

A QUALIDADE EM SERVIÇOS DE TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS: O PROBLEMA DA CONTRATUALIZAÇÃO

Gabriela Beirão, José Sarsfield Cabral

^{1,2} Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
Rua Dr. Roberto Frias, 4200-465 Porto, Portugal
gbeirao@fe.up.pt

Resumo

Um sistema de transporte de passageiros eficiente constitui um elemento fundamental para a qualidade de vida dos cidadãos. Nestas condições, é importante que os sistemas de transporte respondam adequadamente às expectativas e necessidades das pessoas e que, simultaneamente se adaptem à evolução da procura.

No entanto, a procura de transportes públicos tem diminuído face à crescente concorrência do automóvel privado. Perante este problema, os operadores de transportes públicos urbanos estão cada vez mais sensíveis à problemática da qualidade e as autoridades reguladoras procuram introduzir elementos de avaliação da qualidade do serviço, quer nos requisitos de concursos, quer nos contractos de concessão, prestação ou exploração. Com a introdução de indicadores de qualidade nos contractos e concursos pretende-se aumentar a eficiência dos transportes públicos e assegurar uma maior qualidade dos serviços oferecidos ao público. Aliás, a política de transportes da Comissão Europeia coloca a qualidade e as necessidades dos cidadãos no centro do debate.

Por um lado, é necessário avaliar correcta e eficientemente as expectativas dos utilizadores ao longo do tempo, baseando-se nas suas preferências, características e atitudes. Por outro lado, tais expectativas deverão ser reflectidas em objectivos passíveis de serem verificados através de indicadores mensuráveis. Desta forma podem ser incluídos nos contractos e posteriormente controlados. Adicionalmente, é fundamental que o processo de contratualização inclua também aspectos de avaliação da gestão da qualidade dos operadores, permitindo assegurar a manutenção da qualidade do serviço ao longo do tempo.

Neste artigo aborda-se a questão da inclusão de critérios e indicadores de qualidade em concursos e contractos de transportes públicos como forma privilegiada para melhorar a qualidade e eficiência do serviço.

Introdução

Nos países mais desenvolvidos os padrões de viagem estão cada vez mais dependentes do automóvel. De facto, nos últimos anos verificaram-se subidas substanciais nos níveis de mobilidade e posse de automóvel (Citizen's Network, 1996).

Face a este problema, os transportes públicos têm que se tornar mais atractivos para os passageiros, aumentando o nível da qualidade do serviço. Não podem por isso limitar-se a manter o nível de desempenho actual. Algumas das condições essenciais para tornar os transportes mais atractivos são a frequência, a limpeza e o conforto (Citizens' Network, 1996), implicando que os transportes públicos se orientem para o serviço e para o cliente em detrimento da abordagem centrada na produção, que se verificou no passado.

No entanto, a definição de uma política de transportes urbanos é uma questão complexa, envolvendo características regionais específicas e diferentes opções políticas que podem variar entre diferentes países ou mesmo dentro de um país. A diversidade de variáveis envolvidas motiva diferentes abordagens na política de transportes públicos, nomeadamente nas vertentes da regulação e do financiamento.

O facto de existirem vários sistemas de organização dos transportes públicos em diferentes países implica, também, diversos modelos de transportes públicos de passageiros.

Genericamente, os modelos organizacionais podem ser classificados em três categorias (QUATTRO, 1998):

- (i) *companhias públicas*, que fornecem os serviços de transportes em regime de monopólio ou na base de uma autorização;
- (ii) *modelos de concorrência limitada*, que podem assumir duas variantes principais
 - o “modelo Escandinavo” (que é baseado em concursos públicos para uma rota ou área específica, ao custo mínimo), e
 - o “modelo Francês” (semelhante ao “modelo Escandinavo”, mas baseado em contractos de gestão de redes);
- (iii) *modelo de mercado livre*, não regulado.

Na Europa, a posição dominante é assumida pelas companhias públicas. Contudo, uma das principais características que mais marcou a reforma da organização dos transportes públicos europeus na última década foi, incontestavelmente, a expansão

da contratação e dos concursos públicos numa base competitiva (adoptando, sobretudo, o “modelo Escandinavo”) (van de Velde, 2001).

O objectivo dos concursos públicos é, em geral, diminuir os preços, mantendo o nível de serviço existente. Aparentemente, esta política fará sentido nos transportes públicos de autocarro, uma vez que é um sector onde as reduções de custos parecem ser bastante significativas (Muren, 2000). No entanto, os concursos baseados apenas nos preços podem resultar na degradação da qualidade do serviço: daí a crescente importância da introdução de parâmetros da qualidade nos requisitos dos concursos públicos. Este procedimento parece constituir uma óptima oportunidade para melhorar a qualidade do serviço que é prestado, tendo como referência o *benchmarking* das melhores práticas no sector (Hensher e Prioni, 2002).

Parâmetros de Qualidade nos Concursos Públicos

O processo de inclusão de parâmetros da qualidade nos concursos de transportes públicos (e nos respectivos contractos) está ainda numa fase de desenvolvimento. Nos concursos públicos a preocupação essencial tem sido a relação custo/eficiência e custo/eficácia (Hensher e Prioni, 2002). Na maior parte dos casos, não tem havido uma adaptação do nível de serviço à evolução das necessidades do mercado. O desafio actual não é o de prestar os serviços o mais barato possível, mas o de desenvolver os melhores serviços possíveis dentro das restrições económicas existentes (Johansen *et al.*, 2001). Este novo paradigma impõe uma nova estrutura contratual, na qual se contemplem os incentivos apropriados para que os operadores possam melhorar a *performance* na qualidade mantendo os custos (Muren, 2000).

Na verdade, os contractos entre as autoridades de transportes e os operadores contêm, geralmente, alguns requisitos da qualidade, embora se refiram a aspectos técnicos, tais como as características dos veículos. No entanto, em alguns países, especialmente naqueles em que os concursos públicos são prática corrente, os requisitos e critérios de qualidade vão muito para além dos aspectos técnicos, estando relacionados com valores pré-fixados dentro de um sistema de bónus/penalização. Nestes casos, os contractos incluem frequentemente cláusulas sobre métodos de medição, avaliação e controlo, tais como inquéritos à satisfação dos clientes, relatórios de inspecção, sistema de localização automática dos veículos (QUATTRO, 1998).

Os países escandinavos têm já uma longa experiência de concursos públicos, tendo evoluído para a crescente inclusão de requisitos da qualidade. Por exemplo, em Helsínquia foram implementados *standards* rigorosos para a *performance* de serviço, monitorizadas de perto pela autoridade de transportes. Os requisitos da qualidade incluem

- a obrigatoriedade de o operador possuir um sistema de controlo da qualidade;
- a fixação do nível da qualidade do serviço (informação, procedimentos para a interrupção do serviço, uniformes do motorista, etc.);
- a qualidade da prestação (fiabilidade, uso de *displays* com o número da rota, práticas do motorista, etc.);
- a qualidade técnica (condições do veículo, limpeza, etc.).

Naquela cidade a autoridade de transporte efectua um inquérito duas vezes por ano para avaliar o nível de satisfação dos clientes, tomando os seus resultados como base para o pagamento de bónus de qualidade (Citizens' Network Benchmarking Initiative, 2002).

Através dos concursos públicos, países tais como a Finlândia, Suécia e Dinamarca conseguiram, aparentemente, baixar os custos unitários operacionais, melhorar a qualidade da frota de autocarros e melhorar a satisfação dos clientes (TCRP, 1998).

O Problema da Definição da Qualidade do Serviço nos Transportes Públicos

Um problema relevante é o da definição da qualidade de serviços de transporte. Normalmente, é avaliada por indicadores agregados, relacionados com o número de viagens, quilómetros ou passageiros, reflectindo resultados totais, o que pressupõe homogeneidade na qualidade do serviço.

No entanto, os utentes avaliam os serviços de diferentes formas, que podem não estar sistematicamente associadas com a “quantidade” ou intensidade da sua utilização. Aliás, diferentes segmentos de clientes (utilizadores frequentes e não frequentes) têm diferentes níveis de satisfação (Andreassen, 1995). Também as características socioeconómicas dos utentes são importantes na avaliação do nível e qualidade do serviço (Roson, 2001).

O objectivo será então o de definir indicadores da qualidade que permitam avaliar a eficácia do serviço na perspectiva do utilizador. O conceito de qualidade nos serviços de transporte público deverá assim ser fortemente orientado para o utilizador, ou seja basear-se nas suas preferências, características e atitudes. Na prática, tal significa ser capaz de traduzir os requisitos dos passageiros em indicadores hierarquizáveis e verificáveis, e que permitam fixar objectivos mensuráveis.

É também necessário ter em consideração a relação entre estes indicadores da qualidade e as expectativas dos passageiros. Este é um aspecto crítico dos contratos e concursos públicos. As autoridades têm que ser capazes de perceber as características da qualidade esperada e traduzi-las coerentemente em cláusulas contratuais. Do mesmo modo, deverão definir critérios de monitorização apropriados. Por exemplo, em QUATTRO (1998) e Cunningham et al. (2000) verificaram-se

diferenças significativas entre a qualidade esperada pelos clientes e os *standards* do serviço definidos pelo operador, mostrando existirem discrepâncias relativas a aspectos e questões específicas do serviço entre as percepções dos operadores de transportes públicos e os respectivos clientes.

O problema da definição da qualidade do serviço para os transportes públicos é, de facto, relevante. Num projecto financiado pela Comissão Europeia (QUATTRO, 1998) foi elaborada uma tabela da qualidade para os transportes públicos (ver Figura 1), na qual se identificam os aspectos relevantes para os consumidores que podem ser incluídos nos concursos públicos. A tabela inclui oito parâmetros: disponibilidade, acessibilidade, informação, horário, atenção ao consumidor, conforto, garantia/ segurança e ambiente. Note-se que a tabela é apenas indicativa. Tendo em conta as condições locais e prioridades, deverá ser feita uma selecção dos parâmetros mais apropriados, tendo o cuidado de não confundir os operadores com um sistema demasiado sofisticado.

1. Disponibilidade	1.1 Rede 1.2 Horário
2. Acessibilidade	2.1 Interface externo 2.2 Interface interno 2.3 Sistema de bilhetes
3. Informação	3.1 Informação geral 3.2 Informação da viagem – condições normais 3.3 Informação da viagem – condições anormais
4. Horário	4.1 Tempo de viagem 4.2 Pontualidade e fiabilidade
5. Atenção ao consumidor	5.1 Empenho 5.2 Interface com o consumidor 5.3 Pessoal 5.4 Assistência física 5.5 Opções de bilhetes
6. Conforto	6.1 Condições ambientais 6.2 Instalações 6.3 Ergonomia 6.4 Conforto da viagem
7. Garantia/ segurança	7.1 Segurança em relação a crimes 7.2 Segurança em relação a acidentes 7.3 Percepção da segurança
8. Ambiente	8.1 Poluição 8.2 Recursos naturais 8.3 Infra-estrutura

Fonte: Trabalho conjunto QUATTRO / CEN TC320 WG5 (QUATTRO, 1998).

Figura 1: Tabela da qualidade para os transportes públicos.

Embora se possam incluir nos concursos públicos inúmeros parâmetros da qualidade associados a esquemas de bônus/penalização, salienta-se que, em qualquer caso, os mecanismos de incentivo só deverão relacionar-se com parâmetros sobre os quais o operador tenha efectiva influência. Por exemplo a velocidade de circulação pode depender de factores de tráfego sobre os quais o

operador não tenha qualquer domínio. Este aspecto é muito importante e não pode ser ignorado.

Aspectos Críticos na Introdução de Parâmetros da Qualidade nos Concursos Públicos

A introdução de especificações de qualidade nos contractos depende da utilização de métodos consistentes e fiáveis para estimar o valor para os passageiros dos diferentes aspectos da qualidade do serviço. Por outro lado, os parâmetros da qualidade não devem tornar os contractos demasiado complexos, sob pena de desencorajar potenciais licitantes aos concursos e acrescentar excessivos custos ao processo de avaliação e monitorização do serviço.

De facto, a autoridade de transportes tem que ter capacidade suficiente para verificar a qualidade do serviço prestado e dispor de mecanismos efectivos de imposição dos requisitos, evitando que estes se transformem em meras formalidades, tal como aconteceu no passado (ver QUATTRO, 1998).

Os contratos deverão definir explicitamente quer os requisitos mínimos para os diferentes aspectos da qualidade do serviço, quer o método de os avaliar. A pontualidade é um exemplo de um parâmetro passível de ser incluído num contracto. Outro procedimento típico é a utilização de inquéritos de satisfação dos clientes, que normalmente se associam a um bónus com um valores dependentes dos resultados.

A autoridade de transporte de Copenhaga é o maior exemplo da utilização sistemática de inquéritos aos consumidores como base para incentivos monetários aos operadores (Muren, 2000). Neste caso, os clientes classificam os autocarros no que respeita a limpeza e manutenção interior, temperatura, ventilação, ruído, condução e comportamento do condutor. Adicionalmente, os inspectores da autoridade de transportes verificam o interior dos autocarros em busca de factores mais objectivos (por exemplo, a iluminação). Em cada três meses o operador que tiver maior pontuação na satisfação dos clientes recebe um bónus, que pode ascender a um máximo de 5,5 por cento dos custos operacionais.

Outro aspecto fundamental é a correcta avaliação da capacidade do operador para prestar o serviço contratado. Devem ser incluídas especificações referentes à qualidade interna do operador (tais como programas de melhoria continua), ou aos sistemas de gestão qualidade.

Adicionalmente, existem outras questões importantes que devem ser consideradas na implementação de um concurso público, nomeadamente as relativas à definição de políticas e ao desenho do contrato.

Cox *et al.* (1995), num estudo envolvendo as cidades de Copenhaga e Londres, identificaram alguns dos factores chave para o sucesso dos concursos públicos. Tais

factores são o total empenhamento das autoridades governamentais no concurso e na separação entre a política e as operações, eliminando o conflito de interesses. O segundo factor é o próprio desenho do concurso, de modo a atrair operadores de pequena e grande dimensão e estimular a concorrência. A especificação clara dos *standards*, a fixação de sanções (monetárias, ou mesmo o termo do contracto) e os incentivos (bónus baseados na satisfação dos clientes ou extensões do contrato) foram também considerados factores decisivos para encorajar um bom desempenho. Finalmente, o empenho da autoridade reguladora na obtenção e monitorização do serviço foi considerado imprescindível para se obter um elevado nível de qualidade e de eficiência, e para permitir criar um mercado viável e competitivo.

Conclusão

Os transportes públicos enfrentam profundas e rápidas mudanças. Perante a crescente pressão para melhorarem o desempenho dos transportes públicos, os governos têm tendência em adoptar modelos de mercado concorrencial. A principal estratégia de concessão/privatização tem sido a de concursos públicos, através dos quais a autoridade pública obtém um serviço específico recorrendo ao mercado, tentando garantir o nível de serviço e, simultaneamente, procurando diminuir ou mesmo reduzir os custos.

Contudo, a par dos custos, a qualidade do serviço começa a assumir um papel fundamental no processo de concurso público. No entanto, a dificuldade de definir objectivamente a qualidade, bem como a de estabelecer o método de a medir e monitorizar, abre um novo desafio às autoridades de transportes públicos e aos respectivos operadores. É fundamental que as especificações a introduzir nos contratos tenham como consequência a melhoria da qualidade do serviço, encorajando o aumento do número de passageiros e, simultaneamente, induzam a eficiência em termos de custos.

Em suma, as entidades de transporte (reguladores e operadores) têm que ser capazes adequar as suas políticas (ao nível estratégico, tático e operacional) aos requisitos dos consumidores. A experiência acumulada em alguns países aponta para que a inclusão de parâmetros da qualidade nos concursos públicos e nos respectivos contractos de transportes constitui uma forma privilegiada para promover a qualidade e a eficiência do serviço.

Referências

Andreassen, W. T. (1995), "(Dis)Satisfaction With Public Services: The Case of Public Transportation", *Journal of Services Marketing*, Vol.9, No. 5, pp. 30-41.

Citizen's Network (1996), "Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe", European Green Paper, European Commission, ISBN 92-827-5812-5.

Citizens' Network Benchmarking Initiative (2002), "Working group Contracts and Quality - Improving Quality and Value For Money in Public Transport Through Tendering", Final report, European Commission.

Cox, W.; Love, J. e Newton, N. (1995), "Summary of International Urban Transport Competition with Case Studies: Copenhagen, London, and San Diego", *Proceedings of the Fourth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Rotorua, N.Z..

Cunningham, L.; Young, C. e Lee, M. (2000), "Methodological Triangulation in Measuring Public Transportation Service Quality", *Transportation Journal*, Vol. 40, No. 1, pp. 35-47.

Hensher, D. A. e Prioni, P. (2002), "A Service Quality Index For Area-Wide Contract Performance Assessment Regime", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 36, No. 1, pp. 93-113.

Johansen, K. W.; Larsen, O. I.; Norheim, B. (2001), "Towards Achievement of Both Allocative Efficiency and X-Efficiency in Public Transport", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 35, No. 3, pp. 491-511.

Muren, A. (2000), "Quality Assurance in Competitively Tendered Contracts", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 34, No. 1, pp. 99-112.

QUATTRO (1998), "Quality Approach in Tendering Urban Public Transport Operations", *Transport Research Fourth Framework Programme, Urban Transport*, VII- 76, Office for Official Publications of the European Communities.

Roson, R. (2001), "Assessing the Option Value of a Publicly Provided Service: The Case of Local Transport", *Urban Studies*, Vol. 38, No. 8, pp. 1319-1327.

TCRP - Transit Cooperative Research Program (1998), "International Transit Studies Program Report on the Spring 1997 Mission Public-Private Partnerships and Innovative Transit Technologies in Scandinavia", *Research Results Digest*, No. 27, Transportation Research Board.

van de Velde, D.M. (2001), "The Evolution of Organisational Forms In European Public Transport", *Proceedings of the Seven International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Molde, Norway.