

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ENGENHARIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL**

Pedro Roehe Mandelli

**MUDANÇAS DECORRIDAS NO SETOR DE TRANSPORTE
PÚBLICO POR ÔNIBUS APÓS PROCESSO LICITATÓRIO:
UM ESTUDO DO CASO DE PORTO ALEGRE**

Porto Alegre
novembro 2016

PEDRO ROEHE MANDELLI

**MUDANÇAS DECORRIDAS NO SETOR DE TRANSPORTE
PÚBLICO POR ÔNIBUS APÓS PROCESSO LICITATÓRIO:
UM ESTUDO DO CASO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Diplomação apresentado ao Departamento de
Engenharia Civil da Escola de Engenharia da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do
título de Engenheiro Civil

Orientador: Fernando Dutra Michel

Porto Alegre
novembro 2016

PEDRO ROEHE MANDELLI

**MUDANÇAS DECORRIDAS NO SETOR DE TRANSPORTE
PÚBLICO POR ÔNIBUS APÓS PROCESSO LICITATÓRIO:
UM ESTUDO DO CASO DE PORTO ALEGRE**

Este Trabalho de Diplomação foi julgado adequado como pré-requisito para a obtenção do título de ENGENHEIRO CIVIL e aprovado em sua forma final pelo Professor Orientador.

Porto Alegre, novembro de 2016

Prof. Fernando Dutra Michel
Mestre PUC-Rio
Orientador

BANCA EXAMINADORA

Fernando Dutra Michel (UFRGS)
M. Sc. pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Maria Cristina Molina Ladeira (EPTC)
M. Sc. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Luiz Afonso dos Santos Senna (UFRGS)
PhD. pela University of Oxford

Dedico este trabalho a meus pais, José Luiz e Adriana, e amigos que sempre me apoiaram e, especialmente, durante o período do meu Curso de Graduação, estiveram ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Fernando Michel, orientador deste trabalho, pela grande ajuda, apoio e esclarecimentos durante a realização do mesmo.

Agradeço aos meus pais, José e Adriana, e irmão e cunhada, Marcelo e Daisy, por todo apoio e por sempre me incentivarem a atingir meus objetivos ao longo desses anos.

A persistência é o caminho do êxito.

Charles Chaplin

RESUMO

Após duas licitações para concessão do serviço de transporte público por ônibus em Porto Alegre terem terminado sem interessados, um terceiro e derradeiro edital conseguiu atrair participantes e indicou vencedores. Este processo licitatório se deu com a intenção de melhoria no setor, atendendo a uma demanda do ministério público. Este trabalho tem por objetivo analisar as mudanças reais que a licitação ocasionou no sistema. Para tanto, utiliza-se de dados secundários obtidos nos próprios editais e de entrevistas com gestores encarregados tanto da operação como da fiscalização do sistema. Pode-se perceber um avanço na qualificação do órgão gestor para avaliação de desempenho das empresas operadoras. Os operadores privados, porém, seguem insatisfeitos com o edital e preocupados com os rumos que o transporte coletivo está tomando. Preocupou-se, ainda, neste estudo, na busca por casos em outros países – a saber: França, Japão e Londres -, procurando saber como funciona o transporte público urbano e seus processos licitatórios.

Palavras-chave: Transporte Público. Porto Alegre.
Licitação. Concessão. Ônibus.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Comparação entre a variação acumulada da tarifa de ônibus e índices inflacionários..... | 39 |
| Figura 2 – Comparação entre a variação acumulada do custo/km de ônibus e índices inflacionários | 40 |
| Figura 3 – Evolução dos passageiros equivalentes usuários do sistema | 41 |
| Figura 4 – Evolução IPK do sistema | 42 |
| Figura 5 – Linha do tempo da licitação | 45 |
| Figura 6 – Mudanças nas linhas de ônibus | 47 |
| Figura 7 – Aumento do preço da passagem de ônibus | 49 |
| Figura 8 – Relação do preço da passagem de ônibus com a inflação | 49 |
| Figura 9 – Tarifas por lote | 50 |
| Figura 10 – Valores brutos do salário mínimo e passagem | 54 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Comparação entre pesquisas quantitativas e qualitativa..... | 12 |
| Quadro 2 – Perfis dos entrevistados | 15 |
| Quadro 3 – Modalidades de licitação baseada na lei 8.666/93..... | 25 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa | 10 |
| Tabela 2 – Valor Estimado do Contrato e Tarifas de Referência – Edital n° 01/2014 | 37 |
| Tabela 3 – Valor estimado do contrato, tarifas de referência e participação de mercado – Edital n° 03/2014 | 38 |
| Tabela 4 – Valor estimado do contrato, tarifas de referência e participação de mercado – Edital n° 01/2015 | 38 |

LISTA DE SIGLAS

CFTV – Circuito Fechado de Televisão

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPK – Índice de Passageiros por Quilômetro

SOMA – Sistema de Ônibus Monitorado Automaticamente

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 DIRETRIZES DA PESQUISA..... | 12 |
| 2.1 QUESTÃO DE PESQUISA | 12 |
| 2.2 OBJETIVOS DA PESQUISA | 12 |
| 2.2.1 Objetivo Geral | 12 |
| 2.2.2 Objetivo Específico | 12 |
| 3 METODOLOGIA DE PESQUISA | 13 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA | 13 |
| 3.2 MÉTODO | 14 |
| 3.3 VERTENTE DE PESQUISA | 15 |
| 3.3.1 Pesquisa Quantitativa | 16 |
| 3.3.2 Pesquisa Qualitativa | 16 |
| 3.4 UNIDADE DE ESTUDO | 17 |
| 3.5 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS | 19 |
| 3.6 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS | 20 |
| 4 TRANSPORTE PÚBLICO..... | 21 |
| 4.1 MOBILIDADE URBANA | 21 |
| 4.2 TRANSPORTE URBANO | 21 |
| 4.3 MODOS DE TRANSPORTE..... | 22 |
| 4.4 TRANSPORTE URBANO COLETIVO | 22 |
| 4.4.1 Acessibilidade..... | 23 |
| 4.4.2 Qualidade | 24 |
| 4.5 Transporte Público em Outros Países | 24 |
| 4.5.1 Caso da França | 24 |
| 4.5.2 Caso do Japão | 26 |
| 4.5.3 Caso de Londres | 27 |
| 5 POILÍTICA REGULADORA | 29 |
| 5.1 LICITAÇÕES | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 5.2 CONCESSÕES..... | 31 |
| 5.3 CONTRATOS | 33 |
| 6 TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS EM PORTO ALEGRE | 35 |
| 6.1 Análise dos Editais | 35 |
| 6.1.1 Requisitos Mínimos para a Participação..... | 36 |
| 6.1.2 Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço..... | 36 |
| 6.1.3 Sistema de Controle de Qualidade..... | 38 |
| 6.1.4 Parâmetros Econômicos e Financeiros..... | 39 |
| 6.2 Dados Referentes ao Transporte por Ônibus em Porto Alegre | 40 |
| 6.2.1 Comparativo com Índices Inflacionários | 41 |
| 7 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DE ENTREVISTAS..... | 45 |
| 7.1 Percepções Gerais Acerca das Mudanças no Transporte Coletivo em Porto Alegre | 45 |
| 7.2 Percepções Sobre as Mudanças Relativas ao Custo do Transporte Coletivo em Porto Alegre | 53 |
| 7.3 Questões Relacionadas à Demanda de Passageiros..... | 55 |
| 7.4 Questões Relativas à Modernização da Frota..... | 57 |
| 7.5 Questões Referentes às Isenções de Passagem..... | 57 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 59 |
| REFERÊNCIAS | 61 |

1 INTRODUÇÃO

Podemos medir a qualidade de vida de uma sociedade através dos meios e condições disponíveis para o deslocamento de pessoas e bens. Atualmente, para o deslocamento, o transporte público mais utilizado nas cidades é o ônibus, sendo ele considerado como o mais democrático, acessível a todas as pessoas.

Entretanto, a qualidade e os custos do transporte coletivo por ônibus no Brasil recebem muitas críticas. O preço da tarifa tem, constantemente, subido acima dos índices de inflação. O custo mais elevado e a baixa qualidade percebida pelo usuário do serviço oferecido fazem com que a população busque alternativas em seus deslocamentos, lançando mão do uso de transporte individual ou transporte informal. Esta queda de passageiros do transporte público realizado por ônibus acarreta em um aumento de tarifas, tornando, assim, o processo em um ciclo vicioso. Geralmente, se aponta os processos licitatórios como a solução para estes problemas.

Em Porto Alegre, até a metade do ano de 2013 ainda não havia sido realizado qualquer processo e, a notícia de mais um aumento na tarifa acabou por inflamar grande parte da população. Este grupo tomou as ruas da cidade e clamou por uma melhoria na qualidade do serviço e redução da tarifa, dentre outros anseios. A notoriedade foi tão elevada que este tipo de manifestação se espalhou por todo o Brasil, ganhando forte espaço na mídia e proporcionando interesse da população nos questionamentos que envolvem o processo licitatório.

Em 2014 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre resolveu realizar uma concorrência pública para atender ao ministério público. Houveram duas concorrências e ambas não obtiveram recebimento de propostas. Apenas em 2015, com uma nova concorrência pública, obteve-se êxito no processo licitatório. Contudo, a dúvida quanto à eficiência deste processo permanece.

2 DIRETRIZES DA PESQUISA

As diretrizes para o desenvolvimento do trabalho estão descritas nos próximos itens.

2.1 QUESTÃO DE PESQUISA

A questão de pesquisa do trabalho é: a alteração ocorrida no processo de concessão do transporte público coletivo na cidade de Porto Alegre acarretou em mudanças práticas no serviço?

2.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Os objetivos da pesquisa foram classificados como geral e específico e estão descritos a seguir.

2.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho é analisar o transporte público coletivo na cidade de Porto Alegre, sob a ótica das mudanças ocorridas devido à alteração no processo de concessão.

2.2.2 Objetivo Específico

Os objetivos específicos do trabalho são:

- a) entender o ponto de vista dos gestores das organizações envolvidas no processo do transporte público da cidade de Porto Alegre, acerca das mudanças ocorridas na concessão do serviço;
- b) investigar questões gerais relativas ao transporte público em Porto Alegre antes e depois da mudança no processo de concessão, através de dados secundários;
- c) analisar os três editais propostos para o processo licitatório para concessão do transporte de ônibus na cidade de Porto Alegre;
- d) analisar casos de transporte público por ônibus no exterior.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo dissertará sobre a metodologia de pesquisa que guiou o estudo. Será apresentado o tipo de pesquisa, o método, a vertente, a unidade de estudo e as técnicas de coleta e análise de dados.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Conforme classificado por Gil (2002), as pesquisas podem ser divididas em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas.

As pesquisas exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” (GIL, 2002, p. 41). Segundo o autor esse tipo de pesquisa possui um planejamento bastante flexível, possibilitando considerar diversos aspectos em relação ao fato a ser estudado. Mesmo que esse tipo de pesquisa possua menor rigidez, normalmente ela assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso.

Por outro lado, “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis.” (GIL, 2002, p. 42). Conforme o autor esse tipo de pesquisa tem como principal característica utilizar uma técnica padronizada para coleta de dados, normalmente buscam estudar as características de um grupo ou levantar opiniões de uma população. Da mesma forma, de acordo com Cervo e Bervian (2002, p.83), a pesquisa descritiva “visa conhecer as diversas situações que ocorrem na vida, no aspecto social, político e econômico, bem como nos demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades”.

Já as pesquisas explicativas, segundo GIL (2002, p.42), são “o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.”. Segundo o autor essas pesquisas se caracterizam por serem as de maior complexidade, visto que o risco de que algum erro seja cometido é bastante majorado, amparando-se, quase em sua totalidade, da utilização de métodos experimentais.

Após a análise dos tipos de pesquisa citados acima, estabeleceu-se como a mais adequada para este trabalho o tipo de pesquisa exploratória. Esta escolha se deu ao passo que será analisada uma situação da vida real, que possui alto grau de complexidade e, portanto, necessita-se a possibilidade de que os mais variados aspectos relativos ao fenômeno sejam considerados.

Realizada a explicação do tipo de pesquisa adotado neste trabalho, na sequência será apresentado o método que será utilizado.

3.2 MÉTODO

O método empregado nesta pesquisa foi o de estudo de caso – definido por YIN (2001) como uma investigação empírica a respeito de um fenômeno inserido em seu contexto, cujas limitações entre ambos não estão bem definidos. O estudo de caso é empregado em situações onde o pesquisador precisa se aprofundar a respeito de um tema e contexto. Ao realizar tal compreensão, podem-se organizar questionamentos que orientem a pesquisa (MATTAR, 1994). Yin (2001) apresenta, ainda, uma figura para auxiliar o pesquisador a definir qual estratégia de pesquisa deve ser a mais adequada ao seu trabalho, conforme tabela 2 abaixo:

Tabela 1 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

| Estratégia | Forma da questão de pesquisa | Exige controle sobre eventos comportamentais? | Focaliza acontecimentos contemporâneos? |
|---------------------|------------------------------------|---|---|
| Experimento | como, por que | sim | sim |
| Levantamento | quem, o que, onde, quantos, quanto | não | sim |
| Análise de arquivos | quem, o que, onde, quantos, quanto | não | sim/não |
| Pesquisa histórica | como, por que | não | não |
| Estudo de caso | como, por que | não | sim |

(fonte: YIN, 2001, p. 24)

Podemos, assim, ver claramente que o método do estudo de caso é o que melhor se aplica a esta monografia.

Após ter-se apresentado o método que melhor se adéqua a este trabalho, a seguir expõe-se a vertente de pesquisa.

3.3 VERTENTE DE PESQUISA

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, conforme descrito por Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Os autores elaboraram, ainda, um quadro relacionando as duas vertentes de pesquisa, conforme quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – comparação entre pesquisas quantitativas e qualitativas.

| Ponto de Comparação | Pesquisa Qualitativa | Pesquisa Quantitativa |
|-----------------------|---|---|
| Foco da pesquisa | Qualidade (natureza e essência) | Quantidade (quantos, quanto) |
| Raízes filosóficas | Fenomenologia, interação simbólica | Positivismo, empiricismo, lógico |
| Frases associadas | Trabalho de campo, etnografia, naturalismo, subjetivismo | Experimental, empírico, estatístico |
| Metas de investigação | Entendimento, descrição, descoberta, generalização, hipótese | Predição, controle, descrição, confirmação, teste de hipótese |
| Ambiente | Natural, familiar | Artificial, não-natural |
| Amostra | Pequena, não-representativa | Grande, ampla |
| Coleta de dados | Pesquisador como principal instrumento (entrevista, observação) | Instrumentos manipulados (escala, teste, questionário etc.) |
| Modo de análise | Indutivo (pelo pesquisador) | Dedutivo (pelo método estatístico) |

(fonte: Prodanov e Freitas, 2013, p.71)

A seguir serão descritas características para ambos os tipos de pesquisa.

3.3.1 Pesquisa Quantitativa

“Tudo pode ser quantificável, traduzindo em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Este método requer o uso de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.)” (Prodanov e Freitas, 2013, p.69).

Conforme o autor, Michael Samir Dalfovo, (2008), deve-se formular hipóteses e classificar a relação entre as variáveis, garantindo a precisão dos resultados, evitando contradições no processo de análise e interpretação. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a abordagem é empregada em vários tipos de pesquisas, principalmente quando buscam a relação causa-efeito entre os fenômenos. Facilita descrever a complexidade de um determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou das atitudes dos indivíduos.

3.3.2 Pesquisa Qualitativa

Segundo Pandov e Freitas (2013) a pesquisa qualitativa é a:

Relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. Na abordagem qualitativa, a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. A forma de entrevista neste método são geralmente discussões em grupo ou através de depoimentos individuais onde a profundidade do tema é melhor abordada. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada.

Conforme o autor Michael Samir Dalfovo (2008), preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados.

As informações obtidas neste tipo de pesquisa atendem os aspectos da qualidade, seus valores e significados obtidos. Não é traduzida em números, na qual pretende verificar a relação da realidade com o objeto de estudo, obtendo várias interpretações de uma análise indutiva por parte do pesquisador (Tesch, 1990).

Segundo os ensinamentos de Prodanov e Freitas (2013), no desenvolvimento da pesquisa, devemos formular hipóteses e classificar a relação entre as variáveis para garantir a precisão dos resultados, evitando contradições no processo de análise e interpretação. Essa forma de abordagem é empregada em vários tipos de pesquisas, principalmente quando buscam a relação causa-efeito entre os fenômenos e também pela facilidade de poder descrever a complexidade de determinada hipótese ou de um problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou das atitudes dos indivíduos.

Este tipo de abordagem, qualitativa, configura-se, então, como a melhor vertente a ser seguida neste trabalho. O pesquisador teve um relacionamento mais próximo com os seus entrevistados, auxiliando-o a gerar resultados melhores e mais profundos (AAKER; KUMAR; DAY, 2001).

Após a apresentação das vertentes de pesquisa e a definição de qual delas será adotada nesta monografia, procede-se a apresentação da unidade de estudo da pesquisa.

3.4 UNIDADE DE ESTUDO

É preciso definir uma unidade de estudo que aluda os dados a serem coletados. Ao se levar em conta o objeto de estudo deste trabalho – a mudança no setor de transporte público no contexto de Porto Alegre – a unidade de estudo busca um conseguimento de seus objetivos propostos. Assim, busca-se um conjunto de análise que operacionalize a compreensão do tema proposto, visto que realizar uma análise com todo o grupo participante torna-se impraticável (GIL, 2002).

Nesta monografia as unidades de estudo serão decorrentes de entrevistas em profundidade com gestores de empresas atuantes no setor e gestores da administração pública, buscando compreender as diversas facetas do universo em estudo. Não existem processos estatísticos na escolha das unidades de estudo nas pesquisas qualitativas ou algum padrão numérico em que possa ser balizada uma decisão quanto ao número de entrevistados. Portanto, as escolhas do pesquisador gozaram de uma maior flexibilidade.

Levando-se em conta o que dizem Bauer e Gaskell (2002), podemos perceber que existe uma saturação nas unidades de estudo. Isto é, a partir de determinada entrevista o pesquisador passa a não obter mais nenhum benefício que justifique a realização de uma próxima. Essa saturação empírica está atrelada a fatores que dizem respeito à natureza do estudo, ao contexto e ambiente considerados e aos recursos disponíveis pelo pesquisador.

Assim, definiram-se três categorias de indivíduos a serem entrevistados: gestores públicos, profissionais das empresas não-públicas atuantes no setor e profissionais da empresa pública atuante no setor. A primeira categoria abrange funcionários diretamente ligados com o processo de transporte público em Porto Alegre por parte do governo municipal. Portanto, busca-se colher opiniões dos representantes dos órgãos responsáveis pela estruturação e fiscalização do setor – Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) e Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC).

Com base nessas diretrizes, a seguir, apresenta-se um quadro contendo o perfil dos entrevistados:

Quadro 2 - Perfis dos entrevistados.

| | Empresa | Cargo |
|----------------|--------------------------------------|--|
| Entrevistado A | Empresa Reguladora | Coordenador de Regulação de Transporte |
| Entrevistado B | Empresa Reguladora | Diretor Técnico |
| Entrevistado C | Empresa privada operadora do sistema | Gerente Executivo |
| Entrevistado D | Empresa Pública operadora do sistema | Coordenador da Secretaria |

(fonte: elaborado pelo autor)

3.5 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Para a realização deste estudo foram escolhidas três técnicas de coletas de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas em profundidade.

A pesquisa bibliográfica constitui o primeiro passo para a compreensão do objeto de estudo. Segundo Gil (2002, p. 44) “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Ainda segundo o autor, a principal vantagem desse tipo de pesquisa se deve ao fato da mesma viabilizar ao investigador uma gama de fenômenos maior do que seria possível. A pesquisa bibliográfica proporciona a análise de um tema sob um diferente enfoque, possibilitando que se chegue a conclusões inovadoras (LAKATOS E MARCONI, 2003).

Similarmente, “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). Da mesma forma, Lakatos e Marconi (2003) definem a principal característica da pesquisa documental como sendo a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, realizadas durante ou após o fato. A pesquisa documental apresenta diversas vantagens tais como baixo custo, e a não exigência de contato com os sujeitos da pesquisa, muito difícil em determinados casos (GIL, 2002).

A terceira técnica de coleta de dados a ser utilizada é a técnica de entrevistas em profundidade não-estruturada, onde

o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversa informal. (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 197)

Esse tipo de técnica apresenta uma maior flexibilidade, visto que o pesquisador pode repetir, esclarecer ou reformular perguntas visando um melhor entendimento sobre o assunto abordado pelo entrevistado. A entrevista em profundidade proporciona, também, a possibilidade que se obtenha informações mais precisas e dados que ainda não se encontram documentados (LAKATOS E MARCONI, 2003).

3.6 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

Neste trabalho se optou pela técnica de análise de conteúdo que, segundo Lakatos e Marconi (2003), aproveita-se não só ao entendimento das palavras, mas, também, das ideias.

Devemos ainda levar em conta o contexto em que os entrevistados estão inseridos (FRANCO, 2005). Assim, torna-se possível a utilização de inferências no material coletado.

Segundo Gil (2002) a análise deve abranger uma metodologia, que ele define como sendo dividida nas seguintes fases: pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos dados, inferência e interpretação. A pré análise compreende a organização e primeiros contatos com os documentos; na segunda fase a ênfase se dá na escolha dos documentos e na formulação de hipóteses deixando o material preparado para análise; na última fase diz respeito à exploração do material, transformando dados em informações.

Assim, o presente estudo se valha desta técnica para responder ao problema proposto, visto que, esta análise de conteúdo é objetiva em seus processos, possibilitando a união de informações consideráveis sobre um tema definido.

A partir disso, encerra-se a explanação sobre a estratégica metodológica proposta para este trabalho.

4 TRANSPORTE PÚBLICO

Nesse capítulo será discutido o transporte público urbano. Será abordada a sua importância para a população, sua acessibilidade e qualidade. Posteriormente, serão expostos casos internacionais de como funciona o transporte público em outros lugares do mundo, buscando-se uma comparação com o sistema adotado em Porto Alegre após o processo licitatório.

4.1 MOBILIDADE URBANA

Segundo Basques (2006), a mobilidade urbana é a facilidade de deslocamentos das pessoas e bens no espaço urbano. Pensar na mobilidade urbana é pensar sobre como se organizam os usos e a ocupação das cidades e a melhor forma para garantir o acesso das pessoas e bens ao que a cidade oferece e não apenas pensar nos meios de transporte e trânsito.

4.2 TRANSPORTE URBANO

Zioni (2005) classifica o transporte urbano como inclusão social, promovendo acesso mais democrático em relação às oportunidades existentes.

Conforme o autor Gomide (2003), os custos com transporte têm impactos significativos sobre o orçamento das famílias de baixa renda. A inexistência de uma rede de transportes socialmente efetiva que garanta a acessibilidade da população a todo espaço urbano, pode gerar consideráveis aumentos nos gastos de tempo nos deslocamentos das pessoas.

Complementa que o transporte pode até influenciar nas decisões de moradia dos mais pobres, pois os mais ricos podem adaptar seus meios de transporte em função da localização de suas residências e do trabalho, mas para os pobres isso já não acontece.

O desenvolvimento dos núcleos urbanos está inteiramente relacionado à evolução dos meios de transportes. Estes exercem grande influência na localização, no tamanho e nas características das cidades, além de influenciar também os hábitos da população (Ferraz, Torres, 2004).

O Ministério das Cidades tem como um dos seus objetivos o incentivo ao transporte coletivo nas cidades, através de financiamento de projetos completos de transporte público. Estes projetos devem abranger a sua integração com todos os modos possíveis (bicicletas, táxis, ônibus, trens, metrô, barcas) bem como a infra-estrutura necessária: terminais, estações de transferência, pontos de parada, corredores exclusivos, calçadas e ciclovias (Andrade, 2008).

4.3 MODOS DE TRANSPORTE

Quanto aos modos de transporte urbano de passageiros, segundo Ferraz e Torres (2004) podem ser classificados em:

Privado ou individual: é quando um usuário conduz um veículo podendo escolher livremente o caminho e o horário de partida.

Público, coletivo ou de massa: são veículos que operam em rotas predefinidas e horários fixos. Neste modo de transporte, a viagem é compartilhada por um grande número de passageiros, já que a capacidade do veículo é grande.

Semipúblico: são veículos pertencentes a uma empresa ou indivíduo, podendo ser utilizado por determinado grupo de indivíduos ou qualquer pessoa. Neste modo de transporte, a rota e os horários são adaptáveis aos desejos dos usuários, apresentando características intermediárias entre os modos privado e público.

4.4 TRANSPORTE URBANO COLETIVO

Segundo Ferraz (1998), o transporte coletivo é de papel social e econômico de grande importância. Democratiza a mobilidade, uma vez que facilita a locomoção das pessoas que não possuem automóvel; constitui um modo de transporte imprescindível para reduzir congestionamentos, poluição e o uso indiscriminado de energia automotiva; diminui a necessidade de construção de vias e estacionamentos.

Nas cidades o transporte coletivo constitui-se em um bem social de altíssima importância como afirma Ferraz (2004):

De fundamental importância nas cidades é o transporte público coletivo. Em primeiro lugar por, seu aspecto social e democrático, uma vez que o transporte público representa o único modo motorizado seguro e cômodo acessível às pessoas de baixa renda, bem como uma importante alternativa para quem não pode dirigir (crianças, adolescentes, idosos, deficientes doentes etc.), preferem não dirigir.

Segundo Antunes; Yamashita; Dantas; Aragão (2001), o serviço de transporte público por ônibus é responsável pela maior parte das viagens realizadas nas cidades brasileiras, mesmo

que o baixo nível do serviço oferecido pelos operadores têm levado a uma diminuição brusca da sua demanda. Independente disso, um número significativo de usuários tem no transporte público a única oportunidade de realizar os deslocamentos impraticáveis de realizar-se a pé.

Através do transporte coletivo, a sociedade pode usufruir de todos os bens e serviços que a vida urbana oferece. Todos os seus segmentos são beneficiados pela existência do transporte público: os trabalhadores, porque podem atingir o local de trabalho; os empresários, porque dispõem de mão-de-obra e do mercado consumidor com facilidade.

A maioria das pessoas depende do transporte coletivo, mesmo nas famílias que possuem automóveis, nem todos podem usá-lo simultaneamente, por conflito de horários, de rotas, ou por outras impossibilidades. Portanto, também para aqueles que têm acesso ao automóvel, o transporte coletivo é uma necessidade (Napierala, 2004).

Também no deslocamento das pessoas que são portadoras de necessidades especiais ou que possuem mobilidade reduzida (cadeirantes), o transporte coletivo urbano é fundamental.

4.4.1 Acessibilidade

A acessibilidade esta diretamente relacionada às distâncias que os usuários do transporte coletivo são obrigados a caminhar, desde a origem da viagem até o ponto de embarque e do ponto de desembarque até o destino final. Quanto menos o passageiro caminha, melhor é a acessibilidade do sistema de transporte público.

Pode-se definir acessibilidade como sendo uma medida de esforço para se transpor uma separação espacial, caracterizada pelas oportunidades apresentadas aos indivíduos para que possam exercer suas atividades, tomando parte do sistema de transporte (LIMA, 1998).

Não prover a infra-estrutura e os serviços adequados é negar a oportunidade de trabalho, convivência e evolução a uma parcela da população (SeMob, 2006). Cidades acessíveis ampliam as oportunidades, colocando trabalho, saúde, lazer, escola, esporte e convivência ao alcance de todos.

4.4.2 Qualidade

Os principais fatores que caracterizam a qualidade de um sistema de transporte público urbano por ônibus são: acessibilidade, tempo de viagem, confiabilidade, intervalo entre atendimentos, lotação, características dos veículos, facilidade de utilização e mobilidade.

Serviços de melhor qualidade implicam, quase sempre, em tarifas mais elevadas. Para a maioria da população, a tarifa baixa é mais interessante que um serviço de maior qualidade.

Na avaliação da qualidade dos sistemas de transporte público, diversos aspectos são levados em conta. A percepção individual e conjunta desses fatores varia bastante em função da condição social e econômica das pessoas, da idade, do sexo, etc. Outro ponto importante é que a percepção da qualidade é influenciada pelas condições de transporte vigente, pois há um crescimento do grau de expectativa dos passageiros com a melhoria da oferta.

De acordo com Costa (2001), a percepção de qualidade não é um acidente, só acontece porque pessoas se esforçam para fazê-la acontecer. Para realizar ações com a finalidade de obter a qualidade, é necessário um trabalho em equipe. Os setores públicos e privados têm que trabalhar juntos numa mesma direção. Isso provoca a necessidade de concordância em interesses e pontos de vista, exigindo operadores bem treinados.

4.5 Transporte Público em Outros Países

Neste capítulo serão apresentadas algumas experiências de modelos utilizados internacionalmente para a delegação de serviços de transporte público urbano. Os dados sobre as experiências francesa e japonesa e, também, sobre o caso da cidade de Londres foram obtidos através do estudo realizado por Nitzke (2015) em sua dissertação de pós graduação. As suas referências foram baseadas em análises feitas por Amaral (2008); Amaral *et al.* (2009); EMTA (2011); Sakai e Shoji (2010); Takahashi (2007); Transport of London (2008); e, Yvrande-Billon (20006).

4.5.1 Caso da França

Na França, o modelo de delegação dos serviços de transporte público por ônibus é atribuído às autoridades locais. Compete a essas autoridades a definição de rotas de rede, horários,

tarifas e o subsídio dado ao setor. Apenas um operador pode realizar o serviço em cada área urbana durante todo o período acertado no respectivo contrato de concessão.

O serviço pode ser operado tanto diretamente pelas autoridades locais quanto, também, por uma sociedade de economia mista e, ainda, pode ser delegado a uma empresa do setor privado. Nos dois últimos modelos, o poder público local necessita optar dentre quatro tipos principais de arranjos contratuais principais, cuja variação se dá relativo aos esquemas de pagamento do operador do serviço e ao compartilhamento de riscos.

Quase na totalidade dos contratos de delegação são realizados no sistema de franquias, onde o franqueado não possui o material rodante nem da infra-estrutura, quem os possui é a autoridade local. Em média, estes contratos possuem 8 anos de vigência, sendo pouco mais de dois terços dos operadores da iniciativa privada subdivisões de três grandes companhias, das quais duas são privadas e uma semi-privada.

Em 1993, com a Lei de Combate à Corrupção, tornou-se obrigatório o uso do processo licitatório, onde se devem explicitar e detalhar as regras que regerão o certame. Foi, ainda, proibida a renovação automática dos contratos de outorga.

O principal diferencial do sistema francês a se destacar é de que sua legislação garante às autoridades locais que a escolha dos licitantes ou do vencedor da licitação não seja baseada apenas nos critérios objetivos pré-definidos. Isto ocorre devido à legislação entender que a escolha de um outorgado é bastante complexa e que a mesma não pode ser realizada tendo por base apenas características quantitativas. Os critérios de seleção podem incluir dados subjetivos, tais como a confiança inspirada pelo licitante e a sua reputação. Contudo, as autoridades locais são monitoradas por uma autoridade regional e precisam ser capazes de justificar suas escolhas. Tais motivos, porém, não se tornam públicos, o que torna o critério de seleção não muito bem definido.

Geralmente poucos licitantes participam dos processos de outorga, o que acarreta, mesmo que de forma indireta, em uma circunstância favorável para a ocorrência de conluíus entre os licitantes.

4.5.2 Caso do Japão

O setor de transporte coletivo por ônibus do Japão se encontrava em grande dificuldade até a primeira década dos anos 2000. Os altos custos estruturais e ineficiência faziam com que as companhias públicas fossem constantemente criticadas. Era necessário um conjunto de subsídios especiais para que se pudesse cobrir o *déficit* das companhias que, em sua maior parte, não conseguiam cobrir suas despesas totais somente com as receitas advindas das tarifas. Assim, grande parte dos governos locais e das companhias públicas se viram obrigadas a reorganizar os seus sistemas, adotando-se, em alguns casos, uma descontinuação de sua operação e, portanto, transferindo-a em sua totalidade para a iniciativa privada.

Contudo, após a edição da nova legislação japonesa – Road Transport Carriers’ Act (2000) – o serviço começou a ser delegado por rota ou por bacia, em contratos que possuem 5 anos de duração.

Em 2006, o alto custo do operador público ocasionou um custo médio duas vezes maior comparativamente ao operador privado. Esta grande discrepância deveu-se, principalmente, aos custos das tripulações. O operador público lidou com os altos salários, menor quantidade de horas de trabalho e de rígidos acordos sindicais necessários para a contratação de seus tripulantes.

Hoje em dia, o operador privado conduz todas as funções administrativas em nome do governo municipal conexo. Possuem a obrigação de utilizar veículos de ônibus municipais, garagens, depósitos e uniformes, funcionando de acordo com a estrutura tarifária existente no município. Competem, ainda, aos operadores, as tarefas de condução do veículo, manutenção, pessoal operacional e administrativo, e gestão operacional. Entretanto, está a cargo da autoridade de transporte a gestão, receitas e as decisões sobre as camadas táticas, como rotas, tipos de veículos e horários de operação.

Foi introduzido o processo licitatório para a seleção de operadores no sistema. Os operadores que pretendem operar em uma área são analisados, ponderadamente, com base nos custos – não apenas operacionais – e em diversas características, tais como a implementação de procedimentos de segurança e tratamento dos passageiros.

A autoridade de transporte organiza uma comissão de seleção, cujo presidente pertence ao poder público. Os componentes restantes são alguns especialistas e pessoas que não possuem ligação direta com o setor de transporte público.

4.5.3 Caso de Londres

A rede de transporte em Londres – única regulada em todo o Reino Unido – é gerenciada, atualmente, pela *Transport for London*, instituição cuja principal atribuição é fornecer subsídios relativos às políticas estratégicas a serem adotadas para o setor de transporte na cidade para o governo local.

O serviço de transporte urbano por ônibus tem sua operação municipal administrada pela *London Buses Service Limited*, braço da *Transport for London*. Cabe à mesma o planejamento de rotas, a especificação dos níveis de serviço e a garantia da qualidade da operação. Operação, esta, que é realizada quase na sua totalidade pela iniciativa privada. Todavia, em determinados casos, empresas subsidiárias do governo local competem em condições igualitárias com empresas privadas pela operação do serviço. Caso haja algum serviço não delegado à iniciativa privada, por falta de interessados, cabe a essas subsidiárias o operarem diretamente.

O serviço em Londres é licitado desde o ano de 1985. Desde então, os contratos já foram arrançados de três formas diferentes: contratos baseados em custo bruto (1985-2000); baseados em custos líquidos (1995-1998); e, contratos de incentivos à qualidade (2000 até hoje).

Apenas licitantes pré-qualificados possuem o direito de concorrer quando da abertura de uma nova licitação. Frequentemente publicam-se, em jornais oficiais, chamadas públicas que convocam possíveis interessados a participar desses processos de pré-seleção. Havendo algum potencial operador interessado, a *Transport for London* entra em contato com o mesmo, agendando uma entrevista que visa extinguir possíveis dúvidas existentes e o envia um questionário de pré-qualificação. Quando o interessado retorna o questionário devidamente respondido, ocorre, uma avaliação que considera características como estabilidade financeira, saúde e segurança, e a experiência prévia do próprio no setor de serviços de transporte. Executam-se, também, visitas e encontros, após o aceite da avaliação inicial, para que a

organização interessada seja adicionada à lista de empresas pré-qualificadas para a realização dos serviços.

Frente a uma nova abertura de processo licitatório, tais empresas previamente cadastradas são comunicadas dos termos sobre o serviço de outorga, seguido de um convite para participação do concurso, já incluindo um guia para que as propostas sejam submetidas.

As rotas, previamente analisadas, costumam ser licitadas individualmente, porém, constantemente no mesmo período em que outras rotas da mesma área passam pelo mesmo processo. Esta prática visa facilitar potenciais ganhos de escala dos futuros operadores. Os processos licitatórios são realizados continuamente, com 15% a 20% de toda a rede municipal sendo licitada todos os anos. Os contratos costumam ter a duração de 5 anos, podendo ser estendidos por mais 2 anos, caso índices de performance sejam atingidos pelo operador.

5 POILÍTICA REGULADORA

Nesse capítulo serão apresentadas as políticas utilizadas para a regulação do sistema. A Constituição brasileira define o serviço de transporte público urbano como de responsabilidade do poder público e de fundamental importância para a população. Esse serviço pode ser prestado diretamente pelo poder público, quanto repassado para empresas privadas. Para este segundo caso, cabe ao poder público agir como órgão regulador, garantindo a realização adequada dos serviços.

5.1 LICITAÇÕES

Na compreensão de Meirelles (1980), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para contrato de seu interesse. Hoje está em vigor a Lei Federal n. 8.666/93 que, revogando o Decreto-Lei n. 2.300/86, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Conforme BRASIL, 2012:

Consideram-se responsáveis pela licitação os agentes públicos designados pela autoridade competente, por ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite. Comissão de licitação é criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitações públicas nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite.

A partir de critérios definidos em lei, existem diversas modalidades de licitação para que se conduza o processo licitatório de maneira mais específica. Baseando-se no que escreve Olivo, (2010) temos as seguintes modalidades:

Concorrência: Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

Tomada de preço: Modalidade entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação

Convite: Modalidade mais simplificada, entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três

pela Unidade Administrativa. Esta afixará em local apropriado e publicará “aviso de convite” no Diário Oficial, em forma de extrato e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestar seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

Concurso: Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Leilão: Modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Ou, ainda, para alienação de bens imóveis, prevista no artigo 19 da Lei das Licitações, a quem oferecer o melhor lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pregão: Modalidade instituída pela Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento se faz em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. O pregão pode ser presencial ou eletrônico, sendo que neste caso o procedimento se realiza por meio da internet.

Critérios de aplicabilidade de três das modalidades anteriormente arroladas (concorrência, tomada de preços e convite) são determinados em função dos seguintes valores, dispostos no quadro abaixo:

Quadro 3 – modalidades de licitação baseada na lei 8.666/93.

| MODALIDADE | OBJETO | PREÇO (R\$) |
|------------------|----------|-------------------------|
| Concorrência | Obras | Acima de R\$ 1,5 milhão |
| | Serviços | Acima de R\$ 650 mil |
| Tomada de Preços | Obras | Até R\$ 1,5 milhão |
| | Serviços | Até R\$ 650 mil |
| Convite | Obras | Até R\$ 150 mil |
| | Serviços | Até 80 mil |

(fonte: Olivo, 2010, p.123)

Conforme Olivo (2010), baseando-se na Lei n. 8.666/93, constituem-se três tipos de licitação - que são adotados nas diversas modalidades, com exceção do concurso – descritos abaixo pelo autor:

Menor preço: quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e oferecer menor preço.

Melhor técnica: será utilizado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento de engenharia consultiva em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Técnica e preço: será realizada por meio de avaliação da proposta técnica – metodologia, organização, tecnologias. Uma vez classificadas, serão abertas as propostas de preço dos licitantes que atingirem um valor mínimo.

Segundo BRASIL (2012, p.135), “os Atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento equivalente”. Na prática, existe uma separação da licitação em duas fases distintas, denominadas fase interna e fase externa.

- a) Fase interna ou preparatória: verificam-se procedimentos prévios à contratação: identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico (ou termo de referência), estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc.
- b) Fase externa ou executória: Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

No caso do transporte público municipal por ônibus, no Brasil, o serviço é de competência do poder público de cada município. Em havendo uma realização da operação por algum agente da iniciativa privada, a Constituição Federal define que se faça o devido processo licitatório para a outorga do serviço, através de concessão ou permissão. Todavia, a outorga de um serviço público não repassa a titularidade do mesmo ao particular, somente transfere a este a prerrogativa da sua execução.

5.2 CONCESSÕES

No entendimento de MELLO (2012, p.735):

Concessão é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Do conceito apresentado, podemos extrair algumas características principais da concessão, são elas: ter natureza contratual (acordo de vontades), ser estabelecido de forma não precária e possuir um prazo determinado.

Guimarães (2016) cita como exemplos de concessões disponibilizadas pelo Estado a carteira de motorista, passaporte, exploração de recursos naturais - petróleo, minério, florestas, água- e o transporte público.

Conforme estabelecido por lei, as normas gerais para concessão no âmbito da Administração Pública podem ser separadas em 5 tipos distintos, conforme descritos por Olivo (2010, p.131) da seguinte maneira:

Concessão de serviço público: em sua acepção mais tradicional, é o contrato regido pela Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as alterações da Lei n. 9.648/98, a remuneração básica advém de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço. A Lei n. 8.977, de 6 de janeiro de 1995, dispõe sobre o serviço de tevê a cabo e a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, trata da concessão de serviço de telecomunicações.

Contrato administrativo de concessão patrocinada ou administrativa: é o contrato regido pela Lei Federal n. 11.079, de 30 dezembro de 2004. A concessão patrocinada, modalidade de concessão de serviço público, como forma de parceria público-privada, distingue-se, fundamentalmente, pela tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado). Quanto à concessão administrativa, esta visa a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens, e a remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado. Importante ressaltar que as concessões patrocinadas e as concessões administrativas apenas serão utilizadas para contratações acima de R\$ 20 milhões e dentro do prazo mínimo de cinco anos e máximo de 35 anos, nele incluído o período de prorrogação. Significa dizer que, se o valor do contrato for menor, aplica-se a lei de concessão de serviços públicos (Lei n. 8.987/95), pois a Lei de Parceria Público-privada (Lei n. 11.079/04) não a revogou.”

Concessão de obra pública: é o contrato adotado nas modalidades disciplinadas pela Lei n. 8.987/95, que consiste na construção, conservação, reforma, no melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo Poder Público, mediante concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para realizá-la por sua conta e risco, remunerando-se o investimento pela exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (artigo 2º, inciso III, da Lei n. 8.987/95).

Concessão de uso de bem público: é o contrato por meio do qual a Administração consente que o particular tenha uso privativo de bem público, a exemplo da concessão de uso de áreas do mercado municipal ou de cantinas de escola. Como regra, é exigida a licitação precedente na modalidade de concorrência e autorização legislativa.

Concessão de direito real de uso: é o contrato por meio do qual a Administração permite que o particular use privativamente terreno público, como direito real, para fins de urbanização, edificação, industrialização, cultivo ou qualquer uso de interesse social, assinalados pelo Decreto-Lei n. 271/1967. Deve ser precedido de licitação, exceto quando essa concessão for destinada a programas habitacionais de interesse social e a uso de outro órgão ou entidade da Administração, conforme o assentado pelo artigo 17, I e parágrafo 2º, da Lei n. 8.666/93.

Conforme Guimarães (2016), a estruturação de toda e qualquer concessão depende previamente da identificação de um valor referencial da tarifa. A estimativa do valor da tarifa

são informações básicas e fundamentais para a projeção de receita da concessão. A legislação admite não apenas tarifas diferenciadas, mas, também, tarifas sociais e tarifas extrafiscais. A estrutura tarifária pode se apresentar complexa, envolver níveis diferenciados de tarifação.

O relevante é que as tarifas sejam módicas, o que significa que elas devem ser aptas a favorecer o acesso (pelo usuário) ao serviço público. Mas a fixação do valor da tarifa também deve levar em consideração a necessidade de cobertura dos custos de produção da concessão e de geração de uma taxa de retorno razoável ao concessionário. Sempre que a receita tarifária não for suficiente para permitir a estruturação de uma concessão comum, deve-se considerar a integração de subsídios públicos.

As tarifas Sociais são utilizadas para a socialização do serviço público, por exemplo: tarifas especiais para idosos ou para os mais carentes. Já as tarifas extrafiscais existem para cumprir objetivos de regulação, tais como a tarifação mais cara para o consumo de energia elétrica em horários de pico.

5.3 CONTRATOS

Conforme Olivo (2010):

Contrato administrativo é um ajuste celebrado entre a Administração Pública e terceiros para consecução de objetivos de interesse público, regidos pelas normas de Direito Público. A principal distinção entre os contratos de direito privado e os contratos administrativos é que nestes a Administração Pública tem prerrogativas, também chamadas de cláusulas exorbitantes, que indicam a preponderância do interesse público.

O autor destaca, ainda, que contratos administrativos são prerrogativas do Poder Público, conforme lei nº 8.666/93 onde é permitido (Olivo, 2010, p. 129):

- I – modifica-los unilateralmente para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II – rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III – fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoais e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

O artigo 55 da Lei n. 8.666/93 prescreve as várias cláusulas que devem estar presentes em todos os contratos administrativos, como o objeto, os valores envolvidos, os prazos, os direitos e as responsabilidades das partes etc. Salientemos que o artigo 57, § 3º, ainda define que é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

BRASIL (2012) define que, em geral, os contratos administrativos são regidos por normas de direito público. Mas, há contratos celebrados pela Administração Pública que são regulamentados por normas de direito privado. Como, por exemplo, contratos de seguro, de financiamento e de locação, em que a Administração Pública é locatária e aqueles em que é usuária de serviço público. Nesses contratos, a Administração pode aplicar normas gerais de direito privado, mas deve observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 e demais disposições ditadas pela Lei de Licitações.

Conforme publicado em BRASIL (2012), qualquer contrato administrativo deve ser formalizado por escrito. De acordo com as exigências da Lei nº 8.666/93, os contratos administrativos podem ser modificados nos casos permitidos em lei. Essas modificações são formalizadas por meio de termo de aditamento.

Deve, a Administração, convocar o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições previamente estabelecidos no ato convocatório, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 8.866/1993

É dividido em cláusulas o conteúdo do contrato, nas quais estarão enumeradas as condições de execução. Exemplificam cláusulas contratuais as que estabelecem objeto, direitos, obrigações, responsabilidades das partes e peculiaridades da execução do objeto.

Cabe ao contratado cumprir o objeto da contratação dentro das cláusulas estabelecidas em contrato firmado entre as partes. E, a contratante, cabe a fiscalização da execução do contrato, em especial quando existir a subcontratação e esta não for permitida; a qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados; a quantidades de materiais entregues ou empregadas na execução de obras ou prestação de serviços, de maneira a evitar acréscimos ou supressões desnecessários; responsabilização do contratado pelos danos causados a administração ou a terceiros.

6 TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS EM PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre nunca haviam se licitado os serviços de transporte público por ônibus. Em 2014, abriu-se a primeira concorrência para a concessão da operação. O órgão público teve duas tentativas frustradas, com nenhum interessado, ainda no mesmo ano. Após mudanças de edital, no ano seguinte, o processo licitatório finalmente atraiu interessados e designou vencedores. Neste capítulo será realizada uma análise dos editais e, posteriormente, serão mostrados alguns dados do sistema para que se possam elucidar os caminhos da operação.

6.1 Análise dos Editais

Nesse capítulo será apresentada uma análise dos principais pontos dos editais já publicados com referência à concessão do serviço de transporte público por ônibus em Porto Alegre. Comparar-se-á o Edital nº 01/2015 – que obteve sucesso na contratação do serviço - com os Editais nº 01/2014 e nº 03/2014, que resultaram em licitações desertas.

Todos os editais foram publicados na modalidade Concorrência Pública, do tipo menor valor de tarifa, tendo como finalidade a seleção de empresa e ou consórcio de empresas para a concessão do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Porto Alegre. Contudo, apenas o Edital nº 01/2014 não possuía, em sua proposta, a abertura para que empresas de fora do país pudessem participar da concorrência.

Todos os editais traziam, em seus objetos, uma disputa pela operação delegada pelo serviço público, por meio de concessão. O serviço seria concedido por 20 anos, dividido por regiões, denominadas Bacias Operacionais – no Edital nº 01/2015, estas bacias foram, ainda divididas, cada uma, em 2 lotes, para fins de licitação, levando em conta, também, o equilíbrio entre custos e receitas do sistema. Existe ainda outra bacia, denominada Bacia Pública, que não foi objeto de nenhuma das licitações, visto que sua operação se daria diretamente pelo município, através da Companhia Carris, uma empresa pública.

6.1.1 Requisitos Mínimos para a Participação

Os editais definiam que as empresas participantes deveriam ter

no seu objeto social previsão de atividade que incluía a operação de Serviços de Transporte Rodoviário Coletivo de Passageiros, isoladas ou reunidas em CONSÓRCIO, desde que comprovassem o atendimento das condições e demais exigências do EDITAL e a legislação em vigor. (PORTO ALEGRE, 2015)

O Edital nº 01/2014 aceitava, ainda, a participação de Sociedades de Propósito Específico (SPE), desde que estivessem em acordo com os demais termos que dizem respeito ao seu objeto social.

Em havendo participação de empresas sob a forma de consórcio, as mesmas deveriam comprovar compromisso, por escrito ou particular, de constituição do consórcio, bem como a indicação da empresa líder do consórcio. Os editais expunham, também, que não seria permitida a participação de uma empresa consorciada, suas coligadas, controladas, controladora ou sob controle comum em mais de um consórcio ou isoladamente, mesmo que em lotes distintos.

No que diz respeito à habilitação técnica, a licitante deveria apresentar atestado emitido em seu nome, pertinente e compatível com o objeto licitado, apto a comprovar o desempenho da prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros, em linhas urbanas ou intermunicipais, em quantidades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação. O Edital de 2015 excluiu o trecho onde se fazia alusão às linhas urbanas ou intermunicipais.

6.1.2 Requisitos Mínimos para a Prestação do Serviço

Os requisitos mínimos para a prestação do serviço de transporte coletivo por ônibus de Porto Alegre estavam divididos em relação à frota, às garagens, ao serviço de socorro, ao dimensionamento do serviço, a bilhetagem eletrônica, às gratuidades e aos sistemas de monitoramento operacional. Na concorrência de 2015, contavam, ainda, mais dois itens, relativos à operação de forma consorciada e ao atendimento ao público.

Quando do início da operação, a frota inicial de cada concessionária deveria atender à proporção mínima de 25% de veículos equipados com ar condicionado. No Edital 01/2014, a cada ano, esse percentual deveria ser acrescido de 15%, totalizando 100% da frota possuindo

o equipamento de condicionador de ar no final do último dia útil do quinto ano de vigência do contrato. Nos editais posteriores, a proporção mínima se manteve intacta, porém o percentual a ser acrescido anualmente foi alterado e, portanto, a frota deveria atingir os 100% de veículos equipados com condicionadores de ar ao final do último dia útil do décimo ano de contrato vigente.

A vida útil máxima da frota requerida em todos os editais seria de 10 anos, excetuados os casos previstos em lei. A idade média máxima da frota de cada concessionária sofreu uma alteração após o Edital n° 01/2014. Primeiramente exigiu-se um máximo de 4 anos e 6 meses, alterando, nos editais posteriores, este valor para 5 anos. A idade máxima de um veículo quando do início da operação também sofreu alteração. Todavia, esta alteração se deu apenas no Edital n° 01/2015: passou de 7 anos e 6 meses para pouco menos de 9 anos. Posteriormente, uma errata foi publicada tornando 10 anos a idade máxima de um veículo.

Para fins de dimensionamento das tabelas horárias, a concessionária deveria considerar uma taxa de ocupação de 4 passageiros por metro quadrado, quando do início da operação. Esta mudança – antes do processo licitatório o sistema operava com uma taxa de 6 passageiros por metro quadrado – acarretará num incremento de 72 veículos no sistema, com base em dados de 2013. O Edital n° 01/2015 define que este incremento deverá ocorrer de forma gradual: 24 veículos no primeiro ano de operação e os restantes precisariam de novos estudos operacionais atualizados, após um ano de operação, para que se avaliasse como seria feito e, até, se necessitaria ser feito o incremento completo da frota. O incremento deveria ser feito em, no máximo, 36 meses.

Os três editais dão conta de que as garagens deveriam estar localizadas dentro do município de Porto Alegre, dentro da área de atendimento do lote da concessionária. As mesmas deveriam, ainda, dispor de instalações administrativas e de serviços, e prever uma possibilidade de expansão da frota em, pelo menos, 20%.

No que diz respeito à oferta do serviço, a mesma deveria sempre se adequar a demanda, atendendo aos padrões mínimos do edital. A concessionária poderia propor modificações na oferta, contudo apenas o órgão gestor pode autorizar tais alterações. Cabe ressaltar que as propostas de mudança devem ser acompanhadas de um estudo de viabilidade técnica e de

pesquisas que demonstrem a necessidade da mesma. O serviço ofertado deverá sempre estar em conformidade com os níveis de serviço e condicionantes estabelecidos no edital.

Em relação ao futuro sistema de supervisão e controle operacional de transporte – que irá substituir o atual Sistema de Ônibus Monitorado Automaticamente (SOMA) -, este deverá conter, no mínimo, componentes que dizem respeito ao monitoramento embarcado nos veículos, imagens de CFTV, gestão de garagens, supervisão e controle operacional, gestão pública, informações aos usuários, infraestrutura de telecomunicações, energia e informática e a integração e interfaces com ambientes físicos, com sistema de tarifação eletrônica e com outros sistemas de supervisão de transportes urbanos e metropolitanos.

6.1.3 Sistema de Controle de Qualidade

Os editais dão conta de que seria de competência do órgão gestor a realização de uma avaliação da qualidade do serviço de transporte por ônibus em Porto Alegre. Esta avaliação seria feita através de dados fornecidos pelas concessionárias e deveria ser capaz de analisar, através de indicadores de desempenho, o grau de qualidade do serviço prestado; medir o desempenho das concessionárias em cada período; e, estimular a melhoria dos serviços. O Edital n° 01/2015 afirma que este sistema deveria, também, servir de processo e parâmetro para a avaliação da qualidade do serviço para gestão do contrato.

Os indicadores de desempenho que balizariam a avaliação da qualidade do serviço prestado estão associados aos aspectos de confiabilidade, segurança, frota e de relacionamento com o usuário. Para cada indicador seriam estabelecidas metas que seriam mensalmente avaliadas. Tanto no Edital n° 03/2014, quanto no Edital n° 01/2015, passou a fazer parte uma definição de que os índices mensais de determinado indicador seriam as médias dos dois meses anteriores e da medição no mês de referência. Cada concessionária deveria ter um valor de desempenho total igual ou superior a 90% das metas anuais estabelecidas pelo órgão gestor.

As penalidades pelo não cumprimento das metas se modificaram durante os processos licitatórios. Primeiramente, no Edital n° 01/2014, se estabeleceu que, no primeiro ano de contrato, o órgão gestor aplicaria uma penalidade de advertência por escrito. E, a partir do segundo ano de não cumprimento das metas, o órgão gestor aplicaria uma penalidade pecuniária correspondente a 0,05% do valor total do respectivo contrato. Se o concessionário reincidisse, estava previsto um acréscimo de 50% do valor da penalidade anterior. Nos editais

posteriores - apesar de mantida a penalidade de advertência por escrito no primeiro ano -, em não havendo cumprimento das metas, foi estabelecido que se aplicaria uma multa no ano seguinte à medição de até 1,00% do total de suas remunerações. Esse valor seria descontado semanalmente, pelo período de um ano.

Os editais previam, ainda, que ocorresse a rescisão do contrato de concessão, sem gerar quaisquer direitos à indenização. Discordavam, porém, quanto ao período de descumprimento de metas anuais. No Edital n° 01/2015, definiu-se que seria necessário um não cumprimento de metas durante três anos consecutivos ou em nove alternados. Nos editais anteriores, por outro lado, o período necessário para que esta cláusula pudesse ser ativada seria de três anos consecutivos ou cinco anos alternados de não cumprimento de metas anuais.

6.1.4 Parâmetros Econômicos e Financeiros

Segundo o Edital n° 01/2014, a base para estimar o valor do contrato seria a média mensal de passageiros equivalentes transportados em 2013, multiplicada pelo prazo de concessão e pela tarifa de referência. Gerando, assim, os valores estimados conforme tabela abaixo, separados por bacias:

Tabela 2 – Valor Estimado do Contrato e Tarifas de Referência – Edital n° 01/2014

| | Bacia Operacional | Contrato | Tarifa de Referência |
|----------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| Edital 01/2014 | Norte/Nordeste | R\$ 3.318.925.051,11 | R\$ 2,9371 |
| | Leste/Sudeste | R\$ 2.921.068.129,98 | R\$ 2,9523 |
| | Sul | R\$ 3.733.024.131,58 | R\$ 2,9451 |

(fonte: PORTO ALEGRE, 2014a)

Por outro lado, nos editais posteriores, o valor dos contratos passou a ter como base os investimentos iniciais a serem realizados pelas concessionárias – valores estimados pelo poder concedente. Estes investimentos contemplariam custos com frota, terrenos, edificações, instalações, equipamentos de garagem e veículos de apoio. Foi acrescida, ainda, a participação no mercado de cada um dos lotes licitados, além da bacia pública. Este

percentual – utilizado para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – foi calculado de acordo com a participação de custo de cada lote.

Nas tabelas a seguir, expõem-se os valores de contrato, das tarifas de referência (tarifa teto) e do percentual de mercado de cada lote/bacia nos editais n° 03/2014 e n° 01/2015:

Tabela 3 – Valor estimado do contrato, tarifas de referência e participação de mercado – Edital n° 03/2014

| | Bacia Operacional | Contrato | Tarifa Teto | Participação de Mercado |
|----------------|-------------------|--------------------|-------------|-------------------------|
| Edital 03/2014 | Pública | | | 23,16% |
| | Norte/Nordeste | R\$ 112.574.691,00 | R\$ 3,0733 | 25,42% |
| | Leste/Sudeste | R\$ 98.049.795,00 | R\$ 3,0391 | 22,51% |
| | Sul | R\$ 123.139.952,00 | R\$ 3,0428 | 28,91% |

(fonte: PORTO ALEGRE, 2014b)

Tabela 4 – Valor estimado do contrato, tarifas de referência e participação de mercado – Edital n° 01/2015

| | Bacia Operacional | Lotes | Contrato | | Tarifa Teto | Participação de Mercado | |
|----------------|-------------------|-------|-------------------|--------------------|-------------|-------------------------|--------|
| Edital 01/2015 | Norte/Nordeste | 1 | R\$ 56.494.462,44 | R\$ 117.616.389,24 | R\$ 3,2905 | 11,76% | 24,78% |
| | | 2 | R\$ 61.121.926,80 | | R\$ 3,2938 | 13,02% | |
| | Sul | 3 | R\$ 74.836.926,93 | R\$ 140.436.087,24 | R\$ 3,0608 | 15,88% | 29,68% |
| | | 4 | R\$ 65.599.160,31 | | R\$ 4,0429 | 13,80% | |
| | Leste/Sudeste | 5 | R\$ 51.430.916,02 | R\$ 105.004.688,44 | R\$ 3,4556 | 11,30% | 23,10% |
| | | 6 | R\$ 53.573.772,42 | | R\$ 3,4720 | 11,80% | |
| | Pública | | | | R\$ 3,5144 | 22,44% | |

(fonte: PORTO ALEGRE, 2015)

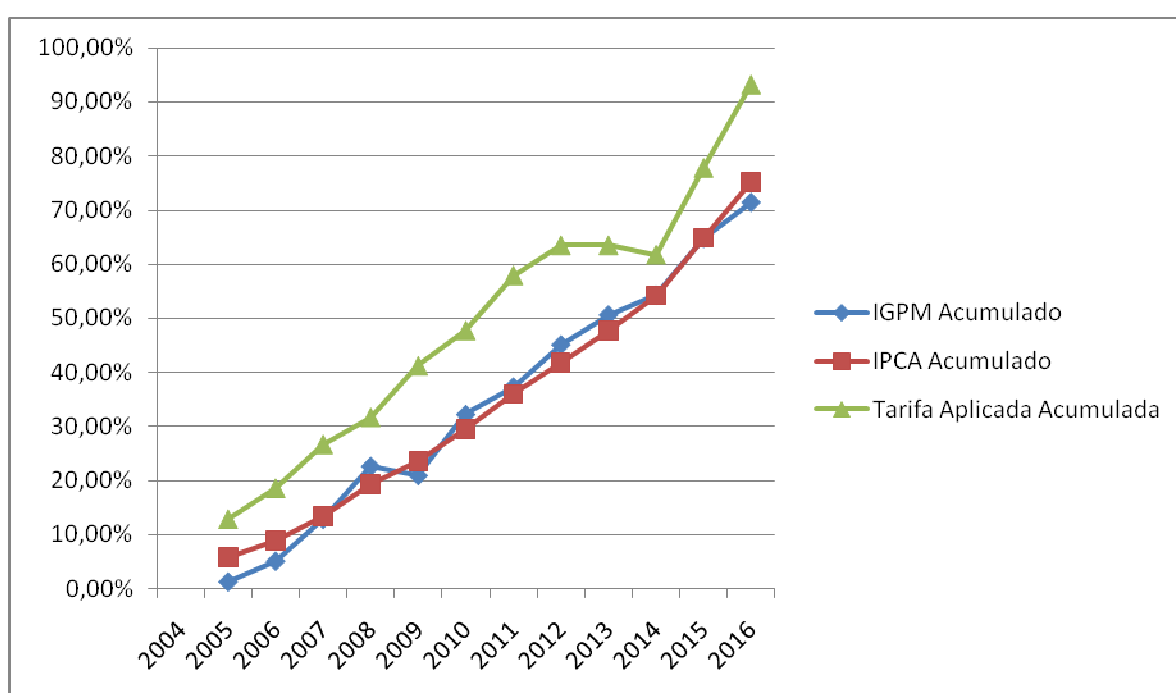
6.2 Dados Referentes ao Transporte por Ônibus em Porto Alegre

Neste capítulo serão apresentados diversos dados – obtidos através do site do próprio órgão regulador (EPTC) - sobre o histórico do transporte coletivo por ônibus em Porto Alegre. Eles podem ajudar a ver para qual rumo o transporte da cidade está se encaminhando e poderão colaborar com análises posteriores.

6.2.1 Comparativo com Índices Inflacionários

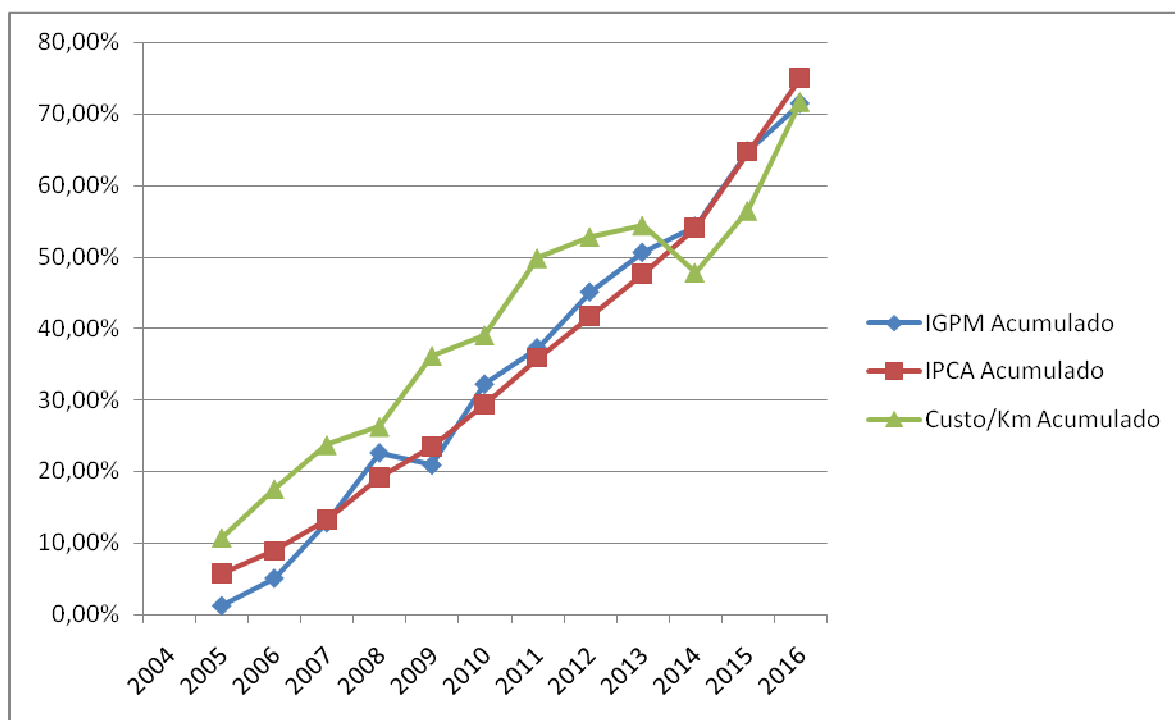
A pressão popular a respeito da tarifa se dá, principalmente, pelo seu crescimento superior à inflação. Será comparado o crescimento da tarifa com dois índices inflacionários muito utilizados – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) – e, posteriormente, se comparará os índices com os custos por quilômetro do transporte. Seguem figuras abaixo mostrando as comparações.

Figura 1 – Comparação entre a variação acumulada da tarifa de ônibus e índices inflacionários



(fonte: elaborado pelo autor)

Figura 2 – Comparação entre a variação acumulada do custo/km de ônibus e índices inflacionários

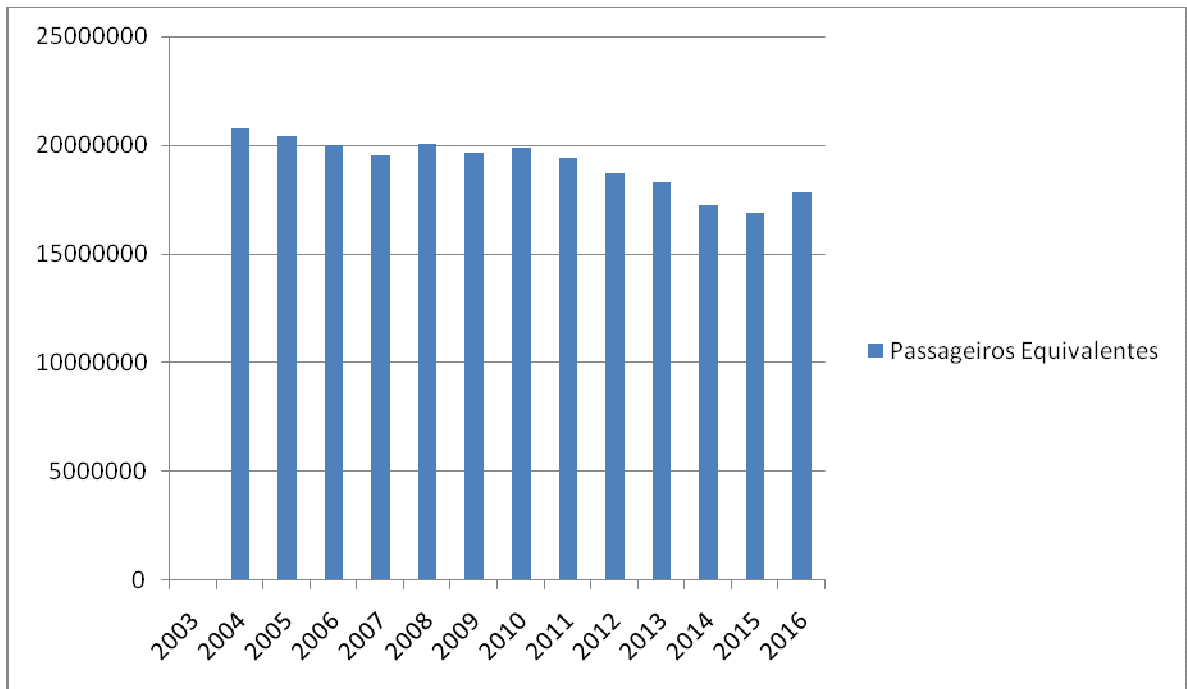


(fonte: elaborado pelo autor)

Através desses gráficos pode-se constatar que a tarifa está crescendo acima dos índices inflacionários, contudo o custo por quilômetro seguiu uma série mais semelhante aos índices e, atualmente, na variação acumulada, encontra-se praticamente em igualdade com o índice IGPM e abaixo do IPCA.

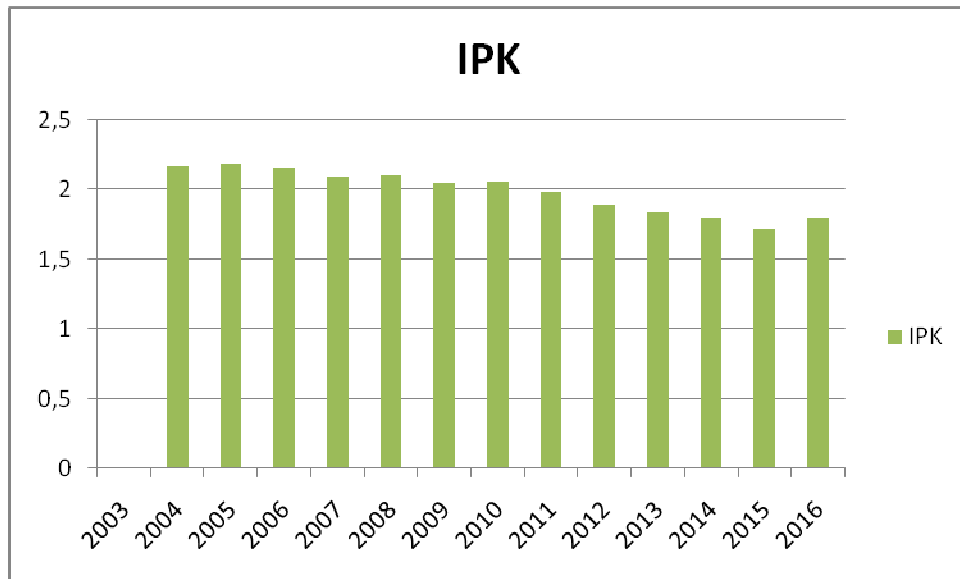
O aumento tarifário, então, deve ser explicado - dentre outros motivos, como o incremento de rodagem - pela queda do passageiro equivalente. Essa queda culmina na baixa do IPK, denominador do cálculo tarifário, conforme demonstrado nas figuras abaixo:

Figura 3 – Evolução dos passageiros equivalentes usuários do sistema



(fonte: elaborado pelo autor)

Figura 4 – Evolução IPK do sistema



(fonte: elaborado pelo autor)

Cabe ressaltar que os dados de 2016, em ambos os gráficos, não foram obtidos através de levantamentos no sistema. Estes são os parâmetros que foram utilizados na planilha para o cálculo tarifário, apresentado pelas licitantes. Pode-se perceber que há uma queda significativa de usuários equivalentes do sistema de ônibus em Porto Alegre. Os parâmetros utilizados para 2016 não parecem condizer com a realidade esperada para o sistema, um aumento de passageiros equivalentes talvez não seja o mais esperado.

7 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DE ENTREVISTAS

Este capítulo analisa os dados colhidos nas entrevistas em profundidade com gestores envolvidos no processo de transporte público coletivo na cidade de Porto Alegre, além de dados secundários obtidos com os entrevistados e na internet. Busca-se contemplar os objetivos definidos para o trabalho, a fim de responder a questão central proposta.

As categorias que dividem o capítulo foram definidas de acordo com os pontos a serem investigados – tanto nas entrevistas, quanto nos dados secundários. No caso das entrevistas, visa-se a compreensão sobre as mudanças ocorridas no transporte público na capital gaúcha após o processo licitatório, além de entender questões relacionadas à demanda de passageiros, à modernização da frota e às isenções de passagem.

Para a análise, são utilizados os dados obtidos nas entrevistas em profundidade e nos dados secundários conseguidos. Ainda, apóia-se no referencial teórico do presente estudo.

Dado o objetivo deste trabalho, torna-se necessária uma investigação com profissionais responsáveis – ou de alguma forma envolvidos – no gerenciamento do transporte público em Porto Alegre. Nesse sentido, são entrevistados quatro profissionais para se entender as alterações decorrentes da mudança no processo de concessão do serviço. A seguir, os subcapítulos abrangem as categorias sobre percepções gerais acerca das mudanças no transporte coletivo, após o processo licitatório; percepções sobre as mudanças referentes ao custo do transporte coletivo em Porto Alegre, envolvendo questões sobre demanda de passageiros, modernização da frota e isenções de passagens.

7.1 Percepções Gerais Acerca das Mudanças no Transporte Coletivo em Porto Alegre

De acordo com Mello (2012), a concessão é o meio através do qual o Estado confere a prestação de um serviço público a alguém que possa prestá-lo. No caso de um processo licitatório, observa-se o procedimento administrativo que a Administração Pública utiliza para selecionar o futuro prestador desse serviço (MEIRELLES, 1980).

Na cidade de Porto Alegre, em fevereiro de 2016 passaram a vigorar novos contratos entre a Prefeitura e as empresas transportadoras, definidas após um processo de licitação. Desde o início de seu funcionamento, em 1920, o sistema de ônibus nunca havia sido licitado. O funcionamento se dava por permissões concedidas na década de 1970; para o entrevistado B “antes da licitação não se tinha um contrato”.

Os consórcios vencedores da licitação são compostos pelos mesmos operadores que atuavam anteriormente no sistema, porém reagrupados em novos consórcios operacionais e composição societária diversa. Segundo o entrevistado B “Em Porto Alegre são os mesmos (operadores), entretanto eles se readequaram para entrar nos lotes separados e a diferença na zona leste que era um consórcio só, agora nós temos dois consórcios”. O entrevistado A ressalta que em praticamente todas as cidades brasileiras os operadores do sistema de transporte público por ônibus permaneceram os mesmos após o processo licitatório. O entrevistado B explica esse fenômeno afirmando que um novo operador que viesse de fora da cidade teria um investimento inicial muito alto - “cada cidade tem suas especificidades da frota” -, tornando quase inviável a sua recuperação apenas com a tarifa.

Figura 5 - Linha do tempo da licitação

Linha do tempo da licitação

- 2011: começa o processo para elaboração da licitação do transporte público de Porto Alegre. É formado um grupo de trabalho para elaboração do edital.
- 31 de março de 2014: primeiro edital é lançado.
- 3 de junho de 2014: prazo para apresentação das propostas. Não houve interessados.
- 19 de setembro de 2014: lançamento de novo edital para licitação do transporte coletivo.
- 24 de novembro de 2014: prazo para as empresas apresentarem propostas e mais uma vez não há interessados.
- 6 de maio de 2015: publicado o terceiro edital, desta vez aberto a empresas internacionais e com a divisão da cidade em seis lotes.
- 6 de julho de 2015: empresas interessadas apresentam propostas de operação do sistema.
- 30 de julho de 2015: Prefeitura publica o primeiro resultado da licitação do transporte.
- 9 de outubro de 2015: contratos com as empresas vencedoras da licitação foram assinados. Estabelecidos prazos de até 180 dias para o início das operações.

(Fonte: UFRGS, 2016)¹

De acordo com os entrevistados, as alterações decorrentes do processo licitatório, de uma maneira geral, foram vistas como mudanças não muito drásticas; o que houve foi algumas readequações nas linhas, uma reordenação operacional, permutando algumas linhas entre a empresa do setor público com as do setor privado. O Entrevistado B ressalta que “em termos de Edital, o que houve foi uma reordenação operacional”. O entrevistado C reitera citando que “as alterações não foram muito drásticas, a empresa pública entregou algumas linhas às empresas do setor privado e o setor privado entregou algumas linhas ao setor público, estas alterações ocorreram de uma forma pontual”, indo ao encontro do que diz o Entrevistado D: “foi feito um estudo todo e houveram algumas readequações de linhas”.

O que aconteceu foi uma divisão em seis lotes de operação, além da Carris.

¹Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jordi/161-transporte/>

Os lotes 1 e 2, da região Norte/Nordeste, são administrados pelo consórcio Mob Mobilidade em Transportes; os lotes 3 e 4, da Bacia Sul, pelo consórcio Sul; e os lotes 5 e 6, da parte Leste/Sudeste, pelo consórcio Vialeste e pelo consórcio de Mobilidade da Área Integrada Sudeste. O consórcio Mob Mobilidade em Transportes é composto pelas empresas Sopal, Nortran e Navegantes, que compunham o antigo consórcio Conorte; o consórcio Sul, por sua vez, é composto pelas empresas Trevo, VTC, Belém Novo e Restinga, que pertenciam anteriormente ao consórcio STS; já o antigo consórcio Unibus se dividiu nos consórcios Vialeste (empresas VAP, Estoril e Presidente Vargas) e Sudeste (empresas Sudeste e Gazômetro). (UFRGS, 2016)

Figura 6 - Mudanças nas linhas de ônibus



(Fonte: Jornal do Comércio)

De acordo com Bianchi *apud* UFRGS (2016), apesar de que as empresas selecionadas pela licitação tenham sido as mesmas que já operavam, observa-se um avanço para a prestação do serviço, visto que os novos contratos fazem uma série de exigências para as empresas.

Os entrevistados notam, porém, que estas alterações não foram consideradas significativas no ponto de vista tarifário. A alteração mais significativa na estrutura de cálculo tarifário foi que os coeficientes de consumo passaram a ser medidos anualmente; entretanto, a metodologia do cálculo da tarifa anterior em relação ao cálculo da tarifa após a licitação permaneceu praticamente inalterado.

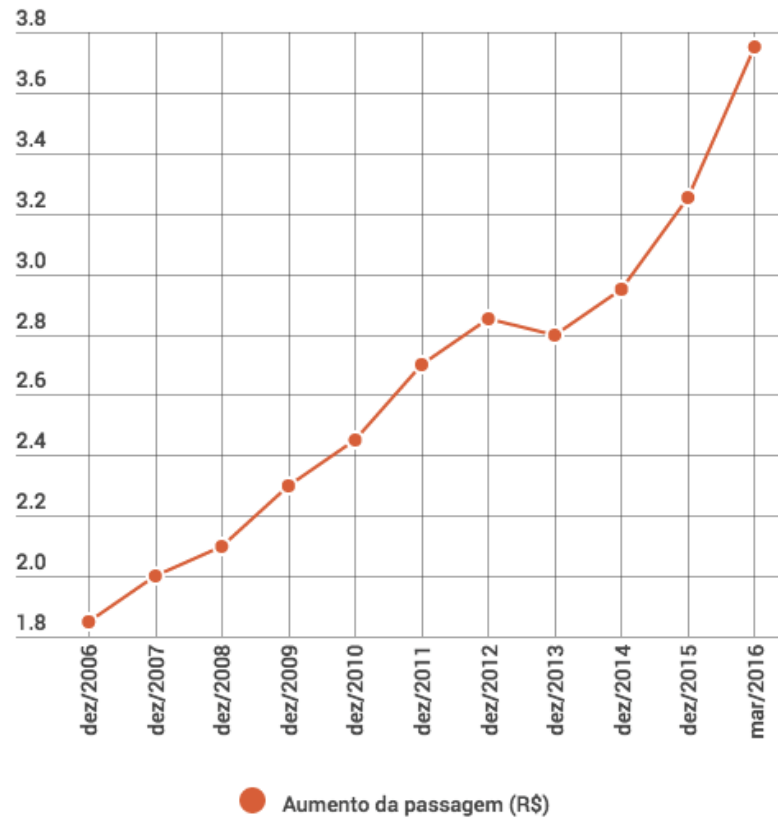
De acordo com os gestores, a tarifa vem aumentando além da inflação porque, além do fator custo, existe um denominador chamado de IPK (índice de passageiros equivalentes por quilômetro). Como o número de passageiros vem caindo, estes dois fatores são agregados à tarifa. Afirmam que hoje não se tem uma inflação de custos, mas uma deflação de usuários, o que passa a influenciar na tarifa aplicada.

Nesse sentido, observa-se que o valor da passagem, quando das mudanças decorrentes do processo licitatório, aumentou R\$0,50 - elevando a tarifa de R\$ 3,25 para R\$ 3,75. Na época, a EPTC justificou a elevação de 15,38% devido à variação da inflação entre julho de 2015, quando as propostas para a nova licitação foram apresentadas pelas transportadoras, e fevereiro de 2016, quando as novas regras se tornaram vigentes. Para o Entrevistado C “este sistema licitatório ficou mais caro pra população”.

A Prefeitura atribuiu o aumento à elevação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) além do aumento salarial de 11,81% dos motoristas e cobradores de ônibus, negociado entre as empresas e os rodoviários no início de 2016. Ainda, levou-se em conta os gastos com peças e acessórios, a colocação de ar-condicionado, questões referentes às exigências da licitação. Para o Entrevistado A “Se tu fores pegar historicamente o custo/km Porto Alegre e comparar com o índice inflacionário tu vai ver que as coisas correm em paralelo”.

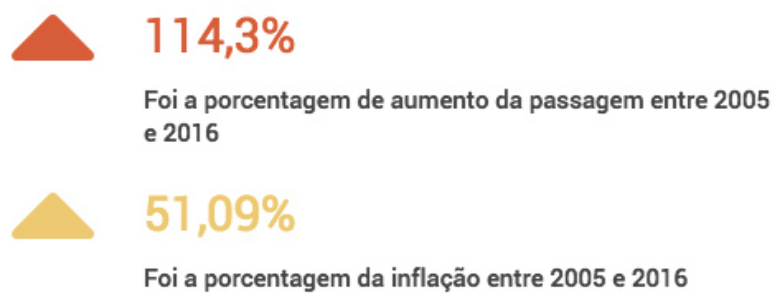
Observa-se, através dos gráficos a seguir, a série histórica dos preços da passagem de ônibus na capital gaúcha.

Figura 7 - Aumento do preço da passagem de ônibus



(Fonte: EPTC)

Figura 8 - Relação do preço da passagem de ônibus com a inflação

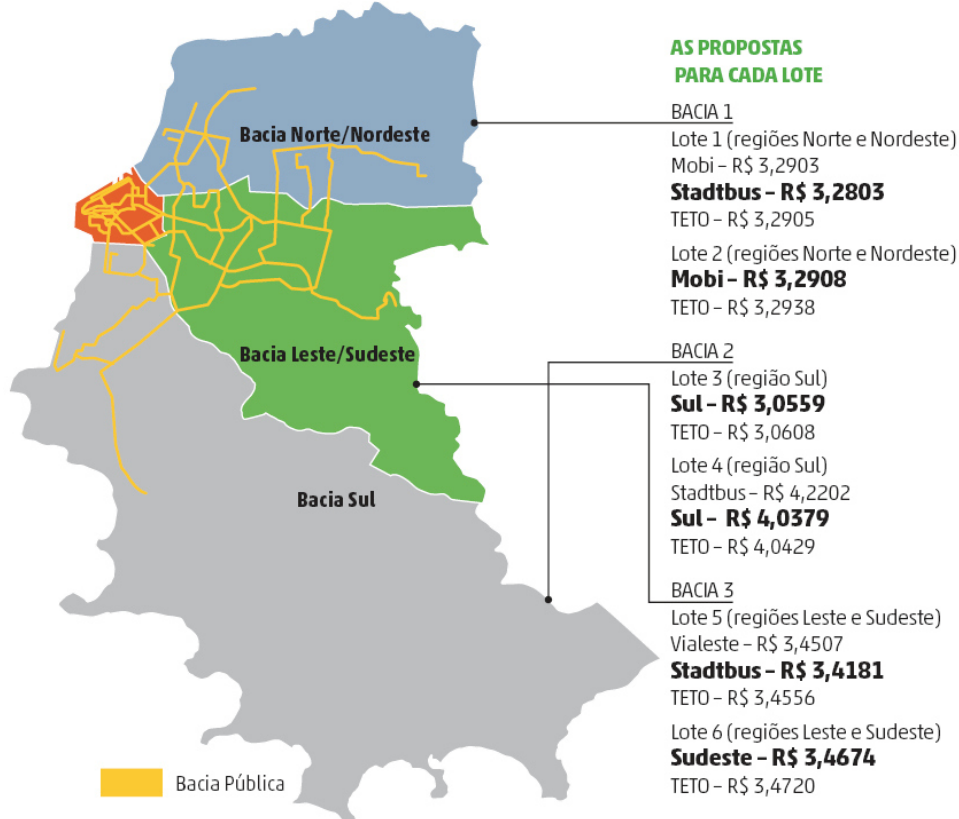


(Fonte: EPTC, IPCA)

Nesse sentido, o Entrevistado C afirma que “na atual conjuntura do país a tarifa tem que subir mais que a inflação”.

Os entrevistados assinalam também que o sistema de transporte de Porto Alegre é um sistema único para que se compensem os diferentes custos entre as linhas. É possível observar o fenômeno na ilustração a seguir.

Figura 9 - Tarifas por lote



(Fonte: Jornal do Comércio)

De acordo com os gestores, outro ponto relevante é que a licitação trouxe mecanismos de controle que realmente podem avaliar a qualidade e produtividade de cada empresa atuante no sistema, como cita o Entrevistado B: “a partir de quando se tem um contrato, as exigências e as cobranças são diferentes”. Citam que podem, inclusive, ocorrer a aplicação de multas de não cumprimento de prazos.

Ainda, a partir da licitação, Porto Alegre passa a ter indicadores de qualidade e produtividade, medidos trimestralmente. A licitação trouxe uma qualificação não só das empresas atuantes, mas também do órgão gestor, através destes mecanismos de controle e monitoramento. Para o Entrevistado B “a licitação exigiu uma qualificação não só das empresas atuantes, mas também do órgão gestor, através destes mecanismos de controle e monitoramento”.

7. 2 Percepções Sobre as Mudanças Relativas ao Custo do Transporte Coletivo em Porto Alegre

Para Alvarenga e Novaes (2000) um dos pontos a que se deve estar atento quanto ao transporte público é a redução de custos sem afetar a qualidade no serviço. Nesse sentido, visto as exigências presentes na licitação que regulou o serviço a partir de 2016 em Porto Alegre, para se atingir a qualidade demandada ocorreu o aumento nos custos – justificando o aumento da passagem na ocasião.

Os entrevistados, por sua vez, notam que o maior causador da crise no transporte coletivo é a queda muito grande no número de usuários do sistema de ônibus. A planilha de cálculo tarifário não teria capacidade de recuperar esta perda, e a revisão tarifária teria que ser efetuada mais vezes ao ano, e não a cada 12 meses. Para o Entrevistado A “O não cumprimento do aumento da tarifa estabelecida em contrato teve um impacto financeiro muito significativo, fazendo com que as empresas buscassem o reequilíbrio do contrato, ou aumentando a tarifa, ou reduzindo o serviço”. O Entrevistado D cita que “a tarifa é alterada uma vez por ano, normalmente no final do mês de Fevereiro. Ela é composta por diversos fatores, um deles é o dissídio dos Rodoviários”.

Quando do aumento do valor da passagem em 2016, uma liminar suspendeu o reajuste, fazendo com a tarifa retornasse ao valor anterior. De acordo com os deputados e vereadores que moveram a ação “Vivemos um momento de desemprego e de crise econômica, no Estado e no município. Então, é fundamental que o transporte público tenha qualidade e um preço acessível à população. Este aumento imposto pela prefeitura e pelas empresas é abusivo, é fora da realidade” (RUAS *apud* UFRGS, 2016). Em casos como esse, Guimarães (2016) cita que se a receita tarifária não for suficiente para permitir a estruturação de uma concessão comum, deve-se considerar a integração de subsídios públicos. Dessa forma, o prefeito Fortunati (2016) afirmou que “para que os empresários não tenham prejuízo, a prefeitura vai ter que reembolsar a diferença, tirando de seus cofres e dando para as empresas R\$ 0,50 por passagem”. O Entrevistado D observa que “após a definição do valor tarifário, todos os custos das empresas são calculados a partir desta tarifa, se por algum motivo a tarifa deixa de ser aplicada as empresas passam a trabalhar no prejuízo”.

Ainda, os gestores ressaltam que a cada novo processo de licitação para compra de ônibus a frota se moderniza, mas a licitação fez algumas exigências que impactaram muito no fator custo do transporte coletivo. Citam a questão do ar condicionado, acessibilidade universal, exigência de idade média da frota de cinco anos, exigência da compra de ônibus articulados, nova identidade visual com a troca de pintura, trazendo uma tendência de encarecimento dos custos.

Sobre a instalação de ar condicionado na frota, nota-se que nem todos os ônibus da cidade foram climatizados. De acordo com a Prefeitura de Porto Alegre e a Associação de Transportadores de Passageiros (ATP)

as exigências da licitação para o início da operação foram cumpridas. O edital determina que todos os lotes deveriam ter ao menos 25% do número total de ônibus equipados com ar-condicionado a partir de fevereiro. Conforme dados da EPTC, a presença do resfriamento nos veículos varia entre 25% e 30% em cada um dos seis lotes privados, dentro da previsão legal. O edital de licitação prevê que os consórcios terão que instalar o ar-condicionado em 75% dos ônibus em cada lote até 2021. A implantação completa do sistema de resfriamento terá um prazo de 10 anos para ser finalizada pelas empresas, terminando em 2026. Atualmente, cerca de um terço dos veículos possui climatização. (UFRGS, 2016)²

De acordo com o Entrevistado A “antes da Licitação o padrão de ocupação era de 6 passageiros pôr metro quadrado, a partir da licitação o índice de ocupação passou a ser 4 passageiros por metro quadrado”. O Entrevistado C lembra que “hoje nós não temos uma inflação de custos, mas uma deflação de usuários”. Os gestores também acreditam que a gratuidade de transporte de passageiros em Porto Alegre é muito alta, chegando a transportar de 35 a 40% dos seus passageiros de forma isenta. É considerada a maior taxa de isenção aplicada no país, em relação a média aplicada nos Brasil que é de 20% de isentos.

Para Guimarães (2016) as tarifas Sociais são utilizadas para a socialização do serviço público, por exemplo: tarifas especiais para idosos ou para os mais carentes. Entretanto, lembra que o valor da tarifa também deve levar em consideração a necessidade de cobertura dos custos de produção da concessão e de geração de uma taxa de retorno razoável ao concessionário. Para os gestores, a isenção é uma tendência nacional que vai de encontro ao que é citado pelo autor, e seria difícil de reverter. Percebem que os governantes teriam que enfrentar a questão e resolver esse problema tarifário, afirmando que as empresas concessionárias não vão mais suportar trabalhar muitas vezes no déficit orçamentário e caminhariam pra falência.

²Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jordi/161-transporte/>

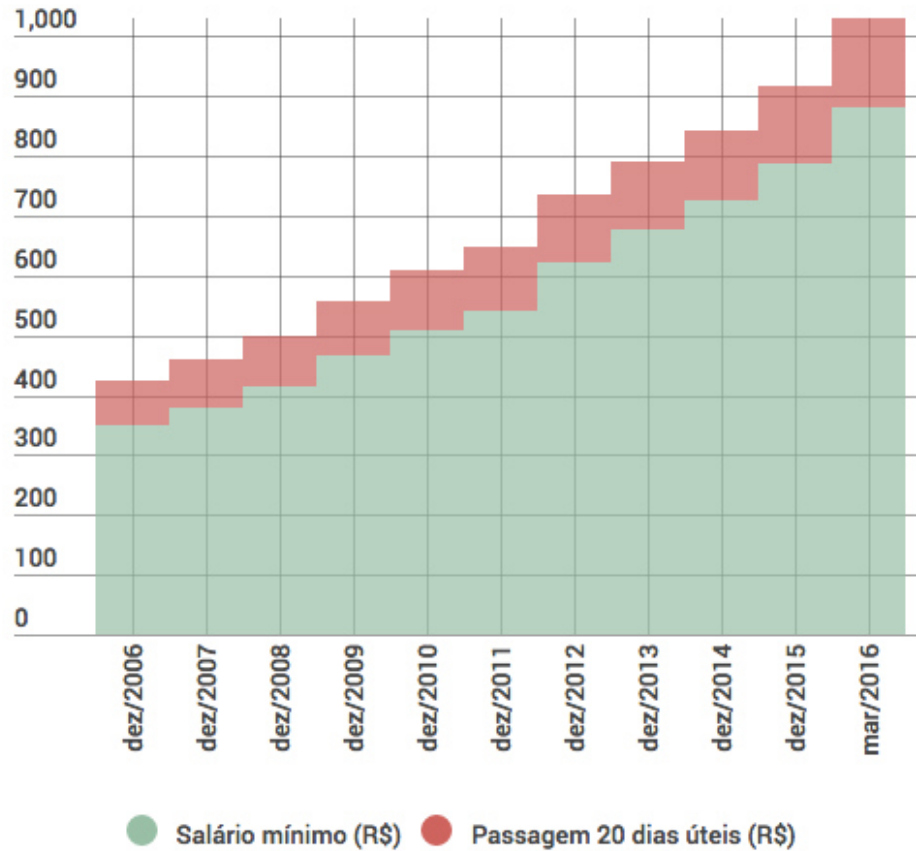
7.3 Questões Relacionadas à Demanda de Passageiros

Sobre a demanda de passageiros no transporte público em Porto Alegre, em 2016 (primeiro ano que o serviço passou a operar após processo licitatório), o Entrevistado A cita que “caiu muito a demanda do passageiro”. Indo ao encontro da afirmação, o Entrevistado C nota que “hoje a perda de passageiros fica em torno de 8 a 9% ao mês”.

Sobre os motivos da queda, o Entrevistado D observa que uma série de fatores levou a esta queda de passageiros que utilizam o transporte público. Destaca também a situação atual econômica do país, afirmando que isto reflete no trabalhador, as empresas demitindo e, assim, não tendo como bancar a passagem.

Nesse contexto, Guimarães cita que é importante que “as tarifas sejam módicas, o que significa que elas devem ser aptas a favorecer o acesso (pelo usuário) ao serviço público”. Sobre a tarifa em Porto Alegre, observa-se no gráfico a seguir o impacto no aumento do preço da passagem na renda mensal do trabalhador na capital gaúcha, comparando o valor bruto do salário mínimo nos últimos 10 anos à soma do valor bruto de 20 dias úteis de passagem de ônibus (ida e volta).

Figura 10 - Valores brutos do salário mínimo e passagem



(Fonte: IPTC e <http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo>)

Fazendo um apanhado histórico, o Entrevistado C lembra que

até 1994 a quantidade de passageiros transportados variava pouco, o número de passageiros estava estabilizado [...] com o advento do plano Real as pessoas adquiriram uma condição sócio econômica melhor e, nos primeiros anos, as pessoas passaram a andar mais de ônibus, e o passageiro cresceu em todo o Brasil. Com a melhora econômica e o desenvolvimento da Indústria automobilística, as pessoas deixaram de andar de ônibus e passaram a andar mais de carro. Desde 1998, início dos anos 2000, o passageiro de ônibus vem caindo aos pouquinhos. A queda de passageiros sempre foi na ordem de 0,5% a 1,0% ao ano até o ano de 2013. Depois não, a queda veio forte mesmo.

Sobre os efeitos dessa queda, o Entrevistado A cita a redução do serviço como consequência: “Já que não tem tanta gente querendo andar de ônibus, porque eu vou estar ofertando tanto, vamos reduzir o serviço para readequar”.

7.4 Questões Relativas à Modernização da Frota

A modernização da frota foi um dos critérios demandados pela licitação; “a cada novo processo de licitação para compra de ônibus a frota se moderniza” (Entrevistado D). O Entrevistado B nota que “Aspectos como a idade média dos veículos, ar condicionado em toda frota, nova identidade visual, são aspectos de melhoria da frota”, além de “a instalação do sistema ITS (*Intelligent Transportation Systems*), para dar mais informação aos usuários”.

O Entrevistado C elucida algumas das questões exigidas pela licitação: “o ar condicionado, exigência de idade média da frota de 5 anos, exigência da compra de ônibus articulados e consequente aumento da frota, a troca de pintura”, notando que em virtude desses itens “existe uma tendência de encarecimento dos custos [...] em matéria de custos o sistema deixou o edital muito mais caro, e isto não é muito bom”. Entretanto, considera “a troca de pintura eu achei importante [...], tem uma comunicação melhor com o usuário”.

Para o Entrevistado D “toda vez que a empresa compra ônibus ela já vem com a frota mais moderna: sempre com ar condicionado, acessibilidade universal, motor traseiro, automático, é sempre o mais moderno [...] Todas estas modernidades na qualidade da frota, sempre agregam um custo às empresas”. Ainda nota que “o custo de operação é elevado, a manutenção da frota tem um custo muito maior, tem que manter a frota operante mesmo carregando muito mais passageiros com isenção de pagamento de passagem”. Ou seja, percebe-se a influência das exigências do edital nos custos da operação, da mesma forma como levantado pelo Entrevistado C.

Para o Entrevistado B “nenhuma cidade do Brasil possui ônibus no padrão de qualidade de Porto Alegre”. Para Costa (2001), serviços de melhor qualidade implicam, quase sempre, em tarifas mais elevadas. Entretanto, a tarifa baixa é mais interessante que um serviço de maior qualidade. Indo ao encontro da colocação, o Entrevistado C observa que “o edital fez algumas exigências que não deveria ter sido feito”.

7.5 Questões Referentes às Isenções de Passagem

A tarifa social, utilizada para a socialização do serviço público, é outra questão abrangida pelos comentários dos gestores, no que diz respeito aos custos do transporte público em Porto

Alegre. O Entrevistado C nota que “Porto Alegre tem a maior taxa de isenção do país, são 35% dos passageiros transportados. Em contrapartida, a média aplicada no Brasil é de 20% de isentos fazendo uso do transporte coletivo”. De forma semelhante, o Entrevistado D cita que “algumas empresas chegam, hoje, a transportar 40% dos seus passageiros de forma gratuita”.

Para o Entrevistado A “em Porto Alegre existe uma isenção que praticamente não existe em outros lugares do Brasil que é de pessoas entre 60 e 64 anos que ganham até 3 salários mínimos”. A isenção para idosos, para o gestor, é uma questão crítica, dado o envelhecimento da população: “hoje em dia tu sabe, a maioria das pessoas de 60 a 64 anos tá trabalhando. O cara não paga tarifa”.

Nesse sentido, os entrevistados afirmam ser necessário um enfrentamento para que a situação seja revertida: “o governante que não tiver coragem de enfrentar isso, de frente, e resolver... não vamos resolver o problema tarifário” (Entrevistado C); “a isenção é uma tendência nacional que é difícil de reverter [...] é difícil tirar uma isenção” (Entrevistado A).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo a análise das mudanças ocorridas no setor de transporte público por ônibus na cidade de Porto Alegre. Após uma análise de editais, notou-se que a principal mudança entre o Edital n° 03/2014, declarado deserto, e o Edital n° 01/2015, que obteve sucesso, foi a inclusão de lotes menores, subdivisões das bacias.

Comparando o processo com outros casos no exterior, viu-se que em nenhum destes encontra-se um tempo de contrato tão longo como o acordado para a cidade de Porto Alegre.

Todos os gestores do sistema de transporte coletivo – operadores públicos e privados e empresa reguladora – se mostram preocupados com a constante baixa de demanda de passageiros e aumento de isentos. Isto acaba por aumentar a tarifa final do sistema e/ou na diminuição da qualidade no serviço ofertado. É de sumaria importância que haja atuação de políticos para que ocorra uma mudança de curso nesse fator. Caso contrário o sistema pode estar caminhando para um colapso.

As mudanças praticas no setor ficaram basicamente na troca de operadores de determinadas linhas. O operador público entregou algumas linhas para o operador privado e vice-versa. Essa troca se deu pelo caráter das linhas. A exigência de ar condicionado, e nova identidade visual da frota também se caracterizam como mudanças práticas no sistema.

Em um âmbito geral, o processo licitatório dá mostras de ser benéfico ao sistema. Através do mesmo, está se tornando possível um aperfeiçoamento mútuo entre os operadores e reguladores do sistema. Será necessário aguardar mais alguns anos para se ter a certeza de que irá ocorrer tal aperfeiçoamento, se multas irão ser cobradas e se o contrato será cumprido por ambas as partes em sua totalidade.

Como sugestão a realização de pesquisas futuras, são propostos:

- Analisar outros municípios brasileiros que passaram por processo licitatório para concessão do transporte público, observando se os operadores permaneceram os mesmos.
- Levantar os municípios brasileiros onde ainda não ocorreu o processo licitatório para operação do transporte público por ônibus e expor os motivos.

REFERÊNCIAS

- AAKER, David; KUMAR, V.; DAY, George. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 2001
- ALVARENGA, A. C.; NOVAES, A. G. N. **Logística aplicada: suprimento e distribuição física**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2000.
- AMARAL, M. *Public VS private management of public utilities – The case of public transport in Europe*. **Research in Transportation Economics**, n. 22, p. 85-90, 2008.
- AMARAL, M; SAUSSIÉ, S; YVRANDE-BILLON, A. *Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London*. **Utilities Policy**, n. 17, p. 166-175, 2009.
- ANDRADE, S. A. **Avaliação da satisfação dos usuários do transporte público da cidade de Botucatu**. 2008. 46 f. Monografia (Tecnólogo em Logística e Transporte) – Faculdade de Tecnologia de Botucatu, Botucatu – SP. 2008.
- ANTUNES, Ricardo T.; YAMASHITA, Yaeko; DANTAS, André; ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de. **Modelagem das preferências dos usuários do transporte urbano de passageiros com o auxílio das redes neurais**. Anais eletrônicos do XI CLATPU - Congresso Latino-americano Del Transporte Público y Urbano. La Habana, 2001.
- BASQUES, B. F. S. **Análise da mobilidade urbana na Rua Amando de Barros**. 2006. 75 f. Monografia (Tecnólogo em Logística e Transporte) – Faculdade de Tecnologia de Botucatu, Botucatu – SP. 2006.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4ª edição rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5ª edição, São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- COSTA, J. M. S. P. **Contribuição à comparação de meios para transporte urbano**. 2001. 79 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil – Área de Concentração: Transportes) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos – SP. 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18137/tde-25022002-105448/pt-br.php>>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01- 13, Sem II. 2008

FERRAZ, Antônio Clóvis Coca Pinto. **Escritos sobre transporte, trânsito e urbanismo**. 1. ed. Ribeirão Preto: São Francisco, 1998.

FERRAZ, Antônio C. C. P. F.; TORRES, Isaac G. E. **Transporte público urbano**. São Carlos: Trima, 2004.

FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, A. A. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, julho 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0960.pdf> Acesso em: 15 jun. 2016.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Guia para as concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: SENAI, 2016. Disponível em: <<http://www.sindusconsp.com.br/wp-content/uploads/2016/04/Guia-Concess%C3%B5es-PPPS-VF4.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, R. S. **Expansão urbana e acessibilidade: o caso das cidades médias brasileiras**. 1998. 91 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Escola de engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos – SP. 1998. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18137/tde-25062002-155026/pt-br.php>> Acesso em: 15 jun. 2016.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução, análise**. São Paulo: Atlas, 1994

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

NAPIERALA, Hieronim. **Um modelo de otimização de redes troncais de transporte público urbano de passageiros**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

NITZKE, Leonardo de Moura. **Contratos de Outorga dos Serviços de Transporte Coletivo Municipal por Ônibus: Uma Análise do Caso de Porto Alegre**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/118867/000968859.pdf?sequence=1>>. Acesso em 30 out. 2016.

OLIVO, Luís Carlos Cancellier. **Direito administrativo**. Florianópolis: CAPES, 2010.

Disponível em: <

http://www.aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php?file=%2F46243%2Fmod_resource%2Fcontent%2F0%2FDireito_Administrativo_-_miolo_online_16-11-10.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PORTO ALEGRE, Secretaria Municipal da Fazenda. **Editais de Concorrência Pública n. 1**, de 28 de março de 2014. Porto Alegre, 2014a. Disponível em:

<[HTTP://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=1&p_secao=230](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=1&p_secao=230)>. Acesso em 30 out. 2016.

_____. Secretaria Municipal da Fazenda. **Editais de Concorrência Pública n. 3**, de 19 de setembro de 2014. Porto Alegre, 2014b. Disponível em:

<[HTTP://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=4&p_secao=230](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=4&p_secao=230)>. Acesso em 30 out. 2016.

_____. Secretaria Municipal da Fazenda. **Editais de Concorrência Pública n. 1**, de 04 de maio de 2015. Porto Alegre, 2014b. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=19&p_secao=256>. Acesso em 30 out. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª edição, Novo Hamburgo – RGS: Universidade Feevale, 2013. Disponível em:

<<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/Ebook%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

SAKAI, H.; SHOJI, K. *The effect of governmental subsidies and the contractual model on publicly-owned bus sector in Japan*. **Research in Transportation Economics**, n. 29, p. 60-71, 2010.

SECRETARIA NACIONAL DO TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA - SEMOB. **Implantação de sistemas de transporte acessíveis**. Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana. Brasil Acessível – Caderno 5. Ministério das Cidades. Brasília, 2006.

TAKAHASHI, Y. *Provisiono f Local Bus Service in Japan: Focusing on the Roles for Local Governments and Nonprofit Organizations*. In *10th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, 2007, Hamilton Island. **Anais...** Hamilton Island: 2007.

TESCH, Renata. **Qualitative research: analysis types and software tools**. Basingstoke: The Falmer Press, 1990.

TRANSPORT FOR LONDON. *London's Bus Contracting and Tendering Process*. Reino Unido, 2008.

UFRGS. **Transporte Público em Porto Alegre**. Disponível em:

<<https://www.ufrgs.br/jordi/161-transporte/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2001.

YVRANDE-BILLON, A. *The Attribution Process of Delegation Contracts in The French Urban Public Transport Sector: Why Competitive Tendering is a Myth*. ***Annals of Public and Cooperative Economics***, n. 77, p. 453-478, 2006.

ZIONI, Silvana. **Como usar C,T&I para promover a inclusão social?** Políticas públicas: transporte urbano. *Parcerias estratégicas*, v. 20, n. 1, p. 499-518. Brasília, 2005.