

# **REGULAÇÃO ALTERNATIVA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS: VIABILIDADE LEGAL DO MODELO DE REGULAÇÃO DE TOQUE LEVE**

## **RESUMO**

A regulação atual do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP) do País sinaliza na formação de mercados incontestáveis, o que, na maior parte das situações, não incentiva a melhoria das empresas participantes do mercado, dado a falta de competitividade. O objetivo do estudo, que ora é apresentado neste relatório, é encontrar a viabilidade jurídica do modelo de Regulação de Toque Leve para o Brasil. Para tanto, constrói-se um modelo licitatório fundado no conceito de Administração Pública gerencial, apontando que o TRIP brasileiro pode abraçar uma situação competitiva.

## **ABSTRACT**

The current regulation of the Interstate Road Passenger Transport (IRPT) in Brazil leads to uncontested markets, which is characterized by competitiveness lack. In many situations it does not stimulate the improvement of the participant companies. Thus, the aim of this study is to determine the legal viability of a light-touch regulation model for the Brazilian case. Therefore, a bidding model is built based on the concept of managerial Government, indicating that the IRPT can embrace a competitive situation.

## **1. PROPOSTA DE PESQUISA**

De acordo com artigo 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, entende-se que tal dispositivo legal impõe ao Estado a responsabilidade de estabelecer as condições de prestação dos serviços e de garantir a existência de condições de concorrência que favoreçam o aumento da eficiência econômica na oferta dos serviços. Cabe, então, apontar quais são os serviços ofertados pelo Poder Público.

Esclarecendo o assunto, o artigo 6º, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 1993) define serviço como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

No que tange ao Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP), o Poder Público federal estabeleceu uma estrutura regulatória, baseada no conceito de serviço público, consoante às diretrizes estabelecidas na Lei n. 10.233/01, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na Lei n. 8.987/95, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e no Decreto n. 2.521/98, atual regulamento dos serviços de TRIP.

Pois bem, a doutrina entende, de maneira pacífica, que o processo licitatório é uma exigência legal e, ao mesmo tempo, é indispensável que o mercado possua uma competitividade, de modo que se ofereça um serviço de qualidade. Observa-se no País, contudo, uma situação contraditória, pois a filosofia dos regulamentos atuais sinaliza claramente na direção de mercados fechados, que se omitem de risco e de competição frente a potenciais concorrentes e não contém elementos que induzam aos operadores a melhora do sistema de uma forma geral (BRASILEIRO e ARAGÃO, 2000).

Analisando o retrato da regulação adotada pelo Brasil, percebe-se que a prática não permite uma concorrência de mercado entre as empresas prestadoras de serviço do TRIP. Isso porque,

depois de passado o processo licitatório a empresa vencedora, na grande parte das ocasiões, goza de privilégios de exclusividade de mercado, explorando assim um monopólio criado por barreiras institucionais, onde a livre entrada de outras firmas não é permitida.

Em face dessa barreira encontrada pela visão tradicionalista dos atores do Direito Administrativo brasileiro é necessário que se introduza um modelo de Regulação de Toque Leve (RTL), já consolidado na literatura mundial, de maneira que outras empresas possam entrar no mercado, inserindo neste, uma certa contestabilidade. Destaca-se que o modelo de RTL já é praticado em outros países, como a Inglaterra, e os resultados, quanto a qualidade dos serviços de TRIP prestados são satisfatórios.

Em virtude do exposto, verifica-se que o País carece de uma regulação competitiva para os serviços de TRIP. Observa-se, também, que um modelo de RTL é capaz de inserir uma característica de contestabilidade ao mercado, como apontam as práticas internacionais. Assim sendo e com a intenção de contribuir com o debate formado em torno da regulação TRIP, a dissertação tratará de analisar a viabilidade jurídica do modelo de regulação de toque leve.

Espera-se então, a viabilidade jurídica de um modelo de RTL, onde a intervenção estatal é menor se comparado ao modelo de regulação tradicional e, é capaz de: i) incentivar a competição e; ii) aumentar a eficiência das empresas concessionárias – como mostram as práticas internacionais – prestadoras de serviço evitando a formação de um mercado incontestável.

## **2. METODOLOGIA A SER UTILIZADA**

A metodologia adota para cumprir os objetivos do trabalho abrange cinco etapas, a seguir discutidas. Na Etapa 1 se realizará uma revisão na literatura, mediante consulta em livros e artigos científicos, sobre os seguintes assuntos:

- a) Economia da Regulação e mercados contestáveis; os fatores que levam a formação dos mercados ditos incontestáveis e os conseqüentes prejuízos para a concorrência de mercado;
- b) Experiências internacionais de desregulamentação do TRIP, com uma breve abordagem sobre a competição de mercado existente nos países estrangeiros, destacando-se os principais aspectos envolvidos; como se comportam as barreiras à entrada das empresas prestadoras do serviço e; a diferenciação dos serviços e as políticas regulatórias alienígenas às políticas brasileiras;
- c) Situação atual do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros no Brasil, destacando-se: i) alguns dados operacionais; ii) diagnóstico simplificado e; iii) legislação do sistema; de modo a se perceber que o mercado necessita de melhoras, ilustrando, também, o debate formado em torno do tema;
- d) Observar os critérios adotados pelo Modelo de Regulação de Toque Leve proposto pela bibliografia existente, tratando detalhadamente das suas características e riscos de funcionamento.

Na etapa seguinte, o conceito de Administração Pública gerencial será debatido e, com base nesse conceito, avaliar-se-á o modelo regulatório adotado pelo País. Nesse contexto, passa-se a analisar as barreiras impostas pela legislação brasileira nos procedimentos licitatórios, buscando, na próxima etapa do estudo, um modelo capaz de se enquadrar na perspectiva tradicionalista adotada pelo Direito Administrativo brasileiro.

Assim sendo, a terceira etapa se encarrega em verificar a viabilidade legal do modelo de RTL, detalhando como seria o procedimento licitatório capaz de inserir contestabilidade no mercado do TRIP. Isso posto, a quarta e última etapa do estudo se preocupa em apontar os riscos de implementação desse novo procedimento licitatório, discutindo acerca das percepções do estudo e recomendando alguns estudos futuros e necessários para a consolidação do tema.

### **3. BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Como explicitado, os capítulos de revisão bibliográfica conterão estudos acerca dos temas: i) teoria regulatória e formação de mercados contestáveis; ii) hipóteses de contestabilidade do TRIP nas experiências internacionais e; iii) detalhamento do modelo já consolidado de RTL, com pequenas adaptações à realidade dos mercados brasileiros.

#### **3.1.1 Teoria regulatória e formação de mercados contestáveis**

A bibliografia define a regulação econômica como uma limitação, respaldada pelo poder de sanção, imposta pelo Estado nas relações econômicas estabelecidas entre indivíduos ou organizações (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON Jr., 1997). Ainda sobre o conceito de regulação, a literatura aponta que quando definida de forma adequada, abraça todos os tipos de impostos e subsídios, bem como os controles: legislativo e administrativo explícitos sobre taxas, ingresso no mercado, e outras facetas da atividade econômica (POSNER, 2004).

Para determinar as situações em que é desejada a intervenção estatal nas relações econômicas a literatura apresenta dois questionamentos: É possível que exista competição entre as empresas que oferecem os serviços? e, se possível, essa competição é desejada? Caso as respostas para as duas questões sejam positivas, não é necessária uma participação intensa do Estado, esse se limitaria, apenas, a estabelecer alguns parâmetros mínimos de segurança e qualidade. Contudo não seriam controlados preços e tampouco quantidade de serviço ofertado (RUS; CAMPOS; e NOMBELA, 2003).

Depois de conhecidos as razões que levam o Estado a regular as atividades econômicas é importante observar os critérios que sinalizam para um bom desenho regulatório (ARAGÃO *et al*, 2004). É vital que se discuta, também, o conceito de mercados contestáveis, caracterizados pelos baixos custos de entrada e saída das empresas. Em um segundo instante, destaca-se como característica desses mercados, o impedimento, por parte do Estado, de que as empresas participantes pratiquem preços predatórios de modo a dominar o mercado (BAUMOL, PANZAR e WILLING).

#### **3.1.2 Hipóteses de contestabilidade do TRIP: experiências internacionais de mercados competitivos**

A desregulamentação dos transportes públicos na Grã-Bretanha ocorreu em uma série de etapas, a primeira delas foi figurada com a edição da Lei dos Transportes em 1980. Com a introdução de tal dispositivo legal houve uma desregulamentação no transporte rodoviário interurbano, abolindo restrições de entrada e o controle tarifário; e, em contrapartida, o órgão gestor aprimorou o controle de qualidade, principalmente no que tange à segurança (ARAGÃO, 1995). As próximas linhas enumeram as principais mudanças ocorridas:

- a) retirada a obrigatoriedade do licenciamento da linha, foi dada liberdade de acesso à prestação do serviço e a liberdade de tarifação. Porém a entrada da empresa no mercado deveria ser oficiada ao *traffic commissioner*, com no mínimo de 42 dias de antecedência.
- b) é proibido aos governos locais o subsídio para os serviços ditos comerciais. Entretanto, se não compusessem uma rede julgada satisfatória, o órgão gestor poderia introduzir um processo licitatório, de maneira que aquele déficit fosse sanado.
- c) os governos locais têm autonomia para subsidiar passes sociais para um determinado grupo de pessoas, tendo todas as operadoras o acesso a esse tipo de financiamento.
- d) nas áreas metropolitanas, os antigos órgãos gestores, passam a ter um novo papel de analisar os serviços e detectar possíveis falhas e insuficiências do sistema, licitar os serviços deficientes, operacionalizar os passes sociais, bem como investir na infra-estrutura da rede.
- e) foi permitido aos táxis realizar serviços, equivalentes aos realizados no Brasil, e chamados de lotação.

Ressalta-se que o processo de desregulamentação na Grã-Bretanha é muito mais complexo do que o exposto acima. Contudo, como se trata de um projeto de pesquisa não serão feitas maiores considerações pelo limite de escopo.

### **3.1.3 Regulação alternativa para o TRIP: Detalhamento do modelo de regulação de toque leve**

Assumindo que a infra-estrutura do transporte público no Brasil não favorece às grandes empresas operadoras do TRIP, mas em sentido oposto, ela oferece um mercado potencialmente contestável. O modelo proposto tem como norte o modelo Britânico de desregulamentação, que permite a livre entrada de empresas, tendo basicamente um controle da qualidade (ARAGÃO *et al*, 2002).

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARAGÃO, Joaquim (1995). Transições institucionais nos transportes públicos: experiência britânica de desregulamentação. In: *Transportes*. Rio de Janeiro: ANPET, p. 36-79.
- ARAGÃO, Joaquim; *et al*. (2002). A light-touch regulation model for public transit in small cities. In: *Tendhinternational Cadatu Conference*, Lomé. Proceedings of the tenth international Cadatu conference, Lisse: Bakelma, v.1, p.419-424
- ARAGÃO, Joaquim; *et al* (2004). Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: SANTOS, Enílson; ARAGÃO, Joaquim. *Transportes em tempos de reforma: estudos sobre o transporte urbano*. 2 ed. Natal: EDUFRRN. p.49-78.
- BAUMOL, William J.; PANZAR, John C.; WILLING, Robert, D. (1988). *Contestable markets and theory of industry structure*. Revised edition. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.
- BRASIL (1993) Lei n. 8.666, de 21.06.93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2007.
- BRASILEIRO, Anísio; ARAGÃO, Joaquim (2000). Agências regulatórias: que contribuições do (ao) setor de transportes no Brasil?. In: SANTOS, Enílson; ARAGÃO, Joaquim. *Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática*. Brasília: LGE, p.233-260.
- POSNER, Richard A. (2004). Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, p. 49-80.
- VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M.; HARRINGTON Jr., Joseph F (1997). *Economics of regulation and antitrust*. 2 ed. London: MIT Press.