



Alternativas de licitação e contratação no transporte público por ônibus: a contestabilidade nem sempre aumenta a produtividade e a qualidade do serviço¹

Germano Travassos

Consultor

E-mail: germanot@hotmail.com.br

Um processo licitatório para a seleção e contratação de empresas para operar o transporte público de passageiros por ônibus deve ter por objetivo não apenas atender ao que preceitua o artigo da Constituição brasileira, como também tentar agregar ao setor maior produtividade e melhor qualidade dos serviços, a um custo mais acessível para os segmentos mais pobres da população.

Alguns mecanismos utilizados nos processos licitatórios e na contratação dos serviços podem promover a maior contestabilidade no setor e, conseqüentemente, facilitar o atingimento dos objetivos acima citados. Entre eles destacam-se: as licitações defasadas ou por etapas em que o sistema é licitado por partes; prazos de contratos curtos que permitem promover com maior frequência os certames licitatórios; e, finalmente, lotes pequenos que a princípio permitiriam a participação de um número maior de interessados. Este trabalho tenta avaliar como estes instrumentos poderão efetivamente contribuir para o atingimento dos objetivos desejados.

O estudo foi iniciado em 2003 e se estendeu até 2006, dentro de um contrato mais amplo firmado pela International Finance Corporation - IFC (Banco Mundial) com o governo do Estado de Pernambuco e a Prefeitura da cidade do Recife, dentro do Projeto de Reestruturação e Modernização do Sistema de Transporte Público de Passageiros da RMR. Entre outros objetivos, o trabalho visava a implantação de um consórcio metropolitano para gerir o sistema de transporte público da região, em substituição ao tradicional órgão gestor, a EMTU/Recife.²

1. Este trabalho foi originalmente apresentado nas Comunicações Técnicas do 16º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito, promovido pela ANTP em outubro de 2007, em Maceió. Teve o seu texto revisado e atualizado em abril de 2009.

2. Em setembro de 2008 a EMTU/Recife foi efetivamente substituída pelo consórcio público, denominado Grande Recife Consórcio de Transporte.



Visava também estabelecer as bases para que a nova entidade gestora promovesse um processo licitatório dos serviços. Deste trabalho participaram cerca de dez técnicos das administrações locais (do Estado e da Prefeitura do Recife), além dos consultores alocados pela referida IFC, entre eles, o autor deste texto.

É importante ressaltar que os resultados aqui apresentados não necessariamente refletem, na sua totalidade, a opinião do grupo que participou do estudo, sendo portanto de exclusiva responsabilidade do autor do texto.

METODOLOGIA DOS TRABALHOS

A metodologia utilizada seguiu os seis passos seguintes:

Passo I

Inicialmente foram explicitados os principais objetivos que se desejava alcançar através do processo licitatório, a saber:

1. ter um sistema de qualidade (tarifa módica, viagens rápidas, regularidade dos intervalos, entre outros) [palavra-chave = 1. qualidade];
2. ter um sistema financeiramente sustentável (empresas eficientes, custos transparentes, remuneração adequada, lotes de serviços financeiramente sustentáveis ou com compensações financeiras reduzidas, entre outros) [palavra-chave = 2. financeiramente sustentável];
3. incentivar a contestabilidade para a entrada na prestação dos serviços e buscar maior produtividade e melhores resultados [palavra-chave = 3. contestabilidade];
4. implementar uma nova relação institucional e contratual entre o poder público e as empresas operadoras (mudança da cultura vigente) [palavra-chave = 4. nova relação]; e,
5. facilitar a gestão e o controle do sistema, pelo poder público [palavra-chave = 5. garantir gestão].

Passo II

A partir daí foram exploradas três alternativas de licitações e contratações, envolvendo sempre mecanismos que assegurassem ao processo maior possibilidade de contestabilidade na seleção das operadoras para a prestação dos serviços. As alternativas foram:

- a. licitações defasadas (escalonadas) x licitações simultâneas (todo sistema num mesmo momento);
- b. prazos de contratos curtos (2/3 anos) x prazos de contratos médios (5/7 anos); e,
- c. lotes licitados pequenos (40/60 ônibus) x lotes licitados médios/grandes (150/250 ônibus).

Passo III

Para cada uma dessas alternativas foram identificadas as vantagens e as desvantagens em momentos distintos:

- i. na condução do processo licitatório e, posteriormente,
- ii. na gestão dos contratos.

Essas vantagens e desvantagens também foram avaliadas segundo a ótica do poder público e das empresas operadoras, entendendo-se que no primeiro enfoque estavam contemplados os interesses dos usuários. Vale ressaltar que, eventualmente, uma alternativa poderia ser vantajosa para o poder público, mas gerar conflitos ou insegurança para o operador, com reflexos negativos na qualidade do serviço ou no incremento da produtividade que se quer alcançar.

Na suposta visão das empresas operadoras considerou-se a cultura das empresas que operam na Região Metropolitana do Recife - RMR, assim como partiu-se da premissa de que qualquer que seja a alternativa de licitação utilizada, sempre haverá uma forte participação das operadoras locais, já atuantes no setor. Julga-se que eventuais diferenças de comportamentos entre as empresas locais e as de outras regiões do Brasil não são significativas e que os resultados do exercício praticado poderão ser transpostos para outras cidades brasileiras.

Passo IV

Posteriormente, as vantagens e as desvantagens de cada alternativa foram pontuadas e/ou qualificadas pelo grupo de técnicos como: muito importantes (MI), importantes (I) ou pouco importantes (PI). Houve a preocupação de manter registrados todos os argumentos, favoráveis ou desfavoráveis, mesmo que num primeiro momento parecessem de menor relevância.

Passo V

Foram montadas, então, tabelas das três alternativas de licitação e contratação (a, b e c), nos dois diferentes momentos (i e ii) e explicitadas as principais vantagens e desvantagens de cada situação, ou seja, aqueles aspectos que alcançaram maior pontuação ou foram julgados muito importantes (MI) ou importantes (I).

Passo VI

Finalmente, foi feita uma avaliação de como cada uma dessas vantagens ou desvantagens poderiam contribuir para ou dificultar o atingimento dos objetivos almejados. Eventualmente, uma vantagem importante (I) no processo licitatório poderia se transformar para o poder público numa desvantagem muito importante (MI) para a gestão, ao longo do contrato. Neste caso, a alternativa era considerada desfavorável mas não necessariamente excluída.



www.antp.org.br

ANÁLISES DAS ALTERNATIVAS

Licitações defasadas (escalonadas) x licitações simultâneas

Licitações defasadas (escalonadas) - gestão do processo licitatório

Vantagens	Desvantagens
- Permite aperfeiçoar o processo licitatório ao longo do tempo (MI)	- Risco do processo licitatório ser interrompido em função de novas diretrizes políticas e ficar inconcluso (MI)
- Maior contestabilidade: maior possibilidade de atrair operadores externos ao sistema (MI)	- Risco de concentração dos serviços entre poucas empresas (MI) - Atenção do gestor prolongada com as licitações, prejudicando outras rotinas da gestão (I)

Licitações defasadas (escalonadas) - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- Após algum tempo de avaliação, pode-se identificar imperfeições dos contratos e corrigir os contratos seguintes (Atenção: esta avaliação não é imediata: demanda tempo) (MI)	- Convivência durante algum tempo de operadores com contrato x operadores sem contrato. Conflitos entre operadores com direitos e obrigações diferentes, inclusive critérios de remuneração (+ conflitos => + insegurança => + custos) (MI) - Mesmo depois de realizadas todas as licitações ainda existirão conflitos entre operadores, com direitos e obrigações diferentes (contratos e prazos diferentes) (+ conflitos => + insegurança => + custos) (MI) - Se o processo licitatório não for concluído grandes dificuldades de gestão do sistema, com operadores com direitos e obrigações diferentes (MI)

Licitações simultâneas - gestão do processo licitatório

Vantagens	Desvantagens
- Questionamentos jurídicos seriam tratados e superados num só momento (MI)	- Grande impacto nas operadoras. Todas serão atingidas simultaneamente. Pode potencializar as reações contrárias (MI)
- Facilidade política: garantia de que todo o sistema seria licitado (MI)	- Menor contestabilidade dos lotes. Cada empresa concentraria suas atenções no lote das suas atuais linhas (pode gerar menor produtividade para o sistema) (MI)
- Percepção e superação mais rápida dos desajustes do sistema como um todo (MI)	- Menor atratividade de empresas externas ao sistema: menor contestabilidade (MI)
- O "trauma" da licitação seria um só e mais rapidamente superado, para que o sistema entre em "normalidade" (I)	- Maior possibilidade dos empresários mobilizarem outros atores, como motoristas e cobradores, e instigá-los contra o processo licitatório (I)

Licitações simultâneas - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- Todas as empresas teriam as mesmas condições contratuais, direitos e obrigações, reduzindo os conflitos entre elas, facilitando a gestão do sistema pelo órgão responsável (MI)	- O aperfeiçoamento dos contratos só poderá ocorrer numa nova rodada de licitações (I)
- Maior facilidade para implementar mudanças estruturais na operação do sistema como um todo (MI)	

Prazos de contratos curtos (2/3 anos) x prazos de contratos médios (5/7 anos)**Prazos de contratos curtos - gestão do processo licitatório**

Vantagens	Desvantagens
- Maior contestabilidade (+ licitações). Pode incorporar maior produtividade ao sistema (MI)	- Mais conflitos para o poder público e maiores riscos de descontinuidade do processo (MI) \$\$
- Facilita o aperfeiçoamento do processo licitatório (I)	- Insegurança para o operador. Pode incorporar menos produtividade ao sistema (I)
	- Maior mobilização técnica e jurídica do gestor, para realizar as licitações (I)

Prazos de contratos curtos - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- Maior segurança (previsibilidade) quanto às condições previstas no contrato (estimativas de demandas, manutenção dos parâmetros da operação etc.) - menos risco para o gestor (MI)	- Período insuficiente para operadores desenvolverem ações gerenciais que dependam de maior tempo para maturação. Ex: programas de qualidade, pesquisas de satisfação com os clientes etc. (MI)
- Mais liberdade/flexibilidade para o poder público implementar mudanças (MI)	- Período insuficiente para operador agregar melhorias/ inovações tecnológicas não exigidas no contrato (MI)
- Maior facilidade para excluir operador ineficiente ou ineficaz (I)	

Prazos de contratos médios - gestão do processo licitatório

Vantagens	Desvantagens
- Maior estabilidade para os operadores. Pode estimular melhores propostas => mais contestabilidade. Pode incorporar mais produtividade para o sistema (MI)	- Maior exigência de qualidade na previsibilidade do objeto do contrato. O poder público terá que ser mais cuidadoso no desenho do objeto da licitação (MI)

Continua



www.antp.org.br

Continuação

- Maior probabilidade de atrair operadores externos => maior contestabilidade => maior produtividade (MI)
- Menor desgaste para o poder público e menor mobilização das equipes especializadas (técnicos, advogados, etc) (I)

Prazos de contratos médios - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- Melhores condições para os operadores montarem seus planejamentos estratégicos e colherem resultados (MI)	- Mais rigidez para incorporar mudanças estruturais => mais riscos para o gestor (MI)
- Melhores condições para avaliar o sistema e implementar futuras mudanças (MI)	- Maior dificuldade para excluir operador indesejável (MI)

Lotes pequenos (40/60 ônibus) x lotes médios/grandes (150/250 ônibus)

Neste caso, a alternativa de lotes pequenos foi explorada segundo duas possibilidades:

- Uma única operadora pode deter vários lotes pequenos, formando uma empresa média ou grande. Neste caso apresentará economias de escala e comportamento de uma empresa média ou grande e será avaliada como tal;
- Uma empresa operadora ganha um único lote. Neste caso apresentará as características de uma empresa pequena.

Lotes pequenos - gestão do processo licitatório

Vantagens	Desvantagens
- Maior contestabilidade. Pode incorporar mais produtividade ao sistema (MI)	- Dificulta a formação de lotes financeiramente sustentáveis (MI)
- Estimula a formação de novas empresas => abertura de mercado (MI)	- Menor economia de escala => menos produtividade para o sistema (I)

Lotes pequenos - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- No caso da empresa ter mais de um lote, facilita a intervenção num lote específico sem afetar toda a empresa (MI)	- Possibilidade de contratação de muitos operadores pequenos => + conflitos entre eles => maiores problemas gerenciais => + riscos => menos produtividade para o sistema (MI)
	- Mais dificuldades para implementar ajustes operacionais e financeiros nos lotes (MI)

Lotes médios/grandes - gestão do processo licitatório

Vantagens	Desvantagens
- Maior possibilidade de formar lotes financeiramente equilibrados (MI)	- Não foram identificadas desvantagens MI ou I
- Maior economia de escala => mais produtividade para o sistema (I)	
- Maior atratividade do negócio (I)	

Lotes médios/grandes - gestão dos contratos

Vantagens	Desvantagens
- Menos conflitos entre operadores => menos problemas para o gestor => mais estabilidade operacional => agrega mais produtividade ao sistema (MI)	- Maior dano/impacto no sistema no caso da exclusão de um mau operador, por deficiências na prestação dos serviços (MI)
- Facilita a implementação de ajustes operacionais e financeiros nos lotes (I)	
- Viabiliza estrutura gerencial adequada nas empresas, para o desenvolvimento de processos gerenciais modernos, úteis ao sistema (I)	

REBATIMENTO DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS NOS OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

O passo VI, descrito na metodologia dos trabalhos, consistiu na avaliação de como as principais vantagens e desvantagens de cada alternativa afetariam, de forma favorável ou desfavorável, os objetivos que se deseja atingir no processo licitatório, definidos no passo I.

A seguir serão apresentados apenas os resultados para a alternativa “a” (licitações defasadas x licitações simultâneas). Entretanto, os exercícios realizados com as alternativas “b” (prazos de contratos curtos x prazos de contratos médios) e “c” (lotes licitados pequenos x lotes licitados médios/grandes) praticamente reproduzem os resultados da alternativa “a”, reforçando as conclusões do estudo.

Licitações defasadas (escalonadas) - gestão do processo licitatório

Principais vantagens	Rebatimento nos objetivos
- Permite aperfeiçoar o processo licitatório ao longo do tempo (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 3. Contestabilidade
- Maior contestabilidade: maior possibilidade de atrair operadores externos ao sistema (MI)	3. Contestabilidade

Continua



www.antp.org.br

Continuação

Principais desvantagens	Rebatimento nos objetivos
- Risco do processo licitatório ser interrompido em função de novas diretrizes políticas, e ficar inconcluso (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 4. Nova relação 5. Garantir gestão
- Risco de concentração dos serviços entre poucas empresas (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 4. Nova relação 5. Garantir gestão
- Energia/atenção do gestor prolongadas com as licitações, prejudicando outras rotinas da gestão (I)	5. Garantir gestão

Licitações escalonadas (defasadas) - gestão dos contratos

Principais vantagens	Rebatimento nos objetivos
- Após algum tempo de avaliação, pode-se identificar imperfeições dos contratos e corrigir os contratos seguintes (Atenção: esta avaliação não é imediata: demanda tempo) (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável

Principais desvantagens	Rebatimento nos objetivos
- Convivência durante algum tempo de operadores com contrato x operadores sem contrato. Conflitos entre operadores com direitos e obrigações diferentes, inclusive critérios de remuneração (+ conflitos => + insegurança => + custos) (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 5. Garantir gestão
- Mesmo depois de todas as licitações ainda existirão conflitos entre operadores com direitos e obrigações diferentes (contratos e prazos a vencer diferentes) (+ conflitos => + insegurança => + custos) (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 5. Garantir gestão
- Se o processo licitatório não for concluído, grandes dificuldades de gestão do sistema, com operadores com direitos e obrigações diferentes (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 4. Nova relação 5. Garantir gestão

Licitações simultâneas – gestão do processo licitatório

Principais vantagens	Rebatimento nos objetivos
- Questionamentos jurídicos seriam tratados e superados num só momento (MI)	5. Garantir gestão
- Facilidade política: garantia de que todo o sistema seria licitado (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 4. Nova relação 5. Garantir gestão
- Percepção e superação mais rápida dos desajustes do sistema como um todo (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável

Continua

Continuação

- O “trauma” da licitação seria um só e mais rapidamente superado, para que o sistema entre em “normalidade” (I)	5. Garantir gestão
--	--------------------

Principais desvantagens	Rebatimento nos objetivos
- Grande impacto nas operadoras. Todas serão atingidas simultaneamente. Pode potencializar as reações contrárias (MI)	5. Garantir gestão
- Menor contestabilidade dos lotes. Cada empresa concentraria suas atenções no lote das suas atuais linhas (pode gerar menor produtividade para o sistema) (MI)	3. Contestabilidade
- Menor atratividade de empresas externas ao sistema: menor contestabilidade do sistema (MI)	1. Qualidade 3. Contestabilidade
- Maior possibilidade dos empresários mobilizarem outros atores, como motoristas e cobradores, e instigá-los contra o processo licitatório (I)	1. Qualidade 3. Contestabilidade 4. Nova relação

Licitações simultâneas – gestão dos contratos

Principais vantagens	Rebatimento nos objetivos
- Todas as empresas teriam as mesmas condições contratuais, direitos e obrigações, reduzindo os conflitos entre elas e facilitando a gestão do sistema pelo órgão gestor (MI)	5. Garantir gestão
- Maior facilidade para implementar mudanças estruturais na operação do sistema como um todo (MI)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 5. Garantir gestão
Principais desvantagens	Rebatimento nos objetivos
- O aperfeiçoamento dos contratos só poderá ocorrer numa nova rodada de licitações (I)	1. Qualidade 2. Financeiramente sustentável 4. Nova relação

SÍNTESE DAS ANÁLISES DE REBATIMENTOS NOS OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

Conforme pode ser observado, as desvantagens identificadas na licitação escalonada têm consequências mais prejudiciais aos objetivos do que os possíveis resultados positivos decorrentes das vantagens. Ressalte-se que, a princípio, a principal vantagem da licitação escalonada (maior contestabilidade) poderia também ser alcançada através de outros mecanismos, a exemplo de lotes pequenos ou prazos de contratos curtos. No entanto, o exercício realizado mostra que estas alternativas também apresentam restrições.

No caso das licitações simultâneas, a principal vantagem seria assegurar a conclusão do processo licitatório, o que facilitaria a gestão do sistema e aumentaria as possibilidades de melhorar os resultados operacionais. A principal desvantagem desta alternativa seria a menor contestabilidade no setor que poderia ser alcançada através de outros mecanismos, como já foi visto no parágrafo anterior.

CONCLUSÕES

O estímulo à contestabilidade num processo licitatório para o transporte público por ônibus, embora seja altamente desejável, é apenas uma possibilidade de ocorrer, com elevado grau de incerteza. Mesmo que sejam criadas condições supostamente favoráveis à atração de muitos competidores, com licitações sucessivas, lotes pequenos e prazos de contratos curtos, não se pode assegurar que haverá a participação de muitos interessados. As experiências recentes no Brasil têm demonstrado isto. Aspectos como a credibilidade de quem está promovendo o certame licitatório e a garantia do cumprimento dos contratos firmados muitas vezes são bem mais importantes para atrair novos participantes do que a “frequência” das licitações ou “quantidade” de lotes licitados.

Por outro lado, a elevada contestabilidade através dos instrumentos aqui avaliados, não necessariamente agregará maior produtividade ao sistema. Prazos de contratos curtos poderão gerar insegurança e instabilidade nas operadoras que possivelmente não apresentarão as melhores propostas para a prestação do serviço. Lotes pequenos poderão comprometer a economia de escala das empresas e, consequentemente, aumentar os seus custos unitários ou inibir práticas gerenciais mais modernas. Licitações escalonadas poderão gerar mais conflitos entre os operadores e maior dificuldade na gestão dos contratos, provocando um clima de insegurança. Diante dos riscos, possivelmente as operadoras farão propostas mais conservadoras.

Em síntese, o trabalho desenvolvido sinaliza que alguns mecanismos que, em tese, viabilizariam a maior contestabilidade para a entrada de operadores na prestação do serviço podem trazer também dificuldades ao próprio processo licitatório ou posteriormente, à gestão dos contratos. O exercício realizado mostra ainda que a maior contestabilidade não necessariamente agregará maior produtividade ao setor ou promoverá um serviço de melhor qualidade, a um custo mais baixo para os usuários.



www.antp.org.br