundas da Constituição Federal. Nessa esfera, são definições relevantes: os serviços de transporte de competência federal, portanto, de iniciativa vedada aos Estados, que incluem a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e

fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território, e os serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros (art. 21, XII); a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes (art. 22, XI); a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação em todas as esferas de Governo (art. 22, XXVII); a competência residual do Estado para tratar dos assuntos que não lhe são vedados na Constituição Federal, o que garante sua competência sobre os serviços de transporte de interesse intermunicipal, regional ou microrregional (art. 25, § 1º); a competência municipal para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30,V); a incumbência do poder público na obrigação e na titularidade sobre os serviços públicos e a sua prestação direta ou indireta, obrigatoriamente através de concessão ou permissão, cabendo à legislação ordinária a regulamentação desses regimes (art. 175).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, em seu artigo 70 reproduz os termos do artigo 175 da Carta Federal e, no artigo 242, define a competência do Estado para organizar e prestar os serviços públicos de interesse estadual, metropolitano ou microrregional, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, declarando o transporte coletivo de passageiros como de caráter essencial.

Embora ainda pouco enfatizada por administradores e teóricos da área de concessões, a Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como Código do Consumidor, representa importante referência no acervo legal condicionante dos contratos de concessão. Suas determinações, ao estabelecerem normas de proteção e defesa do consumidor e definirem uma Política Nacional das Relações de Consumo, refletem, diretamente, nos processos interativos que se estabelecem entre concessionário e usuários (produção e uso dos serviços concedidos)

e entre estes e o poder concedente (obrigação da prestação do serviço adequado e atendimento às reclamações e demandas). Voltados especialmente para a qualidade dessa prestação três artigos se destacam como de interesse para o regime de concessão: o artigo 4º que define como objetivos da citada Política o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, e seu inciso VII que inclui a racionalização e a melhoria dos serviços públicos entre seus princípios; o artigo 6º, inciso X, que define como direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; o artigo 22, que obriga os órgãos públicos, concessionários e permissionários a fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros e, quando essenciais, contínuos, sob pena de serem compelidas a reparar os danos causados na forma prevista no Código.

O contrato de concessão pertence ao gênero dos contratos administrativos que, como regra, exigem prévia licitação e tipificam-se pela participação da Administração com supremacia de poder (Meirelles). Na falta de legislação específica, aplicavam-se às concessões as determinações da legislação geral sobre licitações e contratos da Administração Pública, hoje consolidadas na Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações (Lei Nº 8.883/94). Com o advento da legislação federal sobre concessões em 95 e, posteriormente, em 97, de sua correspondente no âmbito estadual, sua validade passa a ficar restrita aos aspectos não conflitantes com a norma própria, aplicando-se obrigatoriamente seus preceitos de forma complementar a esta (Di Pietro, Mukai).

A Constituição Federal não concedeu à União competência para baixar uma lei, pretensamente nacional, para dispor sobre concessões e permissões de serviços públicos (MUKAI). Segundo o autor, o disposto no artigo 175 da Carta Magna deve ser interpretado no contexto do sistema federativo, vale dizer, cada ente exercendo sua autonomia na regulamentação da matéria, segundo suas peculiaridades próprias. A legitimidade das leis federais Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (lei das concessões) e Nº 9.074, de 7 de julho de 1997, no entanto, advém da competência prevista a esta esfera, no artigo 22, inciso XXVII da Lei Maior, para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos em suas diversas modalidades aí incluídos, *latu sensu*, os contratos de concessão e similares. Aos demais entes federados caberia, assim, legislar sobre aspectos específicos do instituto, em atenção aos objetivos singulares das respectivas políticas públicas. Não foi outra a interpretação do Governo do Estado do Rio de Janeiro ao editar a Lei Nº 2.831, de 13 de novembro de 1997, regulamentando a matéria em apoio ao programa de concessões de serviços públicos prevista no PED.

Em seu mérito, as legislações federal e estadual propõem uma solução de compromisso entre a doutrina clássica do regime de concessão, tal como discutida anteriormente, as necessidades das políticas de privatização e as exigências do mercado fornecedor interessado. No que diz respeito às principais implicações sobre a organização e a gestão dos serviços concedidos são a seguir tecidos alguns comentários.

A Lei Nº 8.987/95, em seu artigo 1º define a hierarquia normativa que rege as concessões, a saber: o artigo 175 da Constituição Federal, a legislação federal, a legislação regional ou local e os contratos. O artigo 2º define uma figura estrutural básica do regime - a do poder

concedente - que pode ser exercido pela União, Estado, Distrito Federal ou Município. O artigo 3º determina que as concessões e permissões serão fiscalizadas pelo poder concedente com a cooperação dos usuários, o que legitima o papel estruturador deste último no regime, exercendo um papel ativo a ser viabilizado pelo poder público, na forma estipulada pelo artigo 30. O artigo 4º exige o contrato formal para a outorga dos serviços, sendo essa exigência estendida adiante, no artigo 40, à hipótese de permissão, na forma de contrato de adesão. O artigo 6º trata da obrigação de prestar o serviço adequado à população, assim entendido aquele que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. No artigo 7º encontram-se os direitos e obrigações dos usuários, confirmando a idéia de que o uso dos serviços concedidos materializa um verdadeiro contrato de adesão (Di Pietro), e a referência ao Código do Consumidor cujas determinações aplicam-se concorrentemente à suas normas. A questão tarifária é tratada nos artigos 9º, 10, 11 e 13. Neles é introduzido o conceito de *tarifa pelo preço* da proposta vencedora e confirmados os clássicos, referentes à revisão, ao reajuste (art. 23, IV) e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Autorizam, ainda, a possibilidade da concessionária dispor de outras fontes de receita alternativa para favorecer à modicidade das tarifas, bem como a adoção de tarifas diferenciadas em função de características técnicas e custos específicos proveniente do atendimento a distintos segmentos de usuários. O artigo 15 define como critérios de julgamento das propostas, nos processos de licitação, o menor valor da tarifa, a maior oferta pela outorga e a combinação desses dois critérios. Posteriormente, a Medida Provisória Nº 1.531, de 2 de dezembro de 1996 (transformada na Lei Nº 9.648/98), alterou este artigo introduzindo os critérios de melhor proposta técnica, com preço fixado no edital, melhor combinação de técnica e oferta pela outorga e melhor oferta de pagamento após qualificação das propostas técnicas. O artigo 16 preocupa-se com o problema dos monopólios,

declarando, como regra, a ausência de exclusividade na outorga de concessão ou permissão, excepcionalizada, apenas, por razões de natureza técnica ou econômica, como é o caso dos serviços de transporte ferroviário e metroviário. O artigo 23 trata das exigências formais do contrato de concessão que serão abordadas com mais detalhe no próximo capítulo. O artigo 26 flexibiliza o regime de concessão, admitindo a figura da subconcessão, desde que autorizada pelo poder concedente e precedida de licitação. O artigo 27 é foco de intensa polêmica jurídica, pois permite a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária a terceiros o que, em tese, contraria a doutrina que reconhece a outorga como ato *intuitu personae* e fere o princípio da licitação (MUKAI). O artigo 28 visa a facilitar o financiamento dos sistemas concedidos, admitindo o oferecimento de direitos emergentes da concessão – tais como receitas futuras de tarifas - como garantias reais em operações de crédito. Os artigos 29 e 31 definem os encargos do poder concedente e da concessionária, na forma da doutrina dominante, cabendo destacar como manifestações de atualidade, no primeiro caso, a preocupação com questões como qualidade, produtividade, competitividade e meio ambiente, além da obrigação de estimular a formação de associações de usuários para a defesa de seus interesses. Os artigos 32 a 34 regulamentam a figura da intervenção do poder concedente com a finalidade de assegurar a adequação na prestação do serviço e o cumprimento das disposições legais e contratuais. Os artigos 35 a 39 estipulam as formas de extinção do contrato e respectivos procedimentos de execução que poderão ocorrer: por advento do termo contratual, por encampação, caducidade, rescisão, anulação e falência ou extinção da entidade concessionária, ou falecimento ou incapacidade de seu titular. Ao tratar das hipóteses de extinção, a nova legislação procurou minimizar riscos para os capitais privados e o patrimônio público, enfatizando as formas e critérios das indenizações cabíveis e a obrigatoriedade de reversão dos bens afetos ao serviço. O artigo 40 estende ao instituto da permissão a

obrigatoriedade de que seja formalizado por contrato de adesão, reduzindo, na prática, as diferenças entre os dois regimes. Os artigos 41 a 45, finalmente, procuraram provocar o reordenamento e o saneamento do cenário nacional vigente, no que se refere a concessões e permissões de serviços e obras públicos, através de uma generalizada renovação de contratos ou de sua adaptação às novas diretrizes e regras estabelecidas. Essa iniciativa, naturalmente, gerou conflitos de interesse em todas as esferas de governo, principalmente nos setores caracterizados pela existência de monopólios, oligopólios e contratos antigos com prazos indeterminados. No caso específico do transporte rodoviário de passageiros, majoritariamente operado pela iniciativa privada em todo o país, as soluções encontradas pautaram-se em interpretações convenientes das incertezas levantadas pelo debate, envolvendo as competências constitucionais dos entes federativos para legislar sobre concessões. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a lei estadual de concessões, discutida mais adiante, autorizou a renovação dos contratos por quinze anos renováveis por igual período.

A Lei Federal Nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabeleceu normas para a outorga e a prorrogação de concessões e permissões de serviços públicos, sendo editada para atender a necessidades da União na implementação de seus programas, particularmente no caso voltado ao setor de energia elétrica. Algumas determinações, no entanto, aplicam-se a todos os casos e às demais esferas da Administração, como é o caso de seu artigo 2º, que estabelece o princípio da legalidade nos programas de concessão e permissão, vedando a todos os entes federados a realização de contratos sem lei autorizativa que fixe seus termos, salvo nas hipóteses previstas nas respectivas constituições e leis orgânicas ou nas situações nele declaradas.

A Lei Nº 2.831, de 13 de novembro de 1997 (lei estadual de concessões) vem compor o cenário normativo útil ao PED, regulamentando o artigo 70 da Constituição Estadual e revogando a legislação anterior existente (Lei Nº 1.481/89). Seus termos, em geral, recepcionam as determinações da Norma Federal, particularizando aspectos de especial interesse para as concessões em estudo. Em seu artigo 1º encontra-se uma polêmica delegação ao Executivo do poder de definir através de Decreto as obras e empreendimentos públicos a serem submetidos ao regime de concessão ou permissão, fugindo, assim, ao princípio da legalidade. Encontra-se, também, a excepcionalização a essa regra, dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, gerido através de permissões pelo Departamento de Transportes Rodoviários – DETRO, que mantém, desse modo, sua autonomia. No artigo 3º encontra-se a fixação em vinte e cinco anos renováveis, apenas uma vez, por igual período, do prazo máximo para as concessões no Estado. No artigo 6º o Governo do Estado apresenta sua solução para a questão da adaptação das permissões de serviços públicos ao novo contexto legal regulamentador da matéria, conforme previsto no artigo 42 da Lei Federal de concessões, com notáveis conseqüências para a gestão do transporte metropolitano. O uso do contrato de adesão passa a ser obrigatório no caso das permissões dos serviços de transporte rodoviário de passageiros geridas pelo DETRO, sendo determinado o prazo de 90 dias para que aquele órgão promova a formalização dos serviços em operação, fixando para todos, automaticamente, prazos de 15 anos renováveis por mais 15. Provoca-se, assim, a inconveniente perda de flexibilidade na gestão pública desses serviços num momento de mudança e o surgimento de direitos subjetivos de natureza econômica para os permissionários, que se refletem no valor das eventuais indenizações devidas no caso da extinção ou da alteração unilateral dos contratos. A política tarifária é tratada nos artigos 9º a 16. Seu valor deverá ser fixado pelo preço da proposta vencedora e preservado por

mecanismos de reajuste e revisão adequados a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, reservando-se à ASEP-RJ o poder de decisão final sobre a gestão tarifária. A outorga de subsídios é admitida desde que seja comprovada sua necessidade, considerando o caráter essencial do serviço e sua inviabilidade econômica. Exige, ainda, prévia autorização legislativa e consignação nos orçamentos anuais do Estado, durante o prazo total da concessão do benefício. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento a distintos segmentos de usuários. Os artigos 25 e 26 introduzem o Leilão, como modalidade de licitação na concessão de serviços públicos, nos seguintes casos: serviços prestados por entidades sob controle direto ou indireto do Estado, quando simultaneamente é feita sua privatização e outorga da concessão (utilizada no caso da CONERJ); outorga de nova concessão para a transferência do serviço prestado por entidade incluída no PED (casos do METRÔ e FLUMITRENS). A terceirização de serviços por parte da concessionária é autorizada de forma ampla no artigo 30. Pode envolver atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, ou a implementação de projetos associados, regendo-se todos os contratos pelas regras de direito privado sem caracterizar qualquer relação jurídica com o poder concedente. A subconcessão é admitida desde que autorizada e precedida de licitação, no artigo 31. De forma análoga à prevista na legislação federal e com aplicabilidade igualmente polêmica, o artigo 32 prevê a possibilidade de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária mediante simples anuência do poder concedente, ferindo o princípio da licitação. De suma importância para o financiamento dos projetos que envolvem concessões, o artigo 33 autoriza o comprometimento de direitos emergentes do contrato como garantia reais na obtenção de financiamentos, desde que o endividamento não caracterize risco para a operação e continuidade dos serviços. A fiscalização dos serviços concedidos é delegada pelo Estado à

ASEP-RJ, no artigo 36. O artigo 45 trata das concessões outorgadas anteriormente à nova Lei, que serão válidas pelo prazo fixado no contrato e renovadas mediante licitação. As concessões de caráter precário, com prazo vencido ou indeterminado, permanecem válidas por prazo não inferior a 60 meses, a critério do poder público, que promoverá novas licitações em seguida.

No que diz respeito a leis e regulamentos especificamente voltados aos serviços de transporte aquaviário, metroviário e ferroviário, o primeiro diploma a ser considerado é a Lei Federal Nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997, dispondo sobre a ordenação do transporte aquaviário. Embora dirigida à regulamentação mais geral exigida pela nova política nacional de transportes marítimos, sua interface com o programa estadual de concessões se faz com a definição do conceito de navegação interior, como aquela que se realiza em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional, e pela alteração que impõe ao § 2º do artigo 2º da Lei Federal Nº 9.074/95 (comentada anteriormente), tornando independente de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário.

Em seguida, atendendo ao processo de concessão dos serviços prestados pela CONERJ, encontram-se a Lei Estadual Nº 2.804, de 08 de outubro de 1997, dispondo sobre o regime de prestação do serviço público de transporte aquaviário de passageiros, cargas e veículos no Estado e seu decreto regulamentador, de número 23.925, editado em 18 de dezembro de 1997. No primeiro caso encontram-se, no artigo primeiro, a submissão do transporte aquaviário de passageiros, cargas e veículos aos regimes de concessão ou permissão e sua conceituação como o serviço público que consiste nas travessias das águas internas ou costeiras, de natureza não eventual, entre pontos de atracação previamente definidos, operado por embarcações de

pequeno, médio ou grande porte, mediante pagamento de tarifas pelos usuários. O artigo segundo define o Estado do Rio de Janeiro como poder concedente responsável pela criação, alteração e extinção das linhas de transporte e sua delegação a particulares, por ato do Poder Executivo, mediante procedimento licitatório. Determina, ainda, a incidência sobre os concessionários e permissionários da *taxa de regulação de serviços concedidos ou permitidos*, instituída pela Lei Nº 2.686/97 (comentada mais adiante), destinada a subvencionar o funcionamento da ASEP-RJ. O artigo quarto classifica as linhas nas categorias de linhas sociais e linhas seletivas, com características e parâmetros a serem definidos em regulamento próprio. A política tarifária é extensamente tratada nos artigos 6º a 13. Fica estabelecido que as tarifas dos serviços sociais serão fixadas, contratualmente, por seu valor máximo, facultando-se aos operadores a redução voluntária de seus valores ou a cobrança de tarifas diferenciadas em função de peculiaridades dos serviços prestados. Nas linhas de categoria seletiva as tarifas são consideradas livres, podendo ser fixadas de forma autônoma, o que contraria as doutrinas de serviços públicos e concessões, especialmente no caso de outorga com exclusividade. As figuras do reajuste e da revisão são previstas na gestão das tarifas que é outorgada à ASEP-RJ, mediante procedimentos e prazos de avaliação definidos. O artigo 13 concede curiosa faculdade à concessionária, ao lhe permitir colocar em prática suas propostas de reajuste ou revisão de tarifas, à revelia da decisão da agência reguladora caso esta não efetive sua avaliação nos prazos legais, ferindo, mais uma vez, os princípios administrativistas. Os artigos 17 e 18 definem as obrigações tributárias referentes à incidência de ICMS, segundo a alíquota de 5% sobre o valor do serviço prestado. O artigo 19 cancela, a partir da vigência da Lei, todas as autorizações, permissões e concessões de travessia de embarcações de passageiros, cargas ou veículos, outorgadas sem licitação.

O Decreto Nº 23.925/97 procura complementar as disposições legais com vistas a subsidiar parâmetros dos futuros contratos de concessão e a esclarecer competências de gestão. Nesse sentido, na conceituação do transporte aquaviário contida no artigo primeiro, surge a preocupação em incluir na competência estadual todos os serviços operados em seus limites territoriais, mesmo que restritos a apenas um município, desde que se caracterizem necessidades e funções públicas supramunicipais de transporte. O artigo segundo trata de excepcionalizar da exigência de concessão ou permissão os serviços de transporte turístico, realizados por operadoras de turismo, de caráter não essencial e eventual. O artigo terceiro disciplina o exercício do poder concedente, por parte do Estado, definindo que todos os atos de gestão, incluindo as decisões envolvendo criação, alteração e extinção de linhas, bem como sua concessão ou permissão a particulares, serão efetivados mediante iniciativas do Governador. Determina, ainda, que para a criação ou alteração de linhas deverão ser elaborados estudos de viabilidade pela Secretaria de Estado de Transportes e ouvida previamente a ASEP-RJ. A necessária e anunciada conceituação de linhas sociais e seletivas aparece no artigo sexto e baseia-se na especificação de parâmetros técnicos mínimos a serem atendidos por categoria. Assim, a linha social é aquela que apresenta velocidade de serviço superior a dez nós, expõe os passageiros a níveis de ruído inferiores a 85 decibéis, possuem banheiros e bebedouros refrigerados em todos os conveses, poltronas individuais fixas com braços e ventilação natural nos ambientes destinados aos passageiros. Para ser considerada seletiva a linha deve oferecer melhorias em relação aos requisitos das linhas sociais, ser operada por embarcações que desenvolvam velocidades mínimas de 15 nós, oferecer ambientes refrigerados e superior conforto. Nenhuma referência é feita a critérios que envolvam demandas sociais ou mesmo características operacionais diferenciadas. O uso de embarcações mistas, oferecendo ambientes apropriados aos serviços enquadrados nas duas

categorias, é facultado desde que atendida a oferta mínima de lugares na classe social determinada em contrato, destacando-a da denominada primeira classe. O artigo sétimo cria a linha seletiva especial destinada ao transporte de veículos de carga e de passeio, que deverá ser operado por embarcações com velocidade mínima de 12 nós e características adequadas ao serviço, preparando um caminho para a solução do problema de saturação da Ponte Rio Niterói, de operação já concedida pelo Governo Federal.

Para atender não só aos processos voltados para o Metrô e para a Flumitrens mas, principalmente, à CEDAE, a Lei Estadual Nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, vem disciplinar o regime de prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, e o de saneamento básico. Sobre o tema de transportes públicos em tela encontram-se, no artigo primeiro, as definições referentes às duas modalidades. Segundo a lei, transporte ferroviário de passageiros é o prestado através do uso das linhas existentes ou a serem implantadas nos limites estaduais e transporte metroviário, o prestado através da utilização das linhas existentes ou a serem implantadas dentro da região metropolitana, ambos sob competência do Estado. A concessão de subsídios é autorizada nos termos da lei Nº 2.831/97 (Lei Estadual de Concessão), desde que previsto nos editais, contratos e orçamentos anuais, em seu artigo segundo. O artigo terceiro reproduz, como diretriz, a delegação de poderes ao Chefe do Executivo para dispor sobre as linhas e decidir sobre sua concessão ou permissão, além de instituir a taxa de regulação prevista para subsidiar as atividades da ASEP-RJ. A política tarifária, tratada nos artigos quinto a dez, autoriza a flexibilidade de valores com máximos fixados em contrato. Dos contratos deverão, também, constar as estruturas tarifárias, os critérios e metodologia de revisão e reajuste, além da submissão de toda decisão aos poderes da agência reguladora. O artigo vinte, como no caso do transporte aquaviário, autoriza

a concessionária ou permissionária a praticar suas propostas de revisão ou reajuste tarifário, na hipótese da ASEP-RJ extrapolar os prazos legais para sua apreciação. A incidência de ICMS é mais uma vez fixada na alíquota de 5%, no artigo 22. O Quadro 7.3 apresenta um resumo do ambiente normativo que condiciona a concessão do transporte metropolitano de passageiros.

Como entidades com participação específica no ambiente das concessões em estudo cabe destacar, nesta parte, a estrutura de gestão do PED, a Secretaria de Estado de Transportes, as próprias entidades objeto do programa que são a CONERJ, o METRÔ e a FLUMITRENS e a ASEP-RJ.

À administração do PED, cuja estrutura já foi abordada quando da discussão do ambiente mais geral do programa, coube toda a responsabilidade sobre a gestão estratégica dos processos e sua operacionalização através da Secretaria Executiva. Realizou os estudos e desenvolveu a modelagem dos contratos com o apoio de consultores externos e interação com o mercado interessado, inclusive no exterior, onde foram promovidos, oficialmente, encontros de negócio em alguns países com tradição na exportação de investimentos, como EUA, Inglaterra e Alemanha. Planejou e executou, finalmente, os leilões que antecederam os contratos, providenciando todos os atos necessários à sua efetivação.

A Secretaria de Transportes, como já comentado, teve sua atuação limitada à participação de seu titular na Comissão Diretora do PED, homologando as decisões e iniciativas das instâncias executivas, e ao fornecimento de informações relativas à competência da Pasta, necessárias aos processos de modelagem.

Quadro 7.3 Ambiente normativo da concessão do transporte metropolitano

Data	Ato	Ementa	Comentários
05/10/88	Constituição Federal		Art. 21, XII, alíneas c a e – define os serviços de transporte de competência federal; art. 22, XI – define a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte; art. 22, XXVII – define a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação no âmbito de todas as esferas da Adm. Pública; art. 25, §1º - competência residual do Estado para tratar dos assuntos que não lhe são vedados na CF; art. 30, V – define a competência municipal para organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, com destaque para o transporte coletivo; art. 175 – incumbe ao poder público a obrigação e a titularidade sobre os serviços públicos e a sua prestação; determina a adoção do regime de concessão ou permissão na hipótese de sua delegação a terceiros; remete à legislação ordinária a regulamentação do regime de concessão.
05/11/89	Constituição do Estado do RJ		Art. 70 – reproduz os termos do art. 175 da CF; art. 242 – define a competência do Estado para organizar e prestar os serviços públicos de interesse estadual, metropolitano ou microrregional, diretamente ou sob o regime de concessão; declara o serviço de transporte coletivo de passageiros como de caráter essencial.
11/09/90	Lei Federal Nº 8.078	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.	Define a Política Nacional das Relações de Consumo, seus objetivos, princípios e instrumentos; art. 4º, VII – racionalização e melhoria dos serviços públicos como princípio; art. 6º, X - define como direito básico do consumidor, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; art. 22 – obriga os órgãos públicos, concessionários e permissionários a fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros e, quando essenciais, contínuos.
21/06/93	Lei Federal Nº 8.666 e suas alterações	Regulamenta o art. 37, XXI da CF, institui normas para licitações e contratos da Adm. Pública ...	Define as normas gerais sobre os processos licitatórios e os contratos administrativos com aplicação também aos contratos de concessão de serviços públicos, quando não conflitarem com a legislação específica.
13/02/95	Lei Federal Nº 8.987 (lei das concessões)	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto na CF e dá outras providências.	Define o ordenamento legal que deverá reger as concessões e permissões, determinando a adaptação da legislação estadual e municipal à suas prescrições; estabelece normas para as licitações e a gestão dos contratos; define o conceito de serviço adequado; destaca os direitos e deveres dos usuários.
07/07/95	Lei Federal Nº 9.074	Estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.	Veda à União, Estados, DF e Municípios, a execução de obras e serviços públicos por meio de concessões ou permissões, sem lei autorizativa, exceto nos casos já previstos nas respectivas constituições e leis orgânicas; dispensa o regime de concessão ou permissão no caso do transporte aquaviário de pessoas entre portos não organizados; enfatiza suas prescrições sobre os serviços de energia elétrica.
02/12/96	Medida Provisória Nº 1.531 (Lei Nº 9.648/98)	Dá nova redação aos arts. 24, 26 e 57 da Lei Nº 8.666/93 ..., e ao art. 15 da Lei Nº 8.987/95...	Aumenta as opções de critérios de julgamento à disposição para aplicação nas licitações referentes aos contratos de concessão e permissão.

Quadro 7.3 Continuação

Data	Ato	Ementa	Comentários
08/01/97	Lei Federal Nº 9.432	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.	Conceitua a navegação interior, os regimes de navegação e os afretamentos; altera a redação do art. 2º § 2º, da lei Nº 9.074/95, tornando independente de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelo meio rodoviário ou aquaviário.
13/02/97	Lei Estadual Nº 2.686	Cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da agência reguladora dos serviços públicos concedidos do estado do RJ – ASEP-RJ e dá outras providências	Cria a Agência como entidade autárquica; define suas finalidades, princípios e competências; veda sua competência sobre o transporte rodoviário de passageiros; institui a taxa de regulação; define sua estrutura administrativa; institui um colegiado diretor de 5 membros com estabilidade e mandatos fixos;
08/10/97	Lei Estadual Nº 2.804	Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte aquaviário de passageiros, cargas e veículos no Estado do RJ e dá outras providências.	Define os conceitos, área e modalidades do transporte aquaviário; define o Estado como poder concedente; submete os contratos à atuação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do RJ – ASEP/RJ; define o regime tarifário e tributário; cancela as concessões vigentes, outorgadas sem licitação.
13/11/97	Lei Estadual Nº 2.831	Dispõe sobre o regime de concessão de serviços e de obras públicas e de permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 70 da Constituição Estadual, e dá outras providências.	Delega ao Executivo a definição, por decreto, dos serviços públicos a serem concedidos; excepcionaliza de suas regras os serviços de transportes rodoviários de passageiros submetidos ao DETRO; limita o prazo de concessão a 25 anos; renova as permissões rodoviárias de competência estadual por 15 anos renováveis; institui a tarifa pelo preço; estabelece a ASEP/RJ como órgão fiscalizador das concessões, ressalvada a competência do DETRO; institui regras para a concessão de subsídios; admite o leilão como modalidade de licitação; prorroga por 5 anos as concessões vencidas ou com prazo indeterminado.
18/12/97	Lei Estadual Nº 2.869	Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do RJ, e sobre o serviço público de saneamento básico e dá outras providências.	Conceitua essas modalidades de transporte; autoriza o subsídio estatal para o transporte ferroviário; delega ao Executivo a autorização das concessões; submete à ASEP/RJ a decisão sobre o reajuste e a revisão de tarifas.
23/12/97	Decreto Estadual Nº 23.925	Regulamenta a Lei Nº 2.804/97, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte aquaviário de passageiros, cargas e veículos no Estado do RJ e dá outras providências.	Conceitua o serviço de transporte aquaviário; define a competência estadual sobre essa modalidade; define a competência da SECTRAN, como poder concedente, em seu planejamento; submete à ASEP/RJ a avaliação prévia da conveniência da criação, alteração ou extinção de linhas; classifica os serviços de transporte aquaviário em linhas sociais e linhas seletivas.
08/04/98	Portaria ASEP-RJ nº 003	Faz publicar o Regimento Interno da ASEP-RJ.	Dispõe sobre a competência, os órgãos e o funcionamento da Agência; detalha sua estrutura administrativa; cria normas e procedimentos operacionais.
04/05/98	Resolução ASEP-RJ nº 001	Altera o Regimento Interno da ASEP-RJ.	Altera os artigos nº 22, 24, 25 e 26 do Regulamento Interno da Agência.

As empresas de transporte objeto do programa - CONERJ, METRÔ e FLUMITRENS - até o momento da transferência de seus serviços à gestão particular, forneceram informações e sofreram um rigoroso processo de redução de seus quadros funcionais tanto para atender às estratégias da reforma do Estado quanto para adaptar as empresa às expectativas dos potenciais concessionários. No caso da CONERJ, uma atuação eficiente da gestão estatal imediatamente anterior à privatização, possibilitou, com recursos do Estado, a recuperação parcial de sua capacidade operacional, viabilizando o processo. METRÔ e FLUMITRENS tiveram encaminhados os respectivos processos de concessão dos serviços operados, de forma simultânea à execução de pesados investimentos públicos em recuperação e expansão.

A presença da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ nos programas de concessões desenvolvidos pelo PED representa um marco importante de mudança no cenário institucional voltado à gestão dos serviços públicos e, por implicar, em última análise, numa ruptura com a cultura administrativista vigente e num reordenamento de poderes e competências, justifica uma preocupação mais abrangente com a análise de sua origem e circunstâncias de atuação, de forma a que se tenha um melhor entendimento dos problemas que permeiam o desempenho inicial de suas funções, inclusive na área dos transportes.

Cabe observar que o agendamento da discussão e do desenvolvimento de modelos alternativos de gestão pública em todas as esferas da Administração decorreu dos intensivos e abrangentes programas de desestatização ou de estímulo à participação privada em atividades econômicas regulamentadas pelo Estado, como é o caso das concessões de serviços públicos, envolvendo a atração prioritária de tecnologia e capitais internacionais. A necessidade de regulamentar e

gerir empreendimentos econômicos, compreendendo elevados investimentos e prazos longos de execução, colocou sob suspeita a segurança e a estabilidade que poderiam ser garantidas aos respectivos contratos, pelos modelos institucionais clássicos oferecidos pelo Direito Público Brasileiro como instrumentos de gestão, representados por Departamentos, Institutos, Comissões, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e outros, sempre sujeitos à instabilidade do processo político e ao poder discricionário do Executivo.

A proposta das denominadas *Agências Reguladoras* surge, nesse contexto, inspirada na cultura anglo-saxônica de administração pública que, como foi visto no Capítulo 5, baseia-se numa lógica diferenciada, onde a prestação de serviços públicos por terceiros reveste-se de natureza meramente contratual, isenta das idéias de titularidade e de supremacia do poder público na relação, admitindo a figura de uma entidade arbitral entre as partes. A solução encontrada para compatibilizar concepções tão díspares sem alteração do ordenamento jurídico do país foi, no geral, uma engenharia institucional envolvendo a fusão de princípios autárquicos, direção colegiada e mandatos indiretos.

Como nos demais casos a nível nacional, a concepção e a viabilização da ASEP-RJ como solução institucional para questões relacionadas com a gestão dos novos cenários relacionados com serviços públicos concedidos possuem vínculos com pelo menos duas matrizes, na realidade complementares: as exigências do Banco Mundial (BIRD) no sentido de se criar instituições mais adequadas à gestão de contratos públicos de longa duração, envolvendo fornecedores internacionais (Duarte, 1997) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvido pelo MARE em 1995.

No primeiro caso, o modelo foi proposto e descrito pelo BIRD como pautado em um consenso internacional crescente, no sentido de que a viabilidade e a eficiência de longo prazo dos serviços públicos podem ser melhor obtidas, transferindo-se a responsabilidade das decisões regulatórias em assuntos tais como tarifas, para fora do processo político e para as mãos de entidades de gestão mais independente. Esse novo modelo de entidade gestora estaria sendo adotado por um número crescente de países em reforma na América Latina e Europa.

No entender do Banco, independência não significa desvinculação com o governo, pois a maioria das entidades regulatórias independentes são formalmente parte de um braço executivo da Administração. A independência refere-se à idéia de que o agente regulador deve ter mandato legal independente e estar obrigado a completar aquele mandato à revelia do processo político governamental, dos setores regulados, dos consumidores e de outros grupos de interesse.

Como argumentos favoráveis à criação de uma entidade reguladora independente, destaca: a remoção de fatores políticos de curto prazo das decisões sobre tarifas, fornecendo segurança aos investidores privados; mais flexibilidade de gestão para fazer frente às contingências que poderão advir de contratos de longo prazo; a introdução de uma instância administrativa especializada e imparcial para a resolução dos conflitos de interesses entre investidores privados, consumidores e governo.

Preocupado com a definição de mecanismos eficazes para garantir o equilíbrio entre independência, estabilidade, controle público e minimização dos riscos de *captura*, sugere: a criação da entidade por lei; a definição de suas atribuições e responsabilidades em leis,

regulamentos e contratos de gestão; o estabelecimento de qualificação obrigatória para a indicação de seus dirigentes (decisores), envolvendo o executivo e o legislativo nesse processo; a adoção de mandatos fixos, estabilidade no cargo e continuidade de gestão; o impedimento de que os dirigentes possam assumir outros empregos, enquanto no cargo, ou posições junto às atividades regulamentadas por prazos determinados, bem como de terem interesses financeiros junto a entidades concessionárias; o estabelecimento de formas transparentes para o processo decisório da entidade; a criação de um sistema eficaz de recursos das decisões tomadas, ainda a nível administrativo; o provimento da entidade com fundos independentes de recursos, provenientes dos concessionários ou consumidores, sujeitos à auditoria independente e pública dos Tribunais de Contas; a adoção do sistema de direção colegiada, formada por profissionais com experiência ampla em disciplinas cruzadas e perfil generalista, não vinculados especificamente às áreas de conhecimento relativas às atividades reguladas; a permissão da participação dos consumidores e concessionários na informação do processo decisório, através de órgãos colegiados especiais de assessoria e/ou através de seu opinamento nos procedimentos.

No que diz respeito às atribuições possíveis para as agências, o banco propõe que se dediquem à formulação das políticas e ao planejamento setoriais, à condução dos processos de contratação de concessões, à administração das regras de reajuste tarifário, à fiscalização dos contratos e à solução dos conflitos entre as partes interessadas.

Para o provimento de seus recursos humanos, recomenda o dimensionamento dos quantitativos por critérios de eficiência, o uso intensivo de consultores pelo menos nas etapas iniciais, a ênfase na qualificação profissional, garantindo a paridade com o *staff* das

concessionárias, a remuneração a nível de mercado para viabilizar o recrutamento e a manutenção do quadro funcional, reduzindo a tentação dos subornos. Recomenda, ainda, a adoção de programas de treinamento compatíveis com as funções.

A convergência da idéia das agências reguladoras com o Plano Diretor do MARE decorre das concepções institucionais e modelos de gestão por ele propostos, para o que compreende como *setor de atividades exclusivas de Estado*. De fato, na versão divulgada em 1995, o Plano define o Estado como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, com o papel precípua de exercer a ação reguladora numa economia de mercado, prestar serviços básicos e desenvolver políticas de cunho social.

Nesse sentido, a nível de seu *aparelho administrativo* são definidos os seguintes setores, formas de propriedade e formas de administração: um *núcleo estratégico*, formado pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público, ao qual compete o planejamento e a formulação das políticas gerais, em regime de propriedade estatal e reunindo os modelos de administração burocrática e gerencial; um setor de *atividades exclusivas*, voltado à prestação de serviços que só o Estado pode realizar, regulamentar, fiscalizar ou fomentar, sob propriedade estatal e administração gerencial; um setor de *serviços não exclusivos*, destinado a atuar simultaneamente com organizações privadas, em áreas como educação, saúde, pesquisa etc., sob propriedade pública não estatal e administração gerencial; e um setor de *produção de bens e serviços para o mercado*, caracterizando a área de atuação das empresas estatais, com atividades voltadas para o lucro em infra-estrutura ou atividades naturalmente monopolistas, sob propriedade privada e administração gerencial.

Especificamente para o denominado *setor de atividades exclusivas*, o Plano de Reforma preconiza a transformação das autarquias e fundações que possuam poder de Estado e, por extensão, as entidades que com essas características vierem a ser criadas, em *agências autônomas* regidas por contratos de gestão. Lograr-se-ia, assim, substituir a *administração burocrática* rígida, vigente nos organismos antigos, pela *administração gerencial* e favorecer a adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular e o controle social sobre as atividades desenvolvidas.

Vê-se, portanto, que a missão de materializar o exercício das intervenções disciplinante e prestativa do Estado na atividade econômica, em um novo cenário pós-reformista, faz a ligação entre as propostas de agência reguladora e agência autônoma, podendo aquela ser entendida como um caso particular desta última, para fins específicos.

A inadequação dos modelos de gestão pública baseados na prestação direta de serviços pelo Estado, frente aos programas de privatização em curso, aliada à forte pressão internacional pela abertura imediata do mercado de serviços públicos de infra-estrutura no Brasil, podem explicar a prioridade e a urgência dispendidas na implantação de agências reguladoras, principalmente nos setores de energia e telecomunicações.

De fato, a nível do Governo Federal a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, em dezembro de 96 e a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, em julho de 97, são as primeiras entidades instituídas por lei segundo o novo modelo institucional voltado a garantir a atração de investidores privados, particularmente internacionais. Em seguida, em decorrência da quebra do monopólio, surge a Agência Nacional do Petróleo - ANP, em agosto

de 97, consolidando a diretriz adotada pelo Governo Central no sentido de criar agências unissetoriais.

A nível das unidades da Federação, são os Estados que se destacam primeiro na criação de agências. Em face das competências constitucionais, os segmentos potencialmente mais propensos a essa solução foram os de energia (elétrica e gás), transportes e saneamento (água e esgoto sanitário). O Estado do Rio de Janeiro, adotando um modelo multissetorial, instituiu, assim, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, em fevereiro de 97, englobando, em suas atribuições, os setores de energia, transportes e saneamento.

Criada pela Lei Estadual Nº 2.686, de 13 de fevereiro de 1997, posteriormente alterada pela Lei Nº 2.752, de 02 de julho de 1997, a ASEP-RJ assumiu a forma de autarquia, com personalidade jurídica de Direito Público e autonomia administrativa, técnica e financeira, com a finalidade de exercer o *poder regulatório*, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos nos quais o Estado figure como poder concedente ou permitente. De sua circunscrição é excepcionalizado, entretanto, o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros gerido pelo Departamento de Transportes Rodoviários - DETRO/RJ, autarquia criada em 1987, especialmente para esse fim, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes, em substituição ao Departamento Geral de Transportes Concedidos - DGTC, órgão interno da mesma Secretaria.

Para sua atuação são definidas as seguintes competências principais: zelar pelo cumprimento da legislação e dos contratos de concessão ou permissão; dirimir, como instância

administrativa definitiva, conflitos envolvendo o poder concedente, os concessionários e os usuários; decidir, como instância administrativa definitiva, os pedidos de revisão ou reajuste de tarifas; fiscalizar, diretamente ou mediante delegação, os aspectos técnico, econômico, contábil e financeiro dos contratos, aplicando as sanções cabíveis; expedir resoluções e instruções tendo por objeto os contratos sob sua competência, inclusive fixando prazos para cumprimento de obrigações por parte das concessionárias ou permissionárias, voluntariamente ou quando instada por conflito de interesses; determinar diligências junto ao poder concedente, concessionários, permissionários e usuários dos serviços, podendo, para tanto, ter amplo acesso aos dados e informações relativos aos contratos de sua competência; promover estudos sobre a qualidade dos serviços públicos concedidos e permitidos com vistas à sua maior eficiência; contratar serviços técnicos, vistorias, estudos, auditorias ou exames necessários ao exercício de suas atividades com entes públicos ou privados.

Sua autonomia financeira é garantida pela disponibilização de diversas fontes de recursos de onde se pode destacar, como principais, a *taxa de regulação*, instituída na própria lei, a ser recolhida pelos concessionários ou permissionários, segundo a alíquota de 0.5% sobre o valor do benefício econômico por eles auferidas anualmente, e as dotações orçamentárias próprias atribuídas pelo Estado.

Sua estrutura administrativa básica compõe-se de um Conselho Diretor com cinco Conselheiros, um deles com o título de Presidente, contando com dez assessores; uma Secretaria Executiva, com um titular, nomeado pelo Governador e contando com dois assessores; Gerências das Câmaras Técnicas de Energia, Transportes, Saneamento e Política

Econômica e Tarifária, de livre nomeação e com dois assessores cada, dispondo de equipes de técnicos e assistentes.

São definidas como salvaguardas de autonomia: conselheiros com mandatos não coincidentes de quatro anos, com direito a uma recondução, indicados pelo Governador e aprovados, por voto secreto, pela Assembléia Legislativa; deverão ser brasileiros, de ilibada reputação e idoneidade, com notável saber jurídico, econômico, de administração ou técnico nas áreas reguladas e experiência superior a dez anos; estabilidade do mandato dos membros do Conselho, que só poderá ser interrompido por improbidade comprovada ou renúncia; restrições à nomeação, de forma a evitar a existência de compromissos entre conselheiros e concessionários; deliberações tomadas em seção pública, fundamentadas e publicadas em diário oficial; permissão da presença, com participação ativa mas sem direito a voto, de representantes do poder concedente, concessionários, usuários e municípios envolvidos, nas seções; direito de voto do município, quando o assunto em pauta envolver seu interesse.

A remuneração do quadro funcional é feita através de cargos comissionados da administração estadual, com a seguinte distribuição: presidente do conselho, nível de secretário de estado; demais membros, de subsecretário; secretário executivo do conselho, nível de subsecretário de estado; gerentes, de subsecretários adjuntos de estado; assessores, a nível de diretores gerais. As equipes técnicas e administrativas poderão receber adicionais de encargos especiais, de livre atribuição; as necessidades de pessoal serão atendidas através da requisição de servidores a outros órgãos, não existindo previsão de quadro próprio.

Apesar de ter sido instituída em fevereiro de 97, apenas em dezembro do mesmo ano foram designados, por decreto, seus três primeiros conselheiros, todos oriundos de escalões elevados

do governo vigente e do partido político no poder. Ainda sem estrutura de trabalho e com seu Conselho Diretor incompleto, a Agência emite seu primeiro ato de gestão através da Portaria ASEP-RJ Nº 001, em 16 de março de 98, instituindo uma Comissão Permanente de Licitação. Em 08 de abril do mesmo ano, a Portaria 003 publica seu Regimento Interno, aprovado pelo Conselho Diretor ainda incompleto, alterado depois pela Resolução ASEP-RJ Nº 001, de 04 de maio de 1998. O primeiro ato característico do exercício de suas funções registra-se no dia 11 de maio através da Portaria ASEP-RJ Nº 004, publicando a ordem de início do contrato de concessão dos serviços de obras, operação e monitoração dos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgotos nos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, sendo certo que a esta época persistia a situação de inexistência de lotação funcional e gerencial e de ausência parcial de conselheiros na estrutura da Agência. Tal situação começa a se reverter com o início da movimentação de servidores, através de cessões funcionais temporárias, de outros órgãos públicos para a Agência, como ocorre no caso do convênio firmado com a Secretaria de Transportes em 19 de maio de 98. Somente em dezembro desse ano, ou seja no fim do mandato governamental, completa-se o colegiado de cinco conselheiros e registra-se a nomeação dos primeiros gerentes, mantendo-se a vacância do cargo de Secretário Executivo. A ingerência da ASEP-RJ em matéria de interesse das concessões em tela tem início em sua segunda *sessão regulatória* convocada para o dia 25 de maio, envolvendo uma autorização de baixa de uma embarcação da CONERJ. No exercício de 98, portanto, toda a atividade da ASEP-RJ desenvolveu-se em ambiente de extrema precariedade de estruturas e incipiência institucional, o que permite pôr em dúvida a conveniência e a eficácia de sua atuação.

Como se pode ver, de forma similar ao que vem ocorrendo no âmbito da União e de outros Estados, os contratos de concessão antecederam o estabelecimento dos novos cenários de regulamentação e controle. No Estado do Rio, em particular, a situação foi agravada pelo fato de que a Agência Reguladora não conseguiu se estabelecer plenamente até o final do mandato governamental em 98, tendo sua precária estrutura desarticulada e suas atividades praticamente imobilizadas pela gestão sucessora, que assumiu uma postura crítica a todo o processo.

No que diz respeito aos processos de concessão dos sistemas de barcas, metrô e trens, portanto, a Agência não teve a oportunidade de desempenhar qualquer papel relevante afora o que, potencialmente, poderá assumir no futuro, em virtude do papel previsto na legislação regulamentadora e nos contratos de concessão.

Capítulo 8

Os Contratos de Concessão

A fase de implementação do processo de concessão de um serviço público caracteriza-se pela efetivação do respectivo contrato, como foi visto no Capítulo 6. O Contrato de Concessão, condicionado pelo ambiente institucional definido para a política, materializa as formas de articulação e de interação entre o poder concedente, o concessionário e os usuários dos serviços, que deverão vigorar ao longo do prazo da concessão, balizando sua qualidade e o comportamento das partes envolvidas.

Aragão (1998) observa que a concessão representa uma espécie do gênero Contrato Administrativo submetendo-se, assim, às regras e doutrinas do Direito Público e permitindo ao poder concedente a alteração unilateral do ajuste (poder exorbitante), desde que seja mantido seu equilíbrio econômico-financeiro original. Destaca, ainda, como características básicas de um contrato de concessão: a remuneração pela tarifa; a relação de regulamentação, no que se refere à forma de prestação dos serviços; a relação contratual, no que se refere aos direitos financeiros do concessionário; a existência de risco empresarial; a imposição de prazo determinado; e a efetivação mediante licitação prévia.

Para Meirelles (1985) os Contratos Administrativos versam, sempre, sobre atividades específicas da Administração, tipificando-se pela participação desta com supremacia de poder (cláusulas exorbitantes) e exigindo, como regra, a licitação prévia. Para o autor, as cláusulas exorbitantes dizem respeito à possibilidade de alteração ou rescisão unilateral do contrato, ao direito de revisão ou reajuste de preços e tarifas, ao exercício do controle do contrato (fiscalização) e à aplicação de penalidades. Devem ser contrabalançadas pelo direito ao

equilíbrio econômico-financeiro do contrato e pela existência de mecanismos que permitam sua adaptação no caso da superveniência de situações imprevistas, seja em decorrência de ações de governo, seja em função de externalidades diversas.

O Contrato de Concessão, por sua vez, é ajuste de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e delegado *intuitu personae*; autorizado por Lei, regulamentado por Decreto e precedido de concorrência pública. A Lei autoriza a concessão e delimita a amplitude do contrato a ser firmado; o Regulamento estabelece as condições de execução do serviço; já o Contrato consubstancia a transferência da execução do serviço, por delegação, ao concessionário vencedor da licitação e deve observar os termos da Lei, do Regulamento e do Edital de Licitação, sob pena de nulidade. O contrato é composto, principalmente, pelas cláusulas *regulamentares* que estabelecem o modo e a forma de prestação dos serviços, podendo ser alteradas unilateralmente pelo poder concedente, e pela cláusulas *contratuais* que estabelecem as condições de remuneração do concessionário e demais aspectos econômico-financeiros do pacto, apenas mutáveis por acordo entre as partes.

A legislação federal sobre concessões, representada pela Lei nº 8.987/95, apresenta em seu artigo 23 como cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: ao objeto, área e prazo da concessão; ao modo, forma e condições de prestação do serviço; aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; ao preço dos serviços e aos critérios e procedimentos para o reajuste ou revisão das tarifas; aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações; aos direitos e deveres dos usuários para a obtenção e utilização do serviço; à forma de fiscalização das instalações, dos

equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la; às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação; aos casos de extinção da concessão; aos bens reversíveis; aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; às condições para a prorrogação do contrato; à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente; à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e ao foro e modo amigável de solução das divergências contratuais.

Preocupado com a discussão dos processos de concessão de sistemas de transporte sobre trilhos, Porto (1998) chama a atenção sobre a importância da qualidade na elaboração dos Editais de Licitação que, em última análise, consubstanciam não só as regras de participação dos concorrentes e de seleção do vencedor, como também a principal peça promocional voltada à atração de entidades interessadas. As regras do certame são, assim, fundamentais na definição do perfil do futuro concessionário e, conseqüentemente, do êxito do empreendimento, razão pela qual alguns de seus aspectos não podem deixar de integrar qualquer modelo de análise proposto para a avaliação dos contratos.

Considerando a complexidade que envolve os processos de concessão, NTU (1998) propõe um modelo de análise baseado na identificação de conjuntos de variáveis e atributos, inerentes aos editais e contratos, que permitem classificar e distinguir os diferentes modelos de concessão de sistemas de transportes. Embora desenvolvido originalmente para a avaliação de sistemas de transporte rodoviário, o modelo é suficientemente flexível para ser adaptado à análise de processos voltados aos sistemas de transportes em geral, adotando os seguintes parâmetros de verificação: prazo da concessão; número e limite de participação de

concessionários; critérios de seleção dos concessionários; forma de prestação dos serviços; forma de remuneração; mecanismos de controle; e ônus dos concessionários.

Para atender aos objetivos da presente pesquisa, realizando uma análise dos contratos de concessão dos sistemas de transporte de massa, sob a ótica de suas conseqüências na organização e gestão desses serviços, bem como para historiar adequadamente os eventos, torna-se conveniente introduzir algumas alterações na proposta, incorporando outros conceitos e variáveis comentados pelos autores citados e pela legislação específica, como segue:

a) Parâmetros referentes ao Edital de Licitação:

- **autorização** (leis e atos administrativos que autorizam e legitimam a iniciativa);
- **objeto da licitação;**
- **modalidade da licitação;**
- **regras de participação;** e
- **critérios de julgamento.**

b) Parâmetros referentes ao Contrato de Concessão:

- **objeto do contrato;**
- **prazo da concessão e critérios de prorrogação;**
- **forma de prestação dos serviços** (padrões, regulamentos e subordinação ao planejamento público de transportes);
- **bens vinculados à concessão;**
- **ônus ou encargos dos concessionários;**
- **ônus ou encargos do poder concedente;**
- **formas de remuneração;**
- **formas de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;**

- **relações com os usuários; e**
- **mecanismos de controle.**

Os processos de concessão dos três sistemas de transporte de massa em tela, legitimaram-se a partir da Lei Estadual nº 2.470, de 28/11/95 que instituiu o Programa Estadual de Desestatização – PED, delegando ao Chefe do Executivo poderes para decidir sobre a inclusão de entidades públicas no Programa, através de decretos. O Metrô, a Flumitrens e a Conerj foram incluídas no PED pelo Decreto nº 21.985, de 16/01/96 e, a partir daí, cada caso teve um desenvolvimento peculiar, até assinatura dos respectivos contratos.

O primeiro sistema de transporte a ser submetido à licitação pública foi o do Metrô, com a publicação do Edital PED/ERJ nº 07/97, no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação, no dia 14 de novembro de 1997. As condições de outorga da concessão foram aprovadas pela Comissão Diretora do PED, através da Resolução CD/PED nº 07, de 13 de novembro de 1997 e ratificadas pelo Decreto nº 23.712, de mesma data, que fixaram, ainda, o preço base em 28,56 milhões de reais. O objeto da licitação foi a concessão dos serviços públicos de transporte metroviários executados pelo Metrô nas Linhas 1 e 2, incluindo as expansões futuras que, caracterizando o prolongamento dos atuais trechos, impliquem em compatibilidade tecnológica com os trechos já em operação, além da aquisição obrigatória do estoque de materiais de consumo para uso operacional existente no almoxarifado da empresa. Assim sendo, a licitação não incluiu a alienação da Cia. do Metropolitano para a iniciativa privada mas, somente, a transferência da operação e manutenção de seus sistemas de transporte ao concessionário, bem como do direito de uso de todos os bens vinculados a essas atividades. A modalidade adotada para o certame foi a de leilão em bolsa de valores, com julgamento pelo critério de maior oferta.

Puderam candidatar-se apenas pessoas jurídicas, isoladas ou em consórcio, sendo que a participação de empresas estrangeiras foi limitada à composição de consórcios em que a liderança fosse exercida por empresa brasileira. Para garantir a capacidade técnica da proponente para a prestação dos serviços objeto do futuro contrato, foi exigida a apresentação de um *participante técnico* definido como: "o licitante que possui experiência, ou que apresente compromisso de contratação de empresa com experiência na prestação de serviços de operação e manutenção de sistemas metroviários ou ferroviários de passageiros e que atenda aos requisitos do Edital". Ao participante técnico impôs-se a obrigação de deter participação acionária no capital social da concessionária, pelo menos, pelo prazo de cinco anos a partir da assinatura do contrato de concessão. Foi-lhe facultado, no entanto, participar da licitação através de um *veículo de investimento* definido como: "uma sociedade constituída pelo licitante da qual ele, isoladamente ou em conjunto com sua controladora, detenha direta ou indiretamente 100 % das ações com direito a voto ou quotas representativas do capital social".

Do participante ou consórcio vencedor o edital exigiu a constituição de uma entidade específica, na forma de sociedade anônima ou sociedade por cotas de responsabilidade limitada, para assumir a figura da concessionária e celebrar com o Estado o contrato de concessão. Nessa sociedade, deverá o vencedor deter a maioria do capital votante garantindo, assim, o controle da concessionária que só poderá ser cedido mediante anuência do poder concedente. O objeto social da sociedade assim criada foi restrito ao objeto do contrato sendo, ainda, permitida a adesão de outros sócios, a qualquer tempo, desde que seja mantido o controle societário nas mãos do licitante vencedor.

Do leilão, realizado em 19 de dezembro de 1997, participaram quatro consórcios sagrando-se vencedor o Consórcio Opportrans, composto pelo grupo argentino Cometrans e pela empresa brasileira Sorocaba Empreendimentos e Participações, pertencente ao Banco Opportunity. O lance contemplado atingiu o valor de 291,66 milhões de Reais, representando um ágio de 921,22 % sobre o preço base. O contrato de concessão foi assinado em 27 de janeiro de 1998.

À seguir, efetivou-se a licitação da Conerj e de seu serviço de transporte hidroviário, cujo Edital PED/ERJ nº 03/97, foi divulgado em 30 de dezembro de 1997. A Resolução CD/PED nº 08/97 e o Decreto nº 23.929/97 fixaram as condições da outorga e o preço base de 33,02 milhões de Reais. Neste caso, o objeto da licitação foi a alienação de 100 % das ações representativas do capital social da Conerj (venda da empresa), sendo 90 % através de leilão público na Bolsa de Valores e 10 % em oferta preferencial a seus empregados, vinculada à concessão da operação de suas linhas. Integrou, ainda, o objeto da licitação, o direito de exclusividade sobre a concessão de linhas novas, sociais e seletivas, além de uma linha especial de transporte hidroviário de veículos, na Baía de Guanabara, para implantação futura caso sejam comprovadas as respectivas necessidade ou viabilidade. A concessão dos serviços operados pela Conerj e dos novos foi definida, assim, como um direito do licitante adquirente da empresa, pelo critério de maior lance.

As condições de participação para os interessados repetiram, em geral, as fixadas para o caso do Metrô. Diferenciaram-se, apenas, no que se refere à exigências na composição societária do *participante técnico*. Neste caso, sua participação obrigatória foi fixada em um mínimo de 15 % do capital votante, pelo prazo, também mínimo, de dez anos contados da data da assinatura do contrato. Repetiram-se, também, as demais exigências quanto à constituição de

sociedade específica para atuar como concessionária, as restrições de seu objeto social e composição de capital.

O leilão realizou-se em 05 de fevereiro de 1998, com apenas um participante qualificado que sagrou-se vencedor apresentando um lance de valor igual ao preço base, não resultando em ágio. O consórcio contemplado foi composto pela Construtora Andrade Gutierrez, concessionária da ponte Rio-Niterói, pela empresa operadora de serviços marítimos Wilson Sons, pela Auto Viação 1001 Ltda., operadora e permissionária de serviços de transporte rodoviários de passageiros, responsável por diversas linhas intermunicipais trafegando pela Ponte, e pelo grupo financeiro RJ Administração e Participações Ltda., representativo de capitais oriundos de empresas também da área de transporte rodoviário de passageiros. O contrato de concessão foi assinado em 12 de fevereiro de 1998.

O último evento a realizar-se foi a licitação do sistema operado pela Flumitrens, divulgada pelo Edital PED/ERJ nº 01/98, em 13 de abril de 1998. As condições de outorga e o preço base de 36,25 milhões de reais foram aprovadas pela Resolução CD/PED nº12/98 e pelo Decreto nº 24.208/98. O objeto da licitação, a exemplo do caso do Metrô, restringiu-se à concessão dos serviços públicos de transporte ferroviário operados pela Flumitrens, precedida da realização de obra pública referente à execução do programa de recuperação já definido, além da aquisição de materiais de consumo em estoque para fins operacionais. Também neste caso a modalidade adotada foi a de leilão em bolsa de valores, com julgamento pelo critério de maior oferta.

As condições de participação para os interessados, mais uma vez, reproduziram as adotadas nas duas experiências anteriores, registrando-se uma peculiar diferença: não foi admitida,

como *participante técnico*, entidade já atuante como operadora de qualquer modal de transporte de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, ainda que essa atividade seja desenvolvida através de participação societária indireta. Esse fato demonstrou existir preocupação, por parte da Comissão Diretora do PED, com a possibilidade de se consolidarem monopólios como resultado do programa de concessões.

O leilão ocorreu no dia 15 de julho de 1998, dele participando seis concorrentes. A oferta vencedora, no valor de 279,65 milhões de Reais, foi apresentada pelo Consórcio Bolsa 2000, formado pelos grupos espanhóis Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles e Red Nacional de Los Ferrocarriles Españoles, significando um ágio de 671,42 % sobre o preço base estipulado. O contrato de concessão foi assinado em 17 de setembro de 1998.

O Quadro 8.1 apresenta um resumo das informações relevantes sobre o desenvolvimento dos processos licitatórios referentes aos três sistemas. As características contratuais de cada caso são a seguir apresentadas, considerando os parâmetros de análise acima propostos.

8.1 O contrato de concessão do transporte metroviário

1) Objeto do contrato:

Refere-se à exploração, em caráter exclusivo, dos serviços públicos de transporte metroviário de passageiros, com a utilização das Linhas 1 e 2. A linha 1 compreende o trecho em operação entre as estações Saens Peña e Botafogo; o trecho em construção entre Botafogo e Arcoverde; o trecho projetado entre Arcoverde e a Praça General Osório. A linha 2 inclui o trecho em operação entre Estácio e Vicente de Carvalho; o trecho em construção entre Vicente de Carvalho e Pavuna; o trecho projetado entre Estácio e Carioca.

Quadro 8.1 Resumo do desenvolvimento das licitações

	Metrô	Flumitrens	Conerj
Autorização	Lei nº 2.470/95 Dec. nº 21.985/96 Dec. nº 23.712/97 Res. CD/PED 07/97 Edital PED/ERJ 01/97	Lei nº 2.470/95 Dec. nº 21.985/96 Dec. nº 24.013/98 Dec. nº 24.208/98 Res. CD/PED 12/98 Edital PED/ERJ 01/98	Lei nº 2.470/95 Dec. nº 21.985/96 Dec. nº 23.929/97 Res. CD/PED 08/97 Edital PED/ERJ 03/97
Objeto	Concessão dos serviços públicos de transporte metroviário das linhas 1 e 2. Aquisição de materiais de consumo operacional	Concessão precedida de obra pública dos serviços públicos de transporte executados pela Flumitrens. Aquisição de materiais de consumo operacional.	Alienação de 100 % das ações representativas do capital da Conerj e concessão de linha especial de transporte de veículos. (concessão dos serviços operados pela Conerj como direito vinculado)
Modalidade	Leilão na Bolsa de Valores	Leilão na Bolsa de Valores	Leilão Público na Bolsa e oferta aos empregados
Critério de Julgamento	Maior valor proposto	Maior valor presente da oferta	Maior lance
Divulgação do Edital	14/11/97	13/04/98	30/12/97
Nº de concorrentes	4	6	1
Data do Leilão	19/12/97	15/07/98	05/02/98
Data do contrato	27/01/98	17/09/98	12/02/98
Preço base do Edital	28,56 milhões de Reais	36,25 milhões de Reais	33,02 milhões de Reais
Lance vencedor	291,66 milhões de Reais	279,65 milhões de Reais	33,02 milhões de Reais
Ágio obtido	921,22 %	671,42 %	0 %
Consórcio vencedor	<u>Opportrans:</u> Cometrans; Sorocaba Participações (Opportunity).	<u>Bolsa 2000:</u> Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles; Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles.	Andrade Gutierrez; Wilson Sons; Auto Viação 1001 Ltda.; RJ Administração e Participações Ltda.

Refere-se, ainda, a outros trechos decorrentes da expansão futura das linhas 1 e 2, sempre que a necessidade de compatibilização ou de padronização tecnológica da operação e do controle

do sistema, seja imperativa para garantir sua continuidade física. Tanto no caso dos trechos já projetados quanto no das novas expansões previstas no objeto do contrato, o Estado estabelecerá novas condições de exploração e revisará o preço da outorga, levando em consideração o aumento da demanda decorrente dos novos trechos e a lucratividade da concessão. A concessionária poderá implantar, por sua conta e risco, as expansões assim previstas, desde que sejam os respectivos projetos e condições previamente submetidos ao poder concedente.

2) Prazo da concessão e critérios de prorrogação:

O contrato deverá vigorar pelo prazo de vinte anos, à contar de sua assinatura e poderá ser prorrogado, apenas uma vez, por igual período, em função da qualidade do desempenho anterior demonstrado pela concessionária e a critério exclusivo do Estado. Se interessada na prorrogação, a concessionária poderá apresentar um plano de investimentos para o novo período. A concessionária terá assegurado o direito à prorrogação, se: aceitar os planos de investimentos exigidos pelo Estado; tiver prestado seus serviços com os padrões de qualidade e segurança exigidos no contrato; tiver cumprido rigorosamente todas as obrigações contratuais.

3) Forma de prestação dos serviços:

A operação dos serviços de transporte metroviário deverá ser feita de acordo com as prescrições legais de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas, embora o contrato e seus anexos não apresentem indicadores ou metas que permitam o controle de todos esses quesitos. Deverá, ainda, obedecer às normas operacionais adotadas anteriormente pelo Metrô, constantes do

anexo II do contrato, até que a concessionária desenvolva seus próprios regulamentos e os submeta à aprovação da ASEP-RJ.

Os padrões definidos para a operação restringem-se à especificação dos parâmetros de oferta de serviços reproduzidos no Quadro 8.2, que deverão ser cumpridos à partir do segundo semestre de 1998. Esses padrões poderão ser revistos pela ASEP-RJ, à pedido da concessionária, somente nos casos em que esta demonstre a impossibilidade de que sejam cumpridos.

Quadro 8.2 Padrões de oferta de serviços para o sistema metroviário concedido

	Linha 1	Linha 2	
Trecho	Saens Peña – Arcoverde	Estácio – Irajá	Irajá – Pavuna
Modo de condução	automático	manual	manual
Intervalo máximo entre trens:			
Pico – dias úteis	3: 00 min.	6: 30 min.	6: 30 min.
Vale – dias úteis	6: 00 min.	10: 00 min.	10; 00 min.
Horários de operação	Sábados e dias úteis: 6 às 23 horas Domingos: eventualmente		

É interessante observar que o contrato não define mecanismos explícitos e bilaterais de interação, entre o poder concedente e a concessionária, visando à permanente adequação entre a oferta e a demanda dos serviços. Não prevê, também, de forma clara, a imposição unilateral de alterações nos padrões de serviço, por parte do Estado, embora este direito, por situar-se no âmbito das cláusulas regulamentares da concessão, esteja consagrado na doutrina e na jurisprudência vigentes. Não traz, finalmente, qualquer referência à submissão do contrato ao planejamento sistematizado dos serviços de transporte metropolitano ou às necessidades das políticas públicas setoriais

4) Bens vinculados à concessão:

São considerados como bens reversíveis todos aqueles destinados e vinculados à prestação dos serviços, independentemente de serem de propriedade do Metrô, do Estado ou da concessionária, a qualquer tempo. No ato da tomada de posse do sistema, os bens vinculados foram relacionados compondo o anexo V do contrato. A conclusão dos programas de investimentos deve ampliar essa relação e os novos bens deverão ser inventariados e incorporados à relação anterior. Com a anuência do Estado, a concessionária deve incorporar tantos novos bens quanto forem necessários à adequada prestação dos serviços.

A concessionária deve manter atualizado, durante todo o período contratual, o inventário dos bens reversíveis que deverá conter a descrição, a localização, o estado de conservação, a avaliação e os critérios de depreciação de cada item. Ao término do contrato, a concessionária poderá ser indenizada pelos bens incorporados por sua iniciativa e ainda não depreciados. Os bens vinculados à concessão somente poderão ser usados na prestação dos serviços concedidos. Com a extinção da concessão todos os bens vinculados deverão ser devolvidos ao Metrô ou ao Estado, ou transferidos para a nova concessionária que vier a assumir os serviços.

5) Ônus ou encargos da concessionária:

São ônus ou encargos que deverão ser assumidos pela concessionária, no prazo da concessão: promover a reposição ou aquisição dos bens operacionais necessários à prestação adequada dos serviços; zelar pela integridade, manutenção e conservação dos bens vinculados à concessão; prover os investimentos necessários para atender as metas de qualidade, desempenho e segurança dos serviços; indenizar, recuperar ou repor quaisquer bens vinculados à concessão; recolher a Taxa de Regulação para custeio da ASEP-RJ; implantar,

por sua conta e risco, as expansões futuras previstas no objeto do contrato, caso opte por assumir essa iniciativa, em substituição ao Estado.

6) Ônus ou encargos do poder concedente:

Cabe ao poder concedente: concluir a entrega, à concessionária, em condições de operação, os trechos das linhas 1 e 2 ligando Botafogo a Arcoverde e Vicente de Carvalho a Pavuna; promover a desapropriação e instituir servidões sobre bens julgados necessários à realização dos serviços e expansões, arcando com as indenizações cabíveis; assumir, se decidir pela implantação por iniciativa do Estado, a construção dos demais trechos previstos no objeto do contrato.

7) Formas de remuneração:

A concessionária deve remunerar-se pela prestação dos serviços, através da cobrança de tarifas e de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados. A tarifa inicial foi fixada no valor de um Real sendo, ainda, permitida a fixação de tarifas diferenciadas por descontos, por seção ou por combinação desses critérios ou, ainda, a implementação de tarifas de integração com outros modais de transporte.

O reajuste ocorrerá quando houver alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência de processo inflacionário ou mudança de condições de mercado ou de custos. Ocorrerá, também, anualmente, com base na variação do IGP-M publicado pela Fundação Getúlio Vargas, ocorrida no ano anterior. Reajustes em períodos inferiores ou superiores a este poderão ocorrer, caso a legislação venha a permitir, à critério da ASEP-RJ.

Haverá revisão quando ocorrer fato econômico que altere o equilíbrio do contrato, diferente das hipóteses relativas ao reajuste, a pedido da concessionária. Ocorrerá revisão para mais ou para menos, nos casos de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos, exceto o Imposto de Renda, desde que fique provado seu impacto sobre as condições financeiras dos serviços. As revisões devem ser solicitadas à ASEP-RJ com a comprovação da insuficiência do preço da tarifa, através de estudos técnicos e da apuração de custos. As fontes de receitas extra-tarifárias visam a favorecer a modicidade das tarifas, são consideradas na aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e devem ser contabilizadas em conta própria, juntamente com os custos a elas relativos.

8) Formas de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

Compõem o equilíbrio inicial do contrato: o valor da tarifa inicial de um Real; as regras de reajuste e de revisão das tarifas; o cumprimento das obrigações do Estado relativos à conclusão dos trechos em construção, nas linhas 1 e 2 e à entrega do material rodante necessário à sua operação, previstas no programa específico de investimentos públicos relacionado no anexo III do contrato. Sua aferição, ao longo do prazo contratual, deverá obedecer aos critérios e procedimentos relacionados com as hipóteses de reajuste e revisão das tarifas, a serem apreciados, sempre, pela ASEP-RJ. Não são apresentadas metodologias ou fórmulas para a avaliação objetiva das tarifas ou do equilíbrio contratual.

9) Relações com os usuários:

A relação dos usuários com o poder concedente e com a concessionária é tratada, em primeiro lugar, em termos de seus direitos e deveres reproduzindo as diretrizes da Lei de Concessões que são: receber da concessionária serviços adequados e pagar os respectivos preços; receber da ASEP-RJ e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais e

coletivos; levar ao conhecimento da ASEP-RJ e da concessionária as irregularidades de que tenham ciência, referentes aos serviços, de acordo com as normas fixadas pela ASEP-RJ e pela concessionária; comunicar à ASEP-RJ os atos praticados pela concessionária na prestação dos serviços; zelar pelos bens e pelo serviço público que lhe é prestado; cumprir os regulamentos para uso dos serviços, fixados pela ASEP-RJ e pela concessionária.

Para assegurar esses direitos são obrigações da concessionária: prestar contas da gestão do serviço à ASEP-RJ e aos usuários, através de mecanismos previstos no contrato e outros que venham a ser estabelecidos durante sua vigência, e assegurar os meios indispensáveis, gratuitos e eficazes aos usuários, para as comunicações das falhas ou irregularidades na prestação dos serviços, ou de eventuais atos ilícitos praticados por seus empregados, agentes ou prepostos. A ASEP-RJ, por sua vez, deve estimular a formação de associações de usuários para a defesa de interesses relativos aos serviços. Os usuários deverão ser chamados, ainda, a avaliar semestralmente a qualidade dos serviços, através de pesquisa de opinião, promovida pela concessionária.

10) Mecanismos de controle:

Os serviços prestados deverão ser permanentemente acompanhados e fiscalizados pela ASEP-RJ, sem prejuízo da responsabilidade da concessionária. A Agência deterá, ainda, poder normativo para assegurar a manutenção do serviço adequado e as tarifas compatíveis com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A fiscalização abrange o acompanhamento e o controle das ações da concessionária nas áreas técnica, operacional, contábil, comercial, econômico-financeira e jurídica, podendo estabelecer diretrizes de procedimentos ou sustar procedimentos relativos aos requisitos da prestação dos serviços.

A fiscalização técnica será executada sobre: a execução de projetos de obras e instalações; a exploração dos serviços; a existência e o estado de conservação dos bens vinculados; a manutenção de registros históricos sobre a manutenção dos bens operacionais; a manutenção dos arquivos técnicos relativos a projetos, desenhos e alterações. A avaliação da qualidade dos serviços prestados baseia-se em parâmetros de serviço, parâmetros de desempenho, metas e indicadores, quantitativos e qualitativos, definidos explicitamente no anexo I do contrato, que deverão ser acompanhados mensalmente. Inclui, também, a realização de pesquisas semestrais de opinião, junto aos usuários, com a definição de metas e tolerâncias.

A fiscalização contábil abrange o exame de toda a contabilidade da concessionária que deverá encaminhar à ASEP-RJ: dados estatísticos relacionados com os serviços prestados; balanços e demonstrações financeiras trimestrais; balanço semestral; demais documentos que lhe forem exigidos. A contabilidade inclui os aspectos tarifários e será feita através de planos de contas especialmente definidos e homologados pela ASEP-RJ.

São penalidades previstas para o caso de inadimplência para com cláusulas contratuais: a advertência, a multa, a suspensão temporária para licitar e contratar com a Administração e a declaração de inidoneidade para licitar. A intervenção e a declaração de caducidade da concessão são medidas previstas para situações extremas de incapacidade da concessionária que poderão ser aplicadas, também, no caso de reincidências em multas. O valor unitário previsto para a multa é de 0,1% do faturamento do exercício anterior, apurado pelo último balanço.

Enquanto não estiver implementada a estrutura funcional da ASEP-RJ, as atribuições que lhe são conferidas no contrato serão desempenhadas pela Secretaria de Estado de Transportes – SECTRAN.

8.2 O contrato de concessão do transporte ferroviário

1) Objeto do contrato:

Refere-se à exploração, precedida de obra pública, em caráter exclusivo, dos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros, com a utilização das linhas, estações, construções, benfeitorias e material rodante necessários à operação dos corredores: Deodoro, Santa Cruz, Japeri; Belford Roxo; Gramacho; e Vila Inhomirim. Durante o período em que a Flumitrens permanecer operando os trechos não incluídos na concessão, a concessionária deverá permitir a partilha das vias férreas situadas em área de tráfego comum, sem ônus entre as partes. Estarão, também, assegurados os direitos de uso das vias por parte de outras operadoras que possuam contratos ou convênio vigentes na data da outorga.

Estão incluídos, ainda, na concessão: todo o patrimônio imobiliário não operacional, com exceção dos prédios das estações D. Pedro II, Barão de Mauá e dos imóveis residenciais situados em área não operacional; as linhas, estações, construções e benfeitorias situadas nas ligações até Itaguaí e entre Costa Barros e Japeri, se e quando forem transferidas para o Estado; o material de consumo operacional existente nos almoxarifados; outros trechos decorrentes de expansões características dos trechos em operação, desde que razões de compatibilidade tecnológica assim o recomendem e mediante revisão das condições de equilíbrio do contrato, inclusive do preço da outorga.

A concessionária poderá solicitar a suspensão temporária ou definitiva, parcial ou total, da operação de estações cuja exploração comprometa a adequada prestação dos serviços, desde que esta intenção seja tecnicamente justificada e submetida à decisão da ASEP-RJ.

2) Prazo da concessão e critérios de prorrogação:

A concessão terá o prazo de vigência de vinte e cinco anos, podendo ser prorrogado, apenas uma vez, por igual período, em função do desempenho anterior da empresa, à critério exclusivo do Estado. O pedido de prorrogação será encaminhado ao parecer da ASEP-RJ e implicará na apresentação de novo plano de investimentos para o período subsequente.

3) Forma de prestação dos serviços:

A concessionária deverá operar o sistema de acordo com os regulamentos vigentes ou que venham a ser editados após a assinatura do contrato e, ainda, de acordo com as determinações operacionais fixadas pela Flumitrens. No prazo de nove meses, deverá apresentar, à ASEP-RJ e ao Estado, proposta com regras operacionais próprias. Durante o período de investimentos (primeiros anos da concessão) deverá encaminhar à ASEP-RJ, para análise e aprovação, os padrões operacionais anuais referentes aos serviços a serem ofertados. A qualidade e a segurança dos serviços serão aferidas mediante a utilização dos indicadores de desempenho e respectivas metas definidos no anexo C-III do contrato; entretanto, os únicos padrões relacionados à oferta de serviços propriamente dita, expressamente estabelecidos, referem-se aos tempos admissíveis de espera por trens paradores, nas diversas linhas. As metas e padrões poderão ser revistos pela ASEP-RJ, a pedido da concessionária, somente quando esta demonstrar a impossibilidade de seu cumprimento, por razões técnicas ou motivos de força maior.

4) Bens vinculados à concessão:

Na definição e na gestão dos bens vinculados à concessão, são estabelecidas condições idênticas ao caso do sistema metroviário.

5) Ônus ou encargos da concessionária:

Constituem ônus ou encargos da concessionária: promover a reposição ou aquisição dos bens operacionais necessários aos serviços; zelar pela integridade dos bens vinculados, arcando com os custos de reparação ou reposição; prover os investimentos necessários ao atendimento das metas de qualidade, desempenho e segurança dos serviços prestados; recolher a Taxa de Regulação para a ASEP-RJ; assegurar a proteção do patrimônio histórico do sistema ferroviário; executar o Programa de Recuperação de Material Rodante listado no anexo C-I, a ser financiado pelo Estado e pela concessionária, no prazo de três anos; executar o Programa de Serviços e Obras (correspondente ao PET abordado no Capítulo III) com recursos próprios, do BIRD e do Estado.

6) Ônus ou encargos do poder concedente:

Constituem ônus ou encargos do poder concedente: promover a desapropriação e instituir servidões sobre bens necessários à execução dos serviços ou obras, arcando com o pagamento das indenizações cabíveis; executar os programas de investimentos a cargo do Estado, incluindo financiamento próprio, do BNDES e do BIRD; fazer a manutenção das passarelas e passagens subterrâneas não associadas à operação do sistema; manter força policial para garantir a segurança de usuários e terceiros.

7) Formas de remuneração:

Os serviços prestados serão remunerados através de: cobrança de tarifas dos usuários; compensação financeira, por parte do Estado, quando a garantia do equilíbrio financeiro do contrato não puder ser repassado às tarifas (subsídio); exploração de serviços adicionais ou complementares, através de empresa subsidiária e utilizando as áreas integrantes da concessão, desde que não acarretem prejuízo à normal operação dos serviços de transporte. A tarifa inicial máxima foi fixada em sessenta centavos de Real, com referência em dezembro de 1997, sendo facultada sua alteração para noventa centavos, caso sejam implantados sistemas de ar condicionado nos trens. Poderão ser definidas tarifas diferenciadas por descontos, multiplicidade de viagens, atendimento a usuários especiais e integração com outros modais de transporte.

O reajuste ocorrerá anualmente com base na variação do IGP-M publicado pela FGV. Poderão, também, ocorrer reajustes em outros prazos, em função de alterações na legislação federal pertinente ou a critério da ASEP-RJ, desde que não sejam inferiores a trinta dias. O reajuste extraordinário é previsto, devendo a concessionária elaborar sua proposta e submetê-la à aprovação da Agência.

A tarifa será ordinariamente revisada a cada cinco anos, com base nos custos dos serviços, incluídas, no cálculo, a remuneração do capital e os ganhos de eficiência e produtividade obtidos pela concessionária. A revisão extraordinária, para mais ou para menos, ocorrerá quando: o Estado impuser alteração unilateral nas condições do contrato que importe em variação de seus custos ou receitas; forem criados, alterados ou extintos tributos ou encargos legais, exceto o imposto de renda; razões de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou fato da Administração que resultem, comprovadamente, em variações de custos. A revisão,

para menos, ocorrerá sempre que ficar demonstrado que o impacto das situações acima é favorável à redução das tarifas. Sempre que ocorrer a hipótese de revisão o Estado, a ASEP-RJ e a concessionária poderão acordar a substituição das alterações no valor da tarifa por formas de compensações diretas ou outras alternativas legalmente possíveis.

8) Formas de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

O atraso na execução do programa de investimentos a ser executado pelo Estado, ressalvada a ausência de ato ilícito do Estado e a hipótese de caso fortuito e força maior, caracterizará o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, obrigando o Estado a pagar à concessionária uma compensação financeira pelas perdas dele decorrentes.

Sempre que se efetivar a revisão da tarifa será considerado restabelecido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O contrato não estabelece planilhas, fórmulas ou equações paramétricas que padronizem a avaliação deste equilíbrio.

9) Relações com os usuários:

Reproduzem-se, em geral, as relações, obrigações e direitos definidos no contrato do Metrô. Não existe, entretanto, no contrato de concessão do transporte ferroviário, a obrigação de que a concessionária utilize, como estratégia de controle de qualidade, a realização periódica de pesquisas de opinião entre seus usuários.

10) Mecanismos de controle:

Os mecanismos de controle, neste caso, são essencialmente os mesmos definidos para o sistema metroviário, centralizando todas as atividades pertinentes na ASEP-RJ. Para as multas

por infrações contratuais são definidas tabelas diferenciadas, com valores fixados em função da gravidade da falta e a adoção do preço da passagem como base de cálculo.

8.3 O contrato de concessão do transporte hidroviário

1) Objeto do contrato:

Refere-se à exploração, em caráter exclusivo, do serviço público de transporte aquaviário de passageiros nas seguintes linhas:

- a) existentes, com características sociais: Praça XV de Novembro (Rio) – Praça Araribóia (Niterói); Praça XV – Ribeira (Ilha do Governador); Praça XV – Ilha de Paquetá; Angra do Reis – Ilha Grande; Mangaratiba – Ilha Grande;
- b) novas, com características sociais: Praça XV – São Gonçalo; Praça XV – Guia de Pacobayba;
- c) novas, com características seletivas: Praça XV – Praça José de Anchieta (Charitas, Niterói); Praça XV – Barra da Tijuca;
- d) nova, para o transporte de veículos de passageiros e de carga entre Rio de Janeiro e São Gonçalo.

As linhas existentes, relacionadas no item a, referem-se aos serviços operados pela Conerj, em sua fase estatal, cabendo à concessionária garantir sua continuidade ao assumir as obrigações contratuais. A ligação à Ilha do Governador poderá, à critério do poder concedente, ter seu terminal transferido da Baía da Ribeira para a Baía de Cocotá, implicando em melhores condições para atender à demanda de passageiros ao centro do Rio. A linha especial para Charitas, deve iniciar sua operação no prazo de dez meses da assinatura do contrato. Num prazo de vinte e quatro meses deverão entrar em operação as linhas para São Gonçalo e Guia

de Pacobayba. Em trinta e seis meses, deve operar a ligação para a Barra da Tijuca. A ausência de manifestação de interesse, por parte da concessionária, no prazo de doze meses, implicará na caducidade da concessão da linha social para São Gonçalo. O descumprimento dos prazos previstos para a implantação das linhas novas, implicará na imediata caducidade das respectivas concessões, sem direito a indenizações.

A concessionária poderá ampliar a prestação do serviço concedido mediante a participação em projetos públicos ou privados que visem a promover o desenvolvimento sócio-econômico das áreas de abrangência da concessão, respeitados os casos em que seja exigível a licitação.

2) Prazo da concessão e critérios de prorrogação:

O prazo do contrato é de vinte e cinco anos, para todas as linhas, independente da data do início de sua operação, podendo ser prorrogado por igual período, à critério do poder concedente e se for do interesse da concessionária. O indeferimento do pedido de prorrogação será cabível no caso do descumprimento dos requisitos de qualidade previstos em lei.

3) Forma de prestação dos serviços:

Os serviços serão prestados nos terminais e pontos de atracação definidos no contrato e nos locais onde vierem a ser operadas as linhas novas. A critério do poder concedente, os terminais assim definidos poderão ser deslocados para pontos mais convenientes. Os parâmetros legais sobre exigências de qualidade na prestação dos serviços, a exemplo dos casos anteriores, são reproduzidos no contrato. A concessionária poderá participar dos estudos de planejamento setorial a cargo do Estado, participando de acordos de integração intermodal e de racionalização tarifária que venham a ser propostos.

O poder concedente poderá expedir normas, instruções ou determinações destinadas a definir a forma de prestação dos serviços. Quando estas iniciativas alterarem o equilíbrio financeiro do contrato, este deverá ser restabelecido mediante a aplicação das cláusulas específicas. A operação das linhas já existentes deverá obedecer a padrões de oferta mínima de lugares expressamente definidos no anexo V. As linhas novas deverão obedecer às condições dos projetos aprovados pelo poder concedente. No prazo de vinte e quatro meses, a concessionária deverá apresentar certificado de qualidade de acordo com o padrão ISO 9002.

4) Bens vinculados à concessão:

São bens vinculados à concessão aqueles realizados pela concessionária e efetivamente utilizados na prestação dos serviços, devendo ser revertidos ao poder concedente, quando for encerrado o contrato. Nesta ocasião deverão ser realizados os levantamentos e avaliações necessários à determinação do montante da indenização a ser paga pelo Estado. Incluem-se entre os bens vinculados aqueles, de aplicação operacional, integrantes do patrimônio original da Conerj e relacionados, explicitamente, no anexo II do contrato.

Cabe observar que o tratamento dispensado aos bens operacionais, neste caso, diferencia-se do adotado nos demais contratos. Nos sistemas metroviário e ferroviário foi outorgado às concessionárias o direito de uso gratuito dos bens vinculados existentes à época das respectivas concessões. No caso da Conerj, tais bens foram adquiridos no processo de alienação da empresa, passando a integrar o capital a ser remunerado pela tarifa e, assim sendo, a onerar o seu cálculo.

5) Ônus ou encargos da concessionária:

São ônus ou encargos que deverão ser assumidos pela concessionária na vigência do contrato: realizar por sua conta, no mínimo, os projetos e obras relacionados no anexo III do contrato, referentes à reformas e melhorias em terminais e embarcações, no prazo de dois anos; opcionalmente a concessionária poderá apresentar um plano de investimento próprio, com vistas à renovação da frota ficando, assim, dispensada dos demais investimentos; manter os terminais e embarcações sempre em bom estado de conservação; manter serviços de vigilância nas embarcações, terminais e estacionamentos; adquirir certificação de qualidade no padrão ISO 9002; realizar, por sua conta e risco, as obras necessárias à prestação dos serviços concedidos; recolher a Taxa de regulação para financiamento da ASEP-RJ.

Deve estabelecer e realizar, ainda, nos prazos contratados, as modificações e ampliações necessárias para melhorar o atendimento dos usuários, incluindo a instalação de bilheterias eletrônicas, a substituição de embarcações e a viabilização prioritária da linha especial para Charitas.

6) Ônus ou encargos do poder concedente:

Promover as desapropriações úteis ou necessárias ao bom funcionamento da concessão.

7) Formas de remuneração:

Pela prestação dos serviços, a concessionária será remunerada pela cobrança de tarifas e, através de subsidiária, pela exploração de outras atividades não definidas ou vedadas no contrato, desde que não haja prejuízo no cumprimento de suas obrigações.

Os valores iniciais das tarifas, para cada linha social, são definidas expressamente no anexo IV do contrato. Na exploração das linhas seletivas e de transporte de veículos, as tarifas são

livres, não se lhes aplicando os critérios de reajuste ou revisão previstos no contrato. A critério do poder concedente poderão ser implantadas tarifas de integração.

As tarifas das linhas sociais serão reajustadas, a cada doze meses, com base em fórmula paramétrica específica, incluída no anexo IV. O reajuste é definido como o procedimento legal para ajustar a tarifa às variações de preço dos componentes de suas parcelas. Na ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, as tarifas poderão ser revisadas para mais ou para menos, de acordo com fórmula paramétrica, também específica. Haverá revisão, ainda, sempre que ocorrer a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, excetuado o imposto sobre a renda.

8) Formas de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

O equilíbrio econômico-financeiro inicial é estabelecido pela definição do valor das tarifas sociais e pelo conjunto de regras de reajuste e revisão, baseadas em metodologia própria e fórmulas paramétricas explicitadas no anexo IV do contrato. O restabelecimento desse equilíbrio será sempre garantido através da aplicação dessas regras objetivas, ao longo do prazo contratual.

9) Relações com os usuários:

O contrato, mais uma vez, reproduz as determinações legais relativas aos direitos e obrigações dos usuários. Estipula, ainda, que a concessionária deverá manter registros das solicitações e reclamações dos usuários, devendo comunicar as providências adotadas aos interessados. As queixas e reclamações dos usuários deverão ser solucionadas e cientificadas em até trinta dias contados de sua apresentação.

10) Mecanismos de controle:

A exploração dos serviços será acompanhada, fiscalizada e controlada pelo poder concedente através da ASEP-RJ, sem prejuízo das responsabilidades da concessionária. A Agência detém poder normativo para garantir a qualidade na execução do contrato. A fiscalização abordará aspectos contábeis, financeiros e técnico-operacionais.

Apesar de prever a utilização de critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros para a avaliação da qualidade dos serviços, o contrato não especifica essas ferramentas em seus termos ou anexos, transferindo essa responsabilidade para ser exercida, no futuro, pelo órgão fiscalizador.

São previstas como penalidades contratuais a advertência e a multa, sempre que a concessionária incorrer na inadimplência para com obrigações expressas em seus termos. O valor das multas será corrigido a cada doze meses, variando de cinquenta a quinhentos mil reais, em função do tipo de infração cometida.

O histórico e a análise descritiva desenvolvidas neste capítulo permitem observar que, em todos os casos, os processos de contratação foram cercados de cuidados especiais para garantir a legalidade e a coerência doutrinária das iniciativas. O rito preliminar de caracterização dos serviços, autorização legal e regulamentação foi formalmente cumprido, assim como os modelos contratuais assimilaram as determinações e diretrizes do novo direito concessionário brasileiro. Tal preocupação, certamente, teve fundamento na necessidade de garantir que os empreendimentos consolidassem atos jurídicos perfeitos, para fazer frente à natureza polêmica que envolve o programa de privatizações em todo o país.

A opção pelo procedimento licitatório na modalidade de leilão, vem confirmando a prática da outorga de serviços públicos pelo critério da maior oferta, de concepção bastante polêmica entre os especialistas que a acusam de não trazer significativos ganhos econômicos para o Estado, desprezar a capacidade técnica dos concorrentes e onerar a tarifa futura diante da necessidade de serem remunerados os capitais investidos, inclusive os lances . Destacam, ainda, a dificuldade de aferir-se o verdadeiro valor do negócio, gerando incertezas na fixação do preço base para as licitações, o que se confirma com a disparidade dos ágios obtidos.

Os Editais parecem ter enfatizado mais as concessões como investimento e, menos, como empreendimento de engenharia envolvendo a prestação de serviços públicos. Assim sendo, a seleção de interessados adotou critérios mais adequados aos eventos realizados no mercado de capitais e relegou a segundo plano, a preocupação com a capacidade técnica do futuro concessionário, que foi tratada como atributo secundário e passível de terceirização.

Os objetos dos contratos de concessão, em geral, consolidam projetos de operação e expansão dos sistemas de transporte de massa, desenvolvidos na década de 70 ou mesmo em épocas anteriores. Sua atualidade e conveniência, entretanto, foram confirmados pelos estudos realizados pelo Plano de Transporte de Massa – PTM, em 1994, que definiu esses sistemas como componentes de sua rede estrutural mínima (ver Capítulo 4).

Os contratos de concessão do sistema metroviário e ferroviário incluem investimentos públicos de grande porte, com recursos oriundos do Estado e de agências de fomento tais como o BIRD e o BNDES. A principal obrigação dos concessionários, nestes casos, é o custeio dos serviços de operação e manutenção dos sistemas, o que permite a manutenção dos valores tarifários em níveis compatíveis com os já praticados na região. Esta situação,

excluindo os gastos com a recuperação e a expansão dos sistemas da cobertura tarifária, caracteriza, sem dúvida, uma forma de subsídio público. Em contraste com este fato, ambos os contratos de concessão são omissos quanto a definir formas de interação dos concessionários com o poder concedente, com vistas a inserir esses novos entes no sistema de planejamento setorial.

Também nesses dois casos verifica-se a adoção do IGP-M como índice a ser adotado para o reajuste periódico das tarifas praticadas. Este critério isola a evolução dos valores de tarifa da evolução dos custos reais da prestação dos serviços, tendendo a causar o desequilíbrio financeiro do contrato. Este equilíbrio, por outro lado é de aferição dificultada pela falta de parâmetros objetivos (planilhas de custos ou fórmulas) nos contratos.

O contrato da Conerj é o único em que se encontram presentes cláusulas prevendo a participação do sistema concedido, no processo de planejamento dos transportes públicos, e regras objetivas para o cálculo tarifário e o acompanhamento de seu equilíbrio econômico-financeiro. Curiosamente é, também, o que se insere em ambiente de maior incerteza de futuro, uma vez que, logo após a efetivação do negócio, o Governo do Estado anunciou a intenção de implementar a ligação metroviária entre Rio e São Gonçalo, através de uma possível ligação submarina, potencialmente inviabilizadora da continuidade do transporte hidroviário entre Rio e Niterói.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Rio de Janeiro – ASEP/RJ destaca-se como a instituição responsável pelo acompanhamento, controle e fiscalização dos serviços concedidos. Seu desempenho nessas funções torna-se, portanto, de fundamental

importância para o futuro da experiência de gestão privada dos sistemas de transporte público de massa, na região.

A relação com os usuários, em geral, não é tratada nos contratos de forma a que seja estimulado um avanço em relação às práticas tradicionais. Desde a edição da nova legislação de concessões, o que se constata é a mera transcrição, nos termos contratuais, de seu artigo referente aos direitos do usuário, sem resultados práticos. As demais recomendações levam, apenas, à implantação de serviços de atendimento ou reclamação burocratizados. Apenas o contrato do Metrô inova quando prevê a realização de pesquisas de opinião semestrais. Tudo isso evidencia uma falta de coordenação ou padronização de critérios entre as equipes responsáveis pelo desenvolvimento dos modelos contratuais.

Capítulo 9

O novo cenário

A efetivação do programa de concessão dos sistemas de transporte de massa, embora em fase ainda incipiente, vem gerando críticas, expectativas e reflexos imediatos na organização e na gestão dos transportes públicos metropolitanos. Uma primeira tentativa de avaliação formal desse novo cenário é a Nota Técnica apresentada pela direção executiva do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, em outubro de 1999 (Pires, 1999), comparando-o com a situação vigente no biênio 1993/94. Embora abordando a questão dos transportes sob um ponto de vista mais amplo, incluindo aspectos de acessibilidade, logística e mobilidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o estudo destaca o tema do transporte de passageiros e considera, como fator positivo de mudança, a amplitude que o processo de privatização atingiu no Estado.

De fato, no que diz respeito a iniciativas diretamente relacionadas com a infra-estrutura de transportes, o relatório aponta, com toda a propriedade, em primeiro lugar a privatização do sistema viário de acesso à região e à cidade do Rio de Janeiro que incluiu: a ligação com São Paulo através da concessão da BR 116 à Nova Dutra; a ligação com o interior do país, com a entrega da BR 040 à gestão da Concer; a Ponte Rio-Niterói, ora sob administração da Ponte S.A.; e a Linha Amarela operada pela Liasa. Em seguida, a privatização da estrutura portuária, através do Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias, realizado no biênio 1997/98 pelo governo federal. Finalmente, a concessão dos sistemas metroviário, ferroviário e hidroviário à Opportrans (Metrô-Rio), Supervia e Barcas S.A., respectivamente.

Reconhece, entretanto, que os efeitos que poderiam ser esperados desse novo modelo de gestão ainda não se fizeram presentes, em função da exigüidade de tempo para que os ganhos de eficiência ou os resultados dos investimentos se manifestassem. Assim sendo, conclui que, embora os prognósticos para a resolução dos problemas que afetam a mobilidade no Rio tendam a ser mais favoráveis do que os existentes em 94, permanece uma situação de qualidade precária dos serviços ofertados, com a demanda sendo essencialmente atendida pelo sistema de ônibus (90 % segundo os autores, em 1998).

Na visão dos relatores, as regiões metropolitanas, como a do Rio de Janeiro, devem possuir sistemas de transporte racionais, incluindo a integração física e operacional entre os sistemas de ônibus e os modais de massa. A melhoria dos sistemas existentes, entretanto, dependerá da ação e dos investimentos que se espera dos operadores privados e, também, da ação coordenadora e ordenadora do poder público, em todas as esferas responsáveis.

Essa preocupação com a capacidade de desempenho da gestão pública e com a evolução da organização dos sistemas de transporte, enquanto fatores fundamentais para o sucesso das políticas setoriais, é objeto de consenso entre administradores e especialistas, como foi visto no Capítulo 4. Segundo as opiniões nele elencadas são, em resumo, situações que representam vantagens qualitativas para o bom desempenho do transporte metropolitano:

a) relativas à organização do transporte público:

- circulação urbana com prioridade para o transporte coletivo;
- transporte coletivo integrado física, operacional e tarifariamente, com os modais de massa atuando como elementos estruturadores do sistema;
- sistemas de transporte por ônibus operando segundo linhas racionalizadas;

- sistemas de transporte tecnologicamente atualizados e em bom estado de manutenção;
- gerência pública institucionalizada a nível metropolitano;
- sistema de tarifação racional assegurando a modicidade, a remuneração dos operadores, a manutenção e a modernização dos sistemas;
- fontes permanentes de recursos para investimento no desenvolvimento dos sistemas.

b) relativas à gestão do transporte público:

- gestão regional integrada por todas as esferas de governo interessadas;
- integração dos processos de planejamento urbano, de transportes e de trânsito;
- programas permanentes de capacitação e aperfeiçoamento das organizações envolvidas com a gestão e a operação dos sistemas, em todas as esferas;
- poder público com efetiva autoridade sobre o planejamento estratégico, a garantia de provimento e o controle do transporte público;
- gestão participativa reunindo todos os segmentos interessados, especialmente os usuários.

Embora seja evidente o distanciamento entre a realidade do transporte metropolitano do Rio de Janeiro e este modelo ideal, a referência empresta mais objetividade à tarefa de se proceder a uma avaliação isenta, do novo cenário institucional decorrente da concessão dos modais de transporte de massa que se pretende realizar no presente capítulo.

No âmbito da competência estadual em que se insere a questão metropolitana, o ambiente institucional condicionante do PED para o setor de transportes públicos foi descrito e analisado exhaustivamente no Capítulo 7. Como um *output* do programa, o cenário resultante

agrega ao novo ordenamento legal e às organizações públicas que participaram, surgiram ou se transformaram no processo, as concessionárias dos três sistemas privatizados. Assim sendo, como organizações cuja atuação é relevante para a análise aqui pretendida cabe citar: a ASEP/RJ, as três empresas concessionárias, a Cia. do Metropolitano, a Cia. Fluminense de Trens Urbanos e a Secretaria de Estado de Transportes.

Considerada peça fundamental do modelo institucional implementado pelo PED, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ não foi capaz de exercer plenamente suas atribuições legais até o fim do mandato do governo responsável por sua criação, em 1998. O governo sucessor assumiu com uma postura crítica diante da Agência providenciando, de imediato, o retorno dos servidores a ela cedidos, aos respectivos órgãos de origem, inviabilizando, assim, mais uma vez, seu funcionamento.

Diante da inoperância da ASEP/RJ e considerando a necessidade de exercer o controle público sobre os novos contratos, o Secretário de Estado de Transportes, através da Resolução/Sectran nº 818, de 08 de junho de 1999, criou a Coordenação de Controle e Acompanhamento das Concessões. Composta por quatro Câmaras Técnicas especializadas nos diversos modais de transporte, a Coordenação foi integrada por servidores da própria Secretaria ou cedidos de outras entidades públicas, expressamente designados para essas funções de fiscalização e controle pela Resolução/Sectran nº 820, de 15 de junho de 1999. A fragilidade legal das atribuições assim assumidas e a própria omissão da Agência em formalizar essa parceria, levaram ao insucesso da iniciativa que poucas informações conseguiu obter das concessionárias e nada pode influenciar no controle dos serviços prestados.

Esta situação perdurou até a tomada de decisão governamental sobre a manutenção da Agência e a viabilização de uma autorização legislativa para substituir sua direção. Assim sendo, no dia 17 de setembro de 1999, através de Decretos são exonerados os cinco diretores em exercício, escolhidos entre colaboradores do antigo governo, e nomeados seus substitutos escolhidos entre pessoas de confiança da nova gestão. Consolidou-se, desta forma, a subversão dos princípios de autonomia, estabilidade, isenção, qualificação profissional e tantos outros definidos, com origem na proposta do BIRD, para o novo modelo institucional destinado a garantir o controle público sobre as atividades econômicas regulamentadas pelo Estado (ver Capítulo 7).

Com relação à ASEP/RJ, portanto, cabe expressar uma dúvida sobre sua capacidade futura de assumir efetivamente as funções reguladoras, considerando a quebra dos paradigmas institucionais que inspiraram sua criação.

O papel das três concessionárias operadoras no contexto analisado, por sua vez, encontra-se condicionado pelos termos dos respectivos contratos de concessão abordados no capítulo 8. No caso do sistema de transporte metroviário, o consórcio vencedor organizou-se na forma de sociedade anônima sob a razão social de Opportrans Concessão Metroviária S.A. - Metrô Rio, recebendo linhas ampliadas, trens e sistemas reformados e novos, em consequência de pesados investimentos públicos e absorvendo parte do pessoal da área operacional da Cia. do Metrô. Questões como manutenção e atualização tecnológica estão contratualmente delegadas à concessionária que deverá demonstrar a eficiência e a eficácia de sua gestão, contando com as receitas tarifárias e complementares previstas no equacionamento financeiro dos modelos.

Apesar de toda a infra-estrutura já disponibilizada, entretanto, seu desempenho, em maio de 1999, registrou uma média de 391.476 passageiros por dia útil, quantitativo bem abaixo das projeções feitas pelos estudos dos consultores considerando as expansões para Arcoverde e Pavuna (ver capítulo 3). Isto permite supor que o crescimento dessa demanda, provavelmente, não será espontânea e exigirá estratégias próprias impossíveis de serem desenvolvidas e executadas pela concessionária isoladamente, inclusive a integração com outros modais. Neste aspecto destaca-se a fragilidade do contrato, que não explicita formas claras e abrangentes de controle de desempenho, controle de custos e participação do sistema no planejamento geral dos transportes.

Idênticas considerações podem ser traçadas acerca do sistema de transporte ferroviário, agora operado pela empresa Supervia Concessionária de Transportes Ferroviários S.A. Neste caso os resultados, também defasados em relação às previsões, apontam para um carregamento médio de cerca de 260.000 passageiros por dia útil, em maio de 1999. Em que pese o real atraso sofrido pelas obras e serviços em andamento sob financiamento da União, Estado e Banco Mundial, evidencia-se o fato de que crescimentos expressivos de demanda só deverão se consolidar com a operação integrada dos transportes regionais.

O sistema de transporte hidroviário operado pela concessionária Barcas S.A., por sua vez, apesar da melhoria apresentada em sua capacidade de oferta, com a recuperação e ampliação da frota operacional, em maio de 1999 transportou, em média, 79.207 passageiros por dia útil, resultado também inferior ao prognóstico apresentado nos estudos de concessão. A participação deste modal como transporte metropolitano de massa, entretanto, encontra-se ameaçada pelo projeto da linha de metrô ligando o centro do Rio a São Gonçalo, incluindo um trecho submarino coincidente com a ligação Praça XV - Praça Ararabóia. O anúncio desta

iniciativa logo após a assinatura do contrato da Conerj, ameaçando-o, expõe a deficiência do planejamento setorial e a falta de uma visão integrada do transporte metropolitano, por parte do poder público.

Estas situações evidenciam que os responsáveis pelo PED adotaram, como princípio, que a simples gestão privada dos sistemas concedidos seria capaz de garantir sua manutenção, modernização, expansão ou, até mesmo, integração com outros modais, obedecendo a uma lógica de *laissez faire* sem paralelo na experiência mundial dos transportes públicos. Considerando que tal fenômeno de racionalização espontânea dificilmente se concretizará, é mais acertado presumir que as falhas de contratação aqui apontadas podem ser consideradas, mais uma vez, como sérias deficiências no sistema de planejamento estratégico e gestão pública setoriais.

Contrariando a opinião das equipes técnicas do BIRD, o processo de concessão dos sistemas metroviário e ferroviário se efetivaram sem incluir a liquidação das empresas estatais originalmente responsáveis pelos serviços. Permaneceram como entidades públicas, portanto, a Cia. do metropolitano - Metrô e a Cia. Fluminense de Trens Urbanos - Flumitrens. Esta situação mantém-se como fonte de desgaste político para o governo e foco de críticas e pressões no sentido de que seja dada solução definitiva ao futuro desses órgãos.

A organização remanescente da Cia. do Metropolitano manteve sua estrutura original apresentando, em maio de 1999, um quadro de pessoal reduzido a 786 funcionários. O grande desafio sua direção, a partir daí, vem sendo definir novos sentido e missão para a entidade, considerando as tarefas que lhe restaram exercer após a transferência, à concessionária, das atividades e bens vinculados à operação. A visão contemporânea dos administradores sobre o

futuro da empresa refletiu-se nos programas e projetos apresentados para compor o Plano Plurianual de Governo, referente ao período 2000 a 20003 - PPA. Identifica-se neles uma proposta de atuação voltada ao planejamento, projeto e execução de obras e serviços destinados à consolidação e expansão do sistema, responsabilizando-se, assim, a empresa, pela gestão dos investimentos públicos presentes e futuros.

A Cia. Fluminense de Trens Urbanos - Flumitrens reduziu-se a uma organização com cerca de 3.150 funcionários. Manteve-se, entretanto, responsável pela operação de duas linhas de transporte ferroviário não rentável, servidas por trens de tração diesel-elétrica e bitola estreita: Visconde de Itaboraí - Niterói e Saracuruna - Guapimirim. Para se ter uma idéia da relevância desses dois serviços, cabe observar que apresentaram, juntos, no ano de 1998, uma demanda média diária de 3.400 passageiros por dia útil, ou seja, um desempenho inferior ao de uma linha de ônibus convencional. Pensando na preservação da entidade, sua administração propõe a realização de um programa de demissão incentivada com o objetivo de reduzir o quadro de pessoal para 1.344 empregados. À partir desse patamar, são vistos como componentes da nova missão da empresa, incluídos no PPA: a continuidade da operação dos trechos citados; a gestão da aplicação dos recursos públicos que, integrando o Programa Estadual de Transportes - PET (Capítulo 3), fazem parte das obrigações do estado no contrato de concessão; a administração e o controle do patrimônio ferroviário de propriedade do Estado; a colaboração com a ASEP/RJ na fiscalização dos serviços concedidos; e o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados ao transporte ferroviário.

Como se pode ver, Metrô e Flumitrens vêm se debatendo no dilema de procurar razões de interesse público para a continuidade de sua existência, sendo certo que o inestimável patrimônio de conhecimento especializado que as duas entidades detém, poderá perder-se

com a extinção dos contratos de trabalho de seus técnicos, no caso de eventual liquidação. Nesta hipótese, considerando o contexto da Administração Estadual, a garantia de continuidade na capacidade do poder público pensar estrategicamente o transporte de massa, estaria reduzida à Secretaria de Estado de Transportes - SECTRAN. Como será visto a seguir, este órgão, sem a colaboração das equipes oriundas das empresas estatais em crise, é absolutamente incompetente para assumir tão relevante responsabilidade.

Tendo atuado, apenas, como coadjuvante no desenvolvimento e implantação do programa de concessões desenvolvido pelo PED, a SECTRAN, enquanto órgão da Administração Direta do Estado, sofre com as limitações impostas pela falta de autonomia, deficiência de orçamento, rigidez burocrática e instabilidade política. Sofre, também, com séria deficiência de pessoal contando, em outubro de 1999, com 210 servidores em exercício dos quais apenas 29 (14 %) pertencentes a um quadro próprio absolutamente carente de qualificação profissional. Dentre os demais funcionários, 16 % são ocupantes de cargos de livre nomeação e, portanto, vinculados à gestão e, os restantes 70 %, cedidos de outros órgãos públicos. Dentre esses últimos, 51 % são técnicos originários do Metrô e da Flumitrens, o que evidencia a importância dessas pessoas para a continuidade das atividades especializadas da Secretaria.

A Secretaria de Estado se caracteriza, ainda, como a arena onde se manifestam os conflitos entre os grupos de interesse atuantes no setor de transportes e no cenário político mais geral, na disputa por espaços de poder. Neste sentido o ano de 1999 foi particularmente crítico para a SECTRAN que sofreu, não só com a mudança de gestão política, como também com a perda de parcela considerável de sua competência e poder, em virtude do processo de concessão dos sistemas de transportes operados sob sua coordenação. A este quadro acrescentou-se outro, de ordem interna mas não menos relevante que foi a coincidência de um

processo de demora e alternância na nomeação dos titulares dos seus cargos administrativos, com uma crise política que ocasionou a saída intempestiva de seu Secretário, acompanhado por toda a equipe de nível estratégico e gerencial, antes que um novo plano de gestão setorial pudesse ter sido consolidado e implementado.

Com a instabilidade e a incerteza instaladas no órgão máximo da gestão pública dos transportes regionais, abriu-se o caminho para o surgimento de propostas de mudança mais radicais na administração da área de transportes, inclusive, a discussão, a nível de governo, sobre a conveniência e a oportunidade da extinção da Secretaria.

Em contraste com esse quadro de turbulência, a visão sobre a missão a ser desempenhada pela SECTRAN, originada em seu corpo técnico e traduzida pelos programas e projetos incluídos no PPA, reforça seu papel de entidade voltada para o planejamento, o controle e a regulamentação dos transportes de passageiros e de cargas no Estado.

Considerando, finalmente, o paradigma de qualidade proposto, o levantamento situacional apresentado e as características dos modelos contratuais adotados para as concessões, podem ser destacados como fatores favoráveis ao desenvolvimento do transporte público metropolitano no novo cenário:

- a retomada dos investimentos nos transportes públicos de massa, representada pelos programas em andamento, atendendo à diretrizes técnicas consolidadas pelo Plano de Transporte de Massa da Região Metropolitana do RJ - PTM;
- a possibilidade de garantia de continuidade na manutenção e atualização dos sistemas de metrô, trens e barcas, em função das obrigações e fontes de recursos previstas nos contratos de concessão;

- a institucionalização de uma nova cultura de parceria público-privada para a solução dos problemas de transporte coletivo;
- a modernização do cenário de gestão dos serviços públicos com a introdução do novo modelo institucional representado pela Agência Reguladora;
- a existência de uma cultura técnico-administrativa comprometida com uma visão adequada do papel do Estado no provimento e controle do serviço público de transporte.

E como fatores desfavoráveis:

- a conjuntura de fragilidade política, administrativa e técnica dos órgãos públicos voltados à gestão dos transportes;
- as falhas cometidas na implantação da ASEP/RJ, subvertendo seus princípios e comprometendo o desempenho de suas atribuições;
- o permanente insucesso de todas as tentativas de implantação de uma gestão integrada de transportes a nível metropolitano;
- a falta de especificações contratuais indutoras de processos de racionalização e integração intermodal, reforçando a histórica dificuldade do poder público promover ações neste sentido;
- a ausência de mecanismos que garantam uma efetiva gestão participativa dos sistemas de transportes, principalmente no que se refere à inclusão dos usuários;
- a exigüidade de fontes permanentes de recursos que permitam a continuidade dos investimentos setoriais.

Capítulo 10

Conclusões e recomendações

As grandes cidades brasileiras apresentam, de um modo geral, graves problemas relacionados com os sistemas de transportes públicos que se manifestam através de uma reduzida acessibilidade e mobilidade urbanas, da crescente degradação do meio ambiente, da ocorrência de congestionamentos crônicos e de um índice elevado de acidentes de trânsito. Na origem dessa crise identifica-se um cenário caracterizado pelo rápido crescimento das cidades, pela deficiência da oferta de transporte à população e por um poder público frágil e incapaz de responder prontamente às demandas por serviços que se impõem. Dentre suas causas destaca-se uma matriz inadequada na oferta de transportes, com o ônibus assumindo a responsabilidade por atender a demandas incompatíveis com sua capacidade, em detrimento do uso dos sistemas de transporte de massa representados pelo metrô, trens ou barcas.

A responsabilidade pela ineficácia e inefetividade na proposição de soluções para o transporte público, não se restringe às limitações da capacidade de planejamento e ação das autoridades responsáveis. Os próprios procedimentos e técnicas adotados historicamente para a definição dos sistemas de transporte, são hoje objeto de revisões e críticas, por apresentarem limitações metodológicas e representarem tecnologias desenvolvidas no exterior que, em princípio, não devem ser aplicadas indiscriminadamente a qualquer realidade. Uma abordagem mais consistente da questão do planejamento do transporte público deve incluir uma visão integrada com o ambiente sócio-econômico regional, a ênfase na definição clara do problema específico a resolver e considerar a dimensão política que envolve o processo de decisão. Deve incluir, também, uma abordagem metodológica de análise de política pública, considerando as relações entre os atores que interferem na produção e no uso do espaço

urbano e do espaço de circulação, assim como nas decisões que envolvem as políticas de transporte e trânsito.

As regiões metropolitanas caracterizam-se como um espaço de progressiva conurbação entre cidades periféricas e uma cidade pólo - a metrópole - com profunda interdependência entre elas. Cada caso apresenta situações sócio-econômicas próprias e comuns aos municípios que a compõem, gerando a necessidade de infra-estruturas urbanas e serviços públicos que atendam a duas ou mais cidades, incluindo os serviços de transporte coletivo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ consolidou-se em torno do município de mesmo nome, que concentra seus maiores contingentes populacionais e grande parte da atividade sócio-econômica. Seu crescimento se fez, a partir desse município, segundo vetores induzidos pelos eixos de transportes disponíveis e, por sua vez, induzindo a expansão dos serviços ofertados.

A demanda por transportes na RMRJ tem como principal motivo de deslocamento a ligação casa-trabalho, polarizada pelo Município do Rio que concentra cerca de 79,70 % dos empregos. Realizam-se em torno de 13.180.000 viagens por dia, sendo 58,35 % por meio de transportes coletivos, dentre os quais o modal ônibus predomina captando até 91 % dessas viagens. Neste contexto metrô, trens e barcas participam com 3,4 %, 4,7 % e 1,0 %, respectivamente. A dissociação entre local de trabalho e moradia determinou a necessidade de deslocamentos longos, consolidando corredores de tráfego onde a precária rede de transportes coletivos disponível deve atender a volumes entre 180.000 a 750.000 passageiros/dia. Tais demandas são incompatíveis com o sistema de ônibus e evidenciam a conveniência de serem priorizados os investimentos em transporte de massa na região.

A oferta de transporte público de passageiros na RMRJ utiliza-se das tecnologias rodoviária, metroviária, ferroviária e hidroviária. Na ausência de uma norma geral federal disciplinadora, a gestão desses sistemas se faz mediante um cenário de grande diversidade de leis e regulamentos, que permitem diferentes soluções institucionais, segundo as peculiaridades e interesses de cada ente federativo envolvido. A gestão da política tarifária submete-se, também, à competência das diversas esferas de governo. A falta de padrões comuns ou sistemas de integração tarifária gera problemas de desequilíbrio na distribuição dos custos do transporte entre seus usuários. O surgimento e a expansão das diversas formas de transporte clandestino ou informal é um fenômeno recente, que já atinge proporções relevantes na produção e no uso do transporte metropolitano. Sua realidade não pode deixar de ser considerada em qualquer estudo voltado ao transporte regional.

A Cia. do Metropolitano do Rio de Janeiro - Metrô foi organizada com a missão de planejar, projetar e operar seus próprios sistemas de transporte, iniciando sua operação comercial em 1979. Seu desempenho, desde o momento de sua inauguração até o momento da outorga ao concessionário, sofreu com a descontinuidade dos investimentos e a paralisação das obras e serviços de expansão e consolidação. Com a implantação do Programa Estadual de Desestatização - PED, a empresa sofreu um processo de redução de cerca de 26 % de seu pessoal com o objetivo de prepará-la para a privatização. O processo de concessão foi precedido e conviveu com um significativo programa de investimentos públicos que, envolvendo recursos da ordem de 426 milhões de reais disponibilizados pelo BNDES e pelo Estado, permitiram a retomada do programa de expansão, levando o sistema até Copacabana e Pavuna. Com o término do programa estima-se que o sistema possa transportar 1.186.000 passageiros/dia, triplicando seu desempenho atual.

A Cia. Fluminense de Trens Urbanos - Flumitrens, surge com a transferência, para o governo do Estado, em 1994, dos serviços de transporte ferroviário de passageiros operados pela Superintendência de Transportes Urbanos do RJ, órgão da CBTU, através do Programa de Descentralização do Ministério dos Transportes. O início deste Programa marca, também, a retomada dos investimentos no sistema que vinha se degradando ao longo do tempo. A implantação do PED significou um corte de 36 % de seu pessoal e sua inclusão no programa de concessões. De forma análoga à do Metrô, o processo de concessão foi precedido e conviveu com pesados investimentos públicos, da ordem de 810 milhões de dólares, oriundos de recursos da União, do Estado, do BNDES e do BIRD. Com estes investimentos, voltados à recuperação e melhoria dos serviços, estima-se que o sistema possa transportar cerca de 1.400.000 passageiros/dia, mais que quadruplicando seu desempenho anterior.

A Cia. de Navegação do Estado do Rio de Janeiro - Conerj, foi criada em 1973, como sucessora de outras entidades estatais e privadas que, ao longo do tempo revezaram-se na operação de serviços de transporte de passageiros, cargas e veículos. O advento da Ponte Rio-Niterói, a falta de investimentos e a perda de prioridade no orçamento público marcaram sua decadência. A crise assim sofrida impediu a renovação de seu quadro de pessoal obrigando-a à terceirização das tarefas operacionais através da contratação de cooperativas. O processo de concessão não garantiu investimentos públicos na empresa, cabendo aos consultores encarregados de sua modelagem propor um plano de recuperação, a ser executado pelo concessionário, mobilizando recursos da ordem de 30 milhões de reais. O plano proposto estima que, após seu término, a demanda atendida possa crescer ao longo do tempo até atingir 177.800 passageiros/dia. Juntas, as projeções de demanda para os três sistemas significam uma expectativa no sentido de que o transporte de massa passe a responsabilizar-se por cerca de 30 % das viagens realizadas na RMRJ.

No ambiente técnico contemporâneo relacionado com os problemas de transporte público urbano, existem princípios, diretrizes e estratégias consensuais e úteis para a avaliação das políticas públicas setoriais. A retomada dos investimentos nos sistemas metroviário e ferroviário, no período que antecede e coincide com as concessões, insere-se nessa perspectiva consensual, mostrando-se coerente com a rede prioritária básica preconizada pelo Plano de Transporte de Massa - PTM. As iniciativas no sentido da descentralização da prestação dos serviços através de sua transferência à iniciativa privada, como é o caso das concessões ou permissões, são consideradas como alternativas a serem adotadas dentro de uma política pública mais abrangente. A idéia de conceder os serviços de transporte público de massa não encontra referencia explícita na literatura consultada, embora seja indiretamente admitida por alguns autores, desde que a iniciativa não comprometa sua natureza de elemento estruturador de um sistema multimodal e integrado de transportes. Isto evidencia o fato de que, pelo menos nos círculos técnicos especializados, a privatização desses modais permanece vista com desconfiança ou cautela.

A prestação de serviços públicos no Brasil, através de contratos de concessão, representa solução pautada nas doutrinas do Direito Administrativo europeu, caracterizando a atuação prestativa do Estado como titular do serviço e enfatizando seu poder contratante e regulamentador. A história dos serviços públicos no país inicia-se em meados do século dezenove e apresenta três fases distintas onde períodos de gestão privada e pública sucederam-se, intercalando crises que demonstram ser irrelevante a natureza da propriedade dos sistemas sobre a qualidade e continuidade dos serviços fornecidos, mas, é importante a conjuntura política e econômica que condiciona sua prestação. Ao longo desse tempo consolidou-se, no país, a doutrina do regime de concessão recepcionada pela Constituição

Federal de 1988 e, posteriormente, consolidada por legislação específica, compondo o pano de fundo dos programas de privatização ora em desenvolvimento.

A concessão de serviços públicos caracteriza-se como um fenômeno administrativo envolvendo questões de planejamento, organização, direção, produção e controle por parte do estado e da concessionária. Possui, ainda, uma natureza processual e cíclica originando-se na caracterização de uma necessidade pública, passando pela formulação de uma solução, implementando-se por um contrato, executando-se por meio de uma organização produtiva, regulamentada e controlada pelo poder público e encerrando-se ao fim do prazo acordado, caso sua renovação não se faça necessária. Em consequência, para seu estudo podem ser adotadas as metodologias de análise de políticas públicas e as teorias organizacionais. A concessão caracteriza-se, ainda, como uma modalidade peculiar nos processos de privatização, entendido em seu sentido amplo, pois sob esse regime o que se delega ao particular é a tarefa de gestão material de serviços de responsabilidade do Estado, cuja infraestrutura organizacional, instalações e equipamentos vinculados aos serviços prestados, são considerados bens públicos reversíveis ao final do contrato.

A política de privatizações foi implementada, pelo governo do estado do Rio de Janeiro, no período de 1995 a 1998, através do Programa Estadual de Desestatização - PED que previu o regime de concessão para a delegação dos serviços públicos a terceiros. O PED, por sua vez, foi concebido no âmbito mais geral de um Programa de Reforma do Estado, desenvolvido sob influência e financiamento parcial do Banco Mundial - BIRD. Esses programas alteraram significativamente os planos iniciais de governo e caracterizaram-se como eixos das políticas públicas do governo Marcelo Alencar. Sua implementação construiu cenários institucionais próprios e novos para o Estado, culminando com a criação da Agência Reguladora de

Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, também sob influência do BIRD. A lentidão do processo de implantação e as distorções introduzidas em seus princípios e diretrizes de funcionamento, impediram que a Agência desempenhasse um papel relevante nos processos de concessão.

Os procedimentos relativos à concessão dos sistemas de transporte de metroviário, ferroviário e hidroviário foram realizados no biênio 1997/98 sob rigorosos cuidados quanto à sua legalidade, de modo a garantir a execução de atos jurídicos perfeitos. A modalidade adotada nas licitações foi a de leilão com julgamento pela maior oferta, confirmando uma prática bastante criticada pelos especialistas por desprezar a capacidade técnica dos licitantes, onerar a tarifa futura e assimilar incertezas quanto ao real valor do negócio. Os editais enfatizaram os aspectos financeiros do empreendimento, em detrimento da natureza técnica dos serviços a serem prestados, admitindo a terceirização do operador.

Os planos de desenvolvimento incluídos nos respectivos objetos contratuais podem ser considerados adequados por serem coerentes com as recomendações do PTM. No caso dos sistemas metroviário e ferroviário, os contratos incluíram investimentos públicos de grande porte, viabilizando a recuperação e a expansão dos serviços operados e caracterizando uma forma de subsídio público. Caracterizaram-se por transferir, apenas, a operação dos sistemas de transporte concedidos sem a alienação das empresas estatais por eles responsáveis. Adotaram, ainda, o IGP-M como índice a ser usado no reajuste periódico das tarifas, dissociando-as de seus custos reais. O sistema hidroviário dependerá de investimentos do próprio concessionário, caso este queira implementar o plano de recuperação previsto. Seu contrato é o único em que se encontram presentes cláusulas prevendo a participação do concessionário no processo de planejamento dos transportes públicos e regra objetivas para o

cálculo tarifário e o acompanhamento de seu equilíbrio econômico-financeiro. Seu futuro, entretanto é incerto em função do projeto da nova ligação metroviária entre Rio e Niterói, anunciada pelo governo. A relação com os usuários não é tratada nos contratos de forma a que represente avanço em relação às práticas tradicionais.

O processo de concessão dos transportes de massa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é ainda incipiente, não sendo possível constatar melhorias significativas no desempenho dos sistemas delegados. Em maio de 1999, as informações operacionais disponíveis apontavam, para todos os sistemas, o atendimento de demandas bem inferiores aos prognósticos apresentados nos estudos de modelagem, alertando para o fato de que atuando de forma não integrada, talvez não consigam atingir os patamares esperados.

O principal órgão de controle público sobre os sistemas, a ASEP/RJ, permanece incapaz de assumir plenamente suas atribuições, em função da quebra dos paradigmas institucionais que inspiraram sua criação e da instabilidade que lhe foi imposta pelo governo que assumiu em 1999.

Como entidades remanescentes do processo de concessão, a Cia. do Metropolitano e a Cia. Fluminense de Trens Urbanos, permaneceram na esfera estatal dedicando-se às atividades que lhes restaram após a transferência de quase todas as atribuições operacionais. As respectivas diretorias empenham-se hoje, em definir novas missões que justifiquem a continuidade das empresas, agora sem fontes de receitas próprias.

A implantação do PED afetou fortemente a Secretaria de Estado de Transportes liquidando ou reduzindo a importância da maior parte das empresas que lhe eram vinculadas. Sua estrutura

funcional ressen-te-se, ainda, da falta de um quadro de pessoal próprio tornando-se dependente da colaboração de técnicos oriundos do Metrô e da Flumitrens, hoje ameaçados pela possibilidade de liquidação dessas empresas. Este quadro de fragilidade vem colocando na ordem do dia do governo, a discussão sobre a conveniência da extinção da Pasta.

O cenário que surge do programa de concessões cria expectativas positivas quanto ao desenvolvimento futuro do transporte metropolitano, ao propiciar a retomada dos investimentos nos transportes de massa, possibilitar a continuidade da manutenção e atualização dos sistemas, institucionalizar uma nova cultura de parceria público-privada e modernizar o cenário de gestão com o advento da ASEP/RJ. Por outro lado, destacam-se como fatores desfavoráveis: a fragilidade política, administrativa e técnica dos órgãos públicos envolvidos com a gestão dos transportes; as falhas cometidas na implantação da ASEP/RJ, subvertendo seus princípios e comprometendo o desempenho de suas atribuições; o permanente insucesso de todas as tentativas de implantação de uma gestão de transportes integrada a nível metropolitano; a falta de especificações contratuais indutoras de processos de racionalização e integração intermodal; a ausência de mecanismos que garantam uma efetiva gestão participativa dos sistemas de transportes, principalmente no que se refere à inclusão dos usuários; e a exigüidade de fontes permanentes de recursos que permitam a continuidade dos investimentos setoriais.

Este ambiente de incertezas oferece um vasto campo de indagações a ser explorado pelos estudiosos. O real desempenho dos concessionários no atendimento às expectativas de melhoria na gestão dos serviços, o papel e a efetividade da agência reguladora e a análise comparativa do modelo de concessão realizada no Rio de Janeiro com experiências semelhantes, destacam-se como temas relevantes para pesquisas futuras.

Bibliografia

- AFFONSO, Nazareno S. Transporte público é pressuposto para existirem cidades auto-sustentáveis. *Revista dos Transportes Públicos – RTP*. Associação Nacional dos Transportes Públicos-ANTP, SP : Prol, nº 69, 1995.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. Concessões, parcerias e privatização. *Revista Conjuntura Econômica*, RJ : nº 10, out. 1995.
- ALMEIDA, Fernando Galvão de, SILVA, Salomão Quadros da. Considerações sobre o estado empresário, lei de concessões e reformas constitucionais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, RJ : FGV, set/out. 1996.
- ALTER, C.H. Avaliação dos serviços de transportes públicos: o conceito de nível de serviço. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 60, 1993.
- AMARAL, Helena Kerr do. *Desafios à gestão democrática dos serviços públicos: estudos de experiências em transportes coletivos urbanos*. Dissertação de mestrado - EAESP. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1990.
- ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de. Transporte público: um serviço público ou uma atividade econômica policiada pelo Estado? *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 74, 1997.
- . O novo direito concessionário nacional: e agora ônibus brasileiro? In: CNT/AMPET, *Transporte em Transformação: problema e soluções dos transportes no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 1998.
- Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP. Gestão da qualidade e produtividade em transporte público urbano no Brasil. *RTP/ANTP*, SP: Prol, nº 60, 1993.
- . A opinião do usuário como indicador de qualidade. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 67, 1995.
- . Integração de transporte público urbano. In: ANTP, *gerenciamento do transporte público urbano - instruções básicas*. São Paulo : Prol, 1996.
- . *Transporte humano: cidades com qualidade de vida*. São Paulo : ANTP, 1997.
- . A escolha dos caminhos do Brasil. *RTP/ANTP*. SP : Prol, nº 80, 1998.
- ARAKAKI, Fernando. *A crise do Estado: o processo de privatização das empresas estatais: um modelo a ser criado*. Dissertação de mestrado - EAESP. São Paulo: USP, 1995.
- ARAÚJO, C.A.M. Componentes de um sistema de transporte público. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 56, 1992.
- ARAÚJO JR., A.H. *Avaliação crítica de alguns aspectos do transporte urbano de passageiros no Brasil*. Dissertação de mestrado – FEA. São Paulo: USP, 1990.

BARBERO, José A. Resultados del concesionamiento de servicios de transporte público en Buenos Aires. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 71, 1996.

BELDA, Rogério. Modelos de gestão dos transportes coletivos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 44, 1989.

----- . Avaliação da opinião da população sobre sistemas de transporte. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 39, 1988.

BICALHO, Marcos. A dívida social no transporte coletivo. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 80, 1998.

BNDES / BNDESPAR. *Transporte coletivo de massa*. Rio de Janeiro, Mimeo. Nov. 1995.

BRAGLIA, Jeanne Metran. *A implementação de uma política pública em área metropolitana: transporte coletivo em SP, 1981/1989*. Dissertação de mestrado – EAESP. São Paulo: USP, 1990.

BRANCO, A. M. A concessão dos serviços de utilidade pública. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 53, 1991.

----- . A concessão dos serviços de utilidade pública no Estado de São Paulo. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 66, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Concessões de serviços públicos no Brasil*. Brasília, 1995.

----- . Min. da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRUTON, Michel J. *Introdução ao planejamento dos transportes*. Rio de Janeiro: Interciência, 1979.

BUSSINGER, Frederico V. M. Reordenamento institucional nos transportes públicos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 37, 1987.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo. Desenvolvimento gerencial no setor público: velhas questões e novos desafios. *Revista de Administração Pública*, RJ : FGV, out/dez, 1995.

CARVALHO Filho, M. X. de. *Transporte hidroviário interior: diretrizes para a política pública nacional*. Dissertação de mestrado – EBAP. Rio de Janeiro : FGV, 1996.

CAVALCANTI, Cesar. Algumas diretrizes para a tecnologia e operação dos transportes metropolitanos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 69, 1995.

CEPAL. Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 41, 1988.

COUTO, Jayme Lopes do, PEREIRA, Willian A.A. Oportunidade do debate sobre questões tarifárias. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 78, 1998.

DAROS, Eduardo J. Qualidade dos serviços de transporte público. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 41, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1991.

----- . *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

DITTMAR, Henrique. A desestatização é um meio de atrair investimentos e melhorar a qualidade do serviço público. *Política e Administração*, RJ : FESP, nº 4, 1998.

DRAIBA, Sônia M. A natureza social de investimentos em transporte de massa: o exemplo da região metropolitana de São Paulo. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 61, 1993.

DUARTE, Newton Leão. *Reforma administrativa e gestão: reflexões sobre a questão dos serviços públicos no Brasil*. Programa de mestrado – EBAP. RJ : FGV, abr. 1997.

Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP. *Aspectos de planejamento e política de transportes nas regiões metropolitanas*. In: Seminário realizado em 1983. RJ, FGV, 1984.

FAGNANI, Eduardo. *Pobres viajantes: estado e transporte coletivo urbano no Brasil*. Dissertação de mestrado – IFCH. SP : Unicamp, 1985.

----- . Transporte público: uma questão estratégica nacional. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 66, 1995.

FERRAZ, A.C.P./ SILVA, A.N.R./ FELEX, J.B. Custo do transporte público versus tamanho e forma das cidades. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 52. 1991.

FOGAÇA, José. Concessões de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 66, 1995.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1987.

GODARD, X. Transportes urbanos nos países em desenvolvimento: livre concorrência ou regulamentação? *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 42, 1988.

HUTCHINSON, B.G. *Princípios de planejamento dos sistemas de transporte urbano*. RJ: Guanabara Dois, 1979.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. *Desenvolvimento institucional e gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro: alternativas e propostas*. Rio de Janeiro, 1995.

IPLANRIO. Prefeitura do Município do RJ. *Plano de transporte de massa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PTM*. Relatório gerencial. Rio de Janeiro, 1994.

- . *Transportes urbanos: o perfil do usuário na área metropolitana*. Rio de Janeiro, 1996.
- JOHNSON, Bruce Baner, SAES, Flávio Azevedo M. de, Teixeira, Helio Janny, et al. *Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas: concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública*. São Paulo: Edgard Blucher, 1996.
- KERLINGER, Fred N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: EPV/EDUSP, 1980.
- LIMA, Iêda Maria de Oliveira. *O velho e o novo na gestão da qualidade do transporte urbano*. EDIPRO, 1996.
- . Eficiência e qualidade em regime de concessão. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 65, 1994.
- . A crise do transporte urbano: o que o governo federal tem a ver com isso? *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 81, 1998.
- LODI, M./ LIMBERTI, E. Regiões metropolitanas. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 55, 1992.
- MARINHO, Heliana. Privatização e terceirização: novos dilemas ou velhos desafios da gestão do setor público. Brasília : mimeo, sem data.
- MARTINS, Jorge A. Transportes: o desafio da integração. *Revista do CREA/RJ*. Rio de Janeiro : nº 24, maio/junho 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 11. Ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1985.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros , 1992.
- MELLO, José C. *Planejamento dos transportes urbanos*. Campus, 1981.
- MELO, Marcos André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*. RJ : nº 1, jan/abr 1996.
- MUKAI, Toshio. *Concessões e permissões de serviços públicos: comentários à Lei nº 8.987/95 e à Medida Provisória nº 1.017/95, das concessões do setor elétrico*. São Paulo: Saravia, 1995.
- MURALHA, Ana Amélia Caruso. *Plano de transporte de massa da região metropolitana do Rio de Janeiro - PTM*. Relatório gerencial. Rio de Janeiro : Iplanrio, 1994.
- NEGROMONTE, Mário. Transporte metropolitano: questão do Município ou do Estado? *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 67, 1995.

NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. *Transporte informal: riscos de não se encarar o problema de frente*. Pesquisa nacional. Brasília : Itamaraty, junho 1997.

----- . *Transporte público urbano: crise e oportunidades*. Pesquisa nacional. Brasília : Itamaraty, outubro 1998.

OLIVEIRA, C.C. Conceitos básicos sobre regulamentação governamental dos transportes urbanos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 43, 1989.

ORRICO FILHO, Rômulo Dante, BRASILEIRO, Anísio, SANTOS, Enilson Medeiros dos, et al. *Ônibus urbano: regulamentação e mercados*. Brasília: L.G.E., 1996.

----- . Participação privada no financiamento de VLT na Grã-Bretanha. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 58, 1993.

PEREIRA, Willian A.A. A institucionalização da rede estrutural de transporte. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 52, 1991.

----- , AQUINO, Nino Bott. Planejamento de Transportes Metropolitanos: a experiência do Rio de Janeiro. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 71, 1996.

PINHEIRO, Márcia Barane. Mapeamento da pesquisa social em transporte: a caminho da multidisciplinaridade de enfoques. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 64, 1994.

PIRES, Solange, LOUREIRO, Roberto Cid. *Assebilidade, logística e mobilidade na cidade do Rio de Janeiro: evolução e desafios*. Nota técnica elaborada para o Plano Estratégico da Cidade do RJ. Mimeo., outubro de 1999.

PORTO, Telma Giolito. As questões da concessão de um sistema sobre trilhos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 78, 1998.

RAMOS, Arthur Eduardo Budri. *Uma visão global da regulamentação de empresas concessionárias de serviços públicos na teoria econômica*. Dissertação de mestrato – EAESP. São Paulo: USP, 1993.

RATTON NETO, Hostilio Xavier. A experiência da desregulamentação: os casos da Grã-Bretanha e do Chile. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 59, 1993.

RANGEL, Ignacio M. O papel dos serviços de utilidade pública. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 71, 1996.

----- . Do custo à tarifa. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 71, 1996.

ROJAS, Francisco José Villar. *Privatización de servicios públicos*. Madri : Tecnos, 1992.

ROSA FILHO, Duarte de S. Cidadania nos transportes coletivos urbanos. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 64, 1994.

ROTH, Gabriel. Papel do setor privado na oferta dos serviços de transporte. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 37, 1987.

SARAVIA, Enrique. Urban transportation as a socio-economic policy: a Latin American view. In: United Nations, International Institute of Administrative Sciences, International Technical Forum. Mimeo. New York, USA : abril 1996.

SCHOPPA, Renê Fernandes. Transporte urbano na região metropolitana do Rio de Janeiro: caos ou integração. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 61, 1993.

SERAGELDIN, Ismail, ALOUCHE, Peter. Transporte urbano e meio ambiente: procura de uma política global. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 64, 1994.

SILVA, A. Camargo. Relatório da pesquisa sobre transporte clandestino. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 61, 1993.

SILVA, M. C. F. A pesquisa de opinião em transporte. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 60, 1993.

SLETEAN, Vigder. Informe sobre la situación de la red ferroviária argentina y su programa de concesiones. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 59, 1993.

Serviço Nacional de Transportes - SNT. Ministério da Infra-Estrutura. *Política do governo federal para os transportes coletivos urbanos*. Brasília : Mimeo., julho 1991.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. São Paulo: Editoras Unidas, 1996a.

-----, *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Editoras Unidas, 1996b.

-----, SCATENA, João Carlos. Avaliação social em transportes utilizando pesquisas de origem e destino. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 72, 1996c.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, RJ : FGV, mar/abr 1996.

WALD, Arnaldo. Renascimento do instituto da concessão. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : jan/mar, 1988.

-----, MORAES, Luiza Rangel de, WALD, Alexandre de M. *O direito de parceria e a nova lei de concessões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

WRIGHT, C.L. A questão do monopólio no transporte rodoviário de passageiros. *RTP/ANTP*, SP : Prol, nº 49, 1990.

-----, SANT'ANNA, J.A. *Os transportes urbanos na década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, mar. 1990.