

CONCEITOS DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E SUAS APLICAÇÕES NA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTES: PROPOSTA DE UMA AGENDA PARA DISCUSSÃO

Rodrigo Otavio Moreira da Cruz¹

Pedro Maciel Capeluppi²

Joaquim José Guilherme de Aragão³

*Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – CEFTRU
Universidade de Brasília – UnB*

RESUMO

Após a década de 70 pressões sociais exigiram a re-estatização de alguns serviços prestados pela iniciativa privada. No entanto, as crises do petróleo de 1973 e 1979, aliadas à baixa rentabilidade de alguns serviços, obrigaram a Administração Pública a repensar seus arranjos institucionais. É nesse contexto que surge a tendência de um Estado regulador (gerente de serviços). Aproveitando a discussão estabelecida, surge a necessidade de aplicação da Teoria dos Custos de Transação para determinar o melhor arranjo institucional. O presente artigo tem como objetivo apresentar um primeiro estudo sobre a aplicação dessa teoria na delegação de serviços públicos de transporte, com a sugestão de aplicação para o caso do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros.

ABSTRACT

After the seventies, society demanded that the government carry out deprivatization of services that had been contracted out. However, the oil crises in 1973 and 1979, coupled with low profitability in some services, led public authorities to search for alternative methods for delivering public services. In that context, there is a tendency for the State to play a regulatory role (e.g, service manager). Accordingly, there is a need for using Transaction Cost Economics to determine how services will be delivered. This paper presents a first attempt to apply that theory to the issue of contracting out public transportation services; suggesting how it can be used in managing Interurban Land Passenger Transportation.

1. INTRODUÇÃO

Até a década de 70, uma série de fatores determinou um considerável aumento da participação do Estado nas atividades econômicas, tais como: (i) pressões sociais por melhores serviços; (ii) surgimento de novas atividades (ou aumento da complexidade técnica das já existentes) de interesse coletivo; e (iii) o nacionalismo contra empresas multinacionais que exploravam atividades consideradas estratégicas para o interesse nacional (ARAGÃO, 2007 e CASTRO, 2000).

Nesse contexto de pressões sociais, a Administração preferiu retomar os serviços prestados pela iniciativa privada e utilizar toda a sua infra-estrutura para a prestação/gestão dessas atividades. Assim, além de amenizar os anseios listados no parágrafo anterior – que determinaram uma maior participação do Estado nas atividades econômicas, a Administração poderia auferir os eventuais lucros com a prestação desses serviços.

No entanto, de acordo com os mesmos autores (ARAGÃO, 2007 e CASTRO, 2000), as crises do petróleo de 1973 e 1979, somados aos anos de investimentos estatais não lucrativos, fizeram com que o Estado buscasse novas formas organizativas para a prestação dessas atividades. Foi nesse cenário que surgiu, no fim do século XX na Grã-Bretanha, o conceito de uma Administração Pública gerencial (ou Estado regulador) motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado, como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado (SANTOS, 2003).

Nesse sentido, de acordo com CRUZ (2008) houve uma transformação da máquina estatal no fim do século passado que, em outras palavras, significou a transformação de um Estado prestador de serviços públicos em um Estado gerencial. Ainda sobre o assunto, DI PIETRO (2005a) aponta que a responsabilidade por gerir uma diversidade de serviços, levou, e ainda leva, a Administração a criar novas formas organizativas que possam garantir um serviço adequado aos seus usuários.

Nesse contexto, surgem diversas discussões sobre as reformas do Estado e do texto constitucional. Dentre outros temas, abordam-se acerca de transparência; privatização; parceria; terceirização; subcontratação; modelos de cooperação de provisão; e critérios de flexibilização da Administração Pública. Destaca-se que esses estudos buscam a forma organizacional do Estado mais adequada de tal forma que os procedimentos licitatórios e de controle sejam mais simples (MEDAUAR, 2006 e DI PIETRO, 2005b).

Este assunto despertou curiosidade entre os estudiosos (ARAGÃO *et al*, 2004; WILLIAMSON, 1998 e WILLIAMSON, 1999) que buscam os arranjos institucionais mais adequados e eficientes para a gestão dos serviços de responsabilidade do Estado. Como forma de medir tal eficiência dos arranjos institucionais, COSTA e SANTOS (2008) sugerem uma avaliação por medidas de desempenho das operadoras baseadas em: insumos; produtos; resultados e; adicionalmente um quarto parâmetro de avaliação: economia nos custos de transação associados às contratações.

De acordo com COSTA e SANTOS (2008), os custos de transação são considerados como o dispêndio de recursos com planejamento, adaptação e fiscalização das relações entre os agentes econômicos e políticos, uma vez que o comportamento oportunista destes pode resultar no aparecimento de conflitos nas relações contratuais.

Ainda sobre o comportamento dos agentes econômicos e políticos é importante observar os conceitos da Teoria dos Jogos. Essa teoria é responsável pelo entendimento do comportamento dos licitantes em função das estratégias traçadas, como será observado, é interessante que o Poder Público conheça a matriz de ganhos para que o processo licitatório possa atingir os resultados (isonomia entre os participantes, por exemplo) esperados.

Nesse cenário, onde a verificação e mensuração dos custos de transação – aliados aos conceitos da Teoria dos Jogos – para provisão de serviços públicos podem ser considerados instrumentos relevantes para a decisão de quais arranjos institucionais e contratuais são mais eficientes para a Administração pública, surge a necessidade de aplicação desses conceitos para a delegação (e regulação) dos serviços públicos de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros – TRIP.

Assim, o presente artigo tem como objetivo apresentar as primeiras linhas da discussão e propor uma agenda de discussões tendo em vista a complexidade e relevância do assunto. Para tanto, seguido desta breve introdução, o presente artigo se divide em outras sete seções. A primeira trata dos cuidados necessários no desenho do contrato. Em seguida apresentam-se as primeiras linhas sobre a Teoria dos Custos de Transação e sua aplicação para a delegação de serviços públicos. O capítulo seguinte trata do entendimento do comportamento dos licitantes à luz da Teoria dos Jogos. Seguindo, é sugerida uma agenda para discussão dos conceitos apresentados. Por fim, mostram-se as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas para elaboração deste documento.

2. CUIDADOS NO DESENHO DO CONTRATO: NECESSIDADE DE CONSIDERAR OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO E TEORIA DOS JOGOS.

O contrato celebrado entre a Administração Pública e o particular é o instrumento que define o serviço delegado, delimita sua área, determina a forma e o tempo da sua exploração e estabelece o direito e as obrigações das partes e dos usuários (ARAGÃO, 2007). KLEIN (1998) aponta que nos locais onde as leis relacionadas à delegação de serviços públicos são relativamente novas, os contratos tendem a ser extensos, ao passo que, nos países onde existe uma tradição de delegar serviços ao particular, esses contratos tendem a ser mais enxutos.

De uma forma geral, a literatura (KLEIN, 1998; CRAMPES e ESTACHE, 1997) aponta que esses contratos possuem cláusulas relativas à: (i) obrigações e direitos das partes e usuários e; (ii) riscos e incentivos da operação, aqui incluída a política de precificação dos serviços prestados. KLEIN (1998) vai além e diz que a clareza e precisão dessas cláusulas determinam a possibilidade de re-negociações entre o Poder Público e o particular. Nesse sentido, os autores propõem que conste na estrutura do contrato os seguintes itens:

a) metas a serem atingidas

As metas a serem cumpridas pelos operadores devem estar previstas de forma clara e não ambígua. No entanto, KLEIN (1998) aponta que o contrato não deve estabelecer regras para que os operadores atinjam essas metas, pois o instrumento contratual deve deixar certa liberdade para que os operadores apresentem soluções inovadoras e eficientes.

b) obrigações de investimentos

Em alguns casos, como apontam CRAMPES e ESTACHE (1997), o Poder Público deve estabelecer algumas obrigações de investimento por parte do particular prestador do serviço delegado. Esse item contratual carrega riscos, uma vez que o mercado pode não corresponder ao planejado e os investimentos, em consequência, não alcançarem os retornos inicialmente projetados.

c) parâmetros de qualidade de difícil mensuração

Existem situações, de acordo com KLEIN (1998), em que a mensuração da qualidade do serviço prestado não é possível – ou é muito difícil. Nesses casos, o Estado deve prever no contrato a utilização de algumas soluções técnicas, por exemplo, para garantir um parâmetro mínimo de qualidade. A instalação de filtros em uma usina termoeletrica, por exemplo, pode garantir uma qualidade mínima do ar, uma vez que ficaria inviável a sua constante mensuração.

É importante destacar que essas exigências devem ser feitas apenas quando se tratar de questões de saúde, segurança pública ou meio ambiente, uma vez que o operador é o agente mais adequado para propor soluções inovadoras e eficientes, como descrito nas linhas acima.

d) obrigações de trabalho

KLEIN (1998) destaca, ainda, que em algumas circunstâncias o contrato deve prever a obrigação de tarefas a serem realizadas pelo particular. Isso geralmente ocorre quando não há uma regulação no preço do serviço prestado. Na exploração de determinado curso d'água, por exemplo, o Poder Público pode exigir um plano de trabalho para a despoluição do mesmo.

e) identificar os riscos não controlados pelo operador

CRAMPES e ESTACHE (1997) apontam que os riscos que o operador não pode controlar não devem ser a eles alocados. Para tanto é interessante observar os ensinamentos de PARTNERSHIPS VICTORIA (2001) para a alocação de riscos. Uma vez identificados os riscos o contrato deve discriminar os responsáveis por cada um dos riscos inerentes a operação do serviço delegado.

f) estabelecer as regras de incentivos

As regras sobre os incentivos dos operadores, bem como a divisão de custos entre o particular e o Estado, quando for o caso, devem estar previstos em contrato. Se houverem políticas tarifárias diferenciadas em função do desempenho do operador, isso também deve estar expresso no contrato (KLEIN, 1998).

g) parâmetros para a continuidade dos serviços prestados

Em alguns casos o Poder Público pode encontrar dificuldades para encontrar outro operador. Nesse sentido, KLEIN (1998) propõe que seja inserida cláusula no contrato para que operador continue prestando o serviço caso exista alguma renegociação. Tal cláusula também dá maior segurança ao poder público para possíveis ajustes no contrato, uma vez que a ameaça do operador de não prestar o serviço pode ser punida, uma vez que essa obrigação está expressa em contrato.

Além dos itens listados acima, na leitura dos textos: KLEIN (1998) e; CRAMPES e ESTACHE (1997) verifica-se ainda a necessidade de um primeiro contato da Administração Pública com os possíveis financiadores do projeto, uma vez que o desenho do contrato pode inviabilizar esse financiamento. Preocupados com o assunto, estudiosos (ARAGÃO; BRASILEIRO *et al*, 2007) propõem um modelo de parcerias sociais para a sociedade brasileira para o financiamento de projetos em transportes.

Até mesmo os contratos cuidadosamente elaborados necessitam de mecanismos de ajustes. É necessário que as regras e princípios de negociações estejam claros para que não seja preciso uma re-contratação, ou uma discussão na esfera judicial para o ajuste desse instrumento (KLEIN, 1998). Caso esse cuidado não seja tomado alguns dos custos da transação da delegação desses serviços (gastos com a máquina pública e advogados) podem ser muito altos, de acordo com KLEIN (1998), esses custos podem ser maiores que 10% do valor do projeto.

Observando os custos da transação, a administração pública pode verificar a pertinência ou não de determinado arranjo institucional para a gestão (ou provisão) de um serviço. Caso opte por delegar os serviços é essencial que a Administração Pública, além dos cuidados com o contrato, estabeleça uma tática licitatória que contemple o estudo das estratégias dos licitantes para que sejam definidos alguns parâmetros máximos e mínimos a serem respeitados nas ofertas dos concorrentes. Essas considerações são apresentadas nas próximas seções deste documento.

3. PRIMEIRAS LINHAS SOBRE A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO APLICADA À REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

Para a apresentação das primeiras linhas sobre a Teoria dos Custos de Transação (TCT) e sua aplicação na regulação de serviços públicos, a presente seção subdivide-se em outras duas. A

primeira delas trata dos ensinamentos da TCT, enquanto a segunda aporta à sua aplicação na regulação de serviços públicos.

3.1 Conceitos da Teoria dos Custos de Transação

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi desenvolvida como um complemento à microeconomia neoclássica e seu principal expoente é WILLIAMSON (1975; 1985; 1996; 1998 e 1999). Seu objetivo é ir além da análise tradicional, mas não romper com ela. De acordo com o próprio WILLIAMSON (1998), a TCT é uma forma de se estudar as organizações em que a transação é a unidade básica de análise e envolve aspectos de economia, direito e economia das organizações, e por isso, é considerada uma abordagem multidisciplinar.

A TCT começou a ser estruturada com os estudos de Coase (1937), a partir de sua insatisfação com a teoria tradicional que tratava o sistema econômico como auto-regulável pelo mercado, e conseqüentemente não dava a devida atenção às firmas. Segundo ele, a firma como as conhecemos não foram consideradas pela análise econômica, que se preocupava apenas com os estágios da produção. A firma seria mais do que uma coleção de transformações tecnológicas. Não só transformaria insumos em produtos, mas assim como os mercados, coordenava as ações dos agentes econômicos (WILLIAMSON, 1985).

Essa percepção levou alguns pesquisadores a tentar entender de que maneira se dava a escolha entre diferentes mecanismos de coordenação da produção (governança): mercados e hierarquias. A coordenação via mercado se dá pelo sistema de preços, sem a interferência de terceiros. Cada estágio da produção é articulado por meio de contratos. Já a coordenação hierárquica articula a produção dentro de uma organização. Ao invés de contratos, os estágios da produção são subordinados a um controle superior, ou seja, são organizados pelas firmas.

A proposição de WILLIAMSON (1999) é que a escolha dos mecanismos de governança seja feita com base nos custos de transação. Quando os custos da articulação via mercado fossem menores, essa seria a alternativa escolhida, e em contrapartida, caso os custos da coordenação via hierarquia se apresentassem menores, a produção aconteceria dentro de organizações. WILLIAMSON (1975) admite também uma combinação entre essas duas formas, chamada de híbrida.

Para entender melhor como isso funciona é necessário entender o que é a unidade básica de análise proposta pela TCT, a transação. Uma transação ocorre toda vez que um bem ou serviço é transferido para uma interface tecnologicamente separada (WILLIAMSON, 1985). SHELASKI e KLEIN (1995) exemplificam os custos de transação ao identificá-los como aqueles incorridos ao localizar outros agentes dispostos a efetivarem a transação, comunicarem-se e trocarem informações que não se resumem aos preços. Enquanto os bens devem ser descritos, inspecionados, pesados e medidos, e muitas vezes é preciso recorrer a um contrato escrito sob a proteção do ordenamento jurídico (ou mesmo privado), em que há custos para sua confecção, como a troca de documentos, a assistência de advogados, a manutenção de registros ou de instituições de reforço e acompanhamento.

Depois de passar pelo conceito de transação, é preciso identificar as bases da teoria. Ela apóia-se em dois pressupostos sobre o comportamento dos agentes econômicos, a racionalidade limitada e o oportunismo. WILLIAMSON (1985) aponta que quando os agentes

comportam-se de acordo com a racionalidade limitada, não é possível prever todas as alternativas possíveis, sendo necessário que conflitos sejam solucionados por terceiros.

WILLIAMSON (1985) considera também distintas formas de busca pelo interesse próprio. A primeira delas, a forma forte, é o oportunismo, pressuposto comportamental que sustenta a TCT. Enquanto a teoria econômica argumenta que os agentes comportam-se de maneira isenta na busca da satisfação de seus interesses, a TCT admite um comportamento que pode prejudicar outros agentes de forma intencional. De acordo com WILLIAMSON (1985) a busca pelo interesse próprio poderá prejudicar outros agentes caso uma das partes distorça ou manipule informações necessárias para a execução das transações.

Em resumo, a TCT diz que a forma hierárquica de governança surge para resolver os problemas causados pela racionalidade limitada e pelo oportunismo em meio a um ambiente incerto e sujeito à especificidade dos ativos. A decisão em torno da melhor forma de coordenação da produção depende dos custos associados às transações.

3.2 Aplicação dos conceitos da TCT na regulação de serviços públicos

De acordo com CROCKER e MASTEN (1996), antes de delegar um serviço público a um particular é necessário verificar os custos dos distintos arranjos institucionais para a gestão (ou provisão) desse serviço. Para tanto são sugeridas as seguintes etapas: (i) Identificar as características que distinguem os diferentes arranjos institucionais; (ii) Levantamento dos custos dos diversos arranjos institucionais e; (iii) Comparação desses custos para a escolha do melhor arranjo.

Os mesmos autores (CROCKER e MASTEN, 1996) apontam que em determinados casos o particular, nas transações, deve adquirir os ativos específicos estabelecidos pelo contrato firmado para a prestação de determinado serviço público. Nesse sentido, os autores propõem investimentos quanto a aspectos:

- físicos, investimentos em equipamentos para melhor relacionamento;
- localização, um dos negociantes pode alterar sua localização de trabalho para reduzir os custos com deslocamento;
- capital humano, realizar capacitações para que os negociantes possam conversar com o mesmo grau de conhecimento.

No entanto, como apontou KLEIN (1998), o contrato não consegue prever todos os cenários futuros. Nesse sentido, ainda que se realizem os ativos listados acima, haverá descontentamentos por parte dos contratantes. Com essa preocupação, CROCKER e MASTEN (1996) apontam que o Poder Público reage a tal situação de duas formas. Quando as incertezas quanto aos cenários futuros é tão grande os contratos, geralmente, ou são superficiais ou têm seu prazo muito curto.

Dessa forma, CROCKER e MASTEN (1996) propõem os seguintes arranjos institucionais, de acordo com os ativos a serem adquiridos pelos prestadores de serviço:

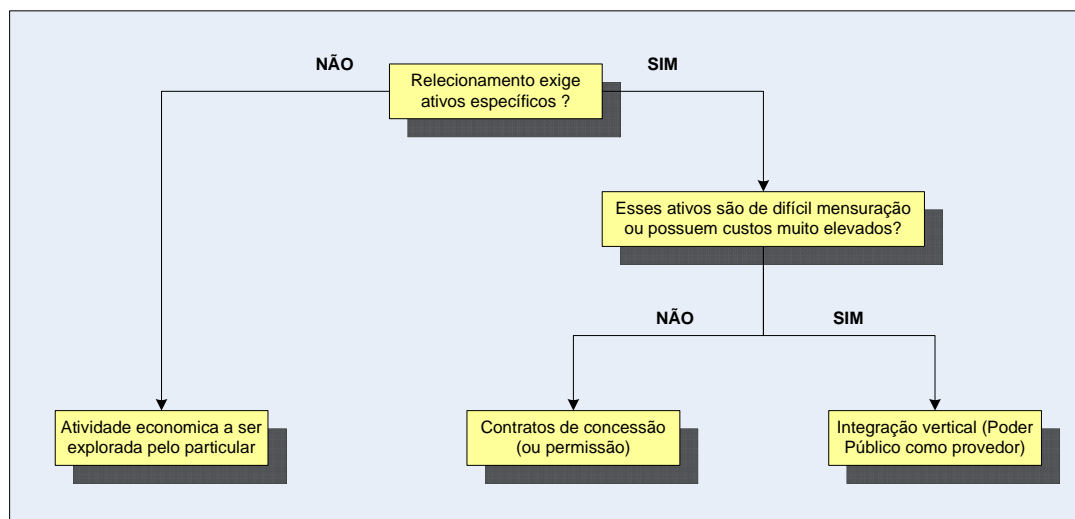


FIGURA 1. Determinantes da escolha de arranjo institucional
(Fonte modificada: CROCKER e MASTEN, 1996)

Em suma, a escolha do arranjo institucional ótimo – atividade econômica, contratos de concessão ou integração vertical – é dependente do desejo das partes em diminuir os custos de transação. Em uma primeira situação observa-se que o relacionamento estabelecido não exige ativos específicos, assim, a atividade a ser explorada é caracterizada como atividade econômica, devendo, dessa forma, ser explorada pela iniciativa privada, enquanto o Poder Público deve se organizar para, com seu Poder de Polícia gerir tal atividade.

Observando outra ramificação da Figura 1, verifica-se que, em determinados casos, a atividade a ser explorada exige investimentos em ativos específicos. Esses ativos podem ser de fácil mensuração e baixo custo, ou ainda, de difícil mensuração ou alto custo. No primeiro caso sugere-se que o Poder Público delegue o serviço para a exploração do particular. Nessa situação os custos de transação são conhecidos e o seu valor não inviabiliza tal delegação (*buy*). Ao passo que, em determinadas ocasiões, esse custo é incerto ou é muito alto, o que inviabiliza a delegação (*make*). Nesses casos é recomendado que ao Estado preste o serviço.

Nesse contexto de discussões acerca da aplicação da TCT para a delegação de serviços públicos é fundamental que se faça um estudo sobre os serviços de transportes. Acredita-se que as especificidades dos diversos modais não permitam uma generalização. Nesse contexto o estudo deverá ser feito de forma segregada para cada modal. Recomenda-se, também, que o estudo seja feito para cada caso em concreto, isso porque, dependendo das configurações adotadas pelo Estado o resultado pode ser diferente.

Observando a tendência mundial de um estado regulador e gerente de serviços (SANTOS, 2003), a próxima seção trata de alguns cuidados a serem observados no processo licitatório para a delegação de serviços públicos. Uma vez feito o desenho do contrato – e considerando os seus custos de transação, é essencial que poder público trace sua estratégia para licitar o serviço.

4. RECOMENDAÇÕES DA LITERATURA ACERCA DO PROCESSO LICITATÓRIO: ENSINAMENTOS DA TEORIA DOS JOGOS.

O estudo aqui apresentado não fará uma análise legal da proposta acadêmica (KLEIN, 1998). Parece razoável assumir que antes de colocar em prática esses conceitos deve ser feita uma análise de conformidade do proposto com a legislação pátria. E se for o caso, pode-se, inclusive, sugerir alterações na legislação, isso porque, as normas devem acompanhar as transformações (e os anseios) da sociedade.

Assim sendo, para a realização de processo licitatório é preciso definir qual mecanismo será utilizado. Para tanto, observar as limitações de tempo e custos é essencial. Outro ponto muito importante a ser considerado em um processo licitatório, segundo KLIEN (1998), é o comportamento dos licitantes no processo. Para tanto, recorre-se aos ensinamentos da Teoria dos Jogos.

Essa teoria tem sua origem em 1944 com Neumann e Morgenstern, por meio da publicação do livro *Theory of Games and Economic Behavior* (PINDYCK, 1999). De acordo com VARIAN (2003), essa teoria lida com a análise geral de interação estratégica e tem como objetivo compreender o ponto de vista do oponente e (supondo que seu oponente seja racional) procura deduzir de que forma este provavelmente reagirá às suas ações. Nesse sentido, a Teoria dos Jogos lida com a escolha de estratégias cujo sucesso depende de escolhas alheias.

De acordo com VARIAN (2003), as mais importantes variáveis que influenciam o estudo da teoria dos jogos estão as quantidades possíveis de:

- Estratégias;
- Jogadores;
- Repetições.

Indo além na leitura do texto de VARIAN (2003), verifica-se que uma das possibilidades de representação na teoria dos jogos se dá por meio da matriz de ganhos, que apresenta os resultados das combinações de escolhas efetuadas pelos jogadores. PINDYCK (1999) apresenta o caso do Dilema dos Prisioneiros – matriz de ganhos (*payoff*).

TABELA 1. Matriz de ganhos, Dilema do Prisioneiro.

Matriz de Ganhos		Prisioneiro 2	
		Confessa	Não Confessa
Prisioneiro 1	Confessa	5, 5	1, 10
	Não Confessa	10, 1	2, 2

(Fonte: PINDYCK, 1999)

Supondo que dois prisioneiros foram presos sob acusação de um crime. Eles são trancafiados em celas diferentes, impossibilitando que se comuniquem. Uma solicitação de confissão é entregue aos dois prisioneiros em separado. Caso ambos confessem, a pena para cada um será de cinco anos de prisão. Se um deles confessar e o outro não, aquele que confessou será condenado a um ano de prisão, enquanto que o que não confessou será condenado a dez anos de prisão. Caso nenhum deles confesse, os dois serão condenados a dois anos de prisão.

Percebe-se que a consequência do resultado mais favorável a um dos prisioneiros (um ano de prisão) é o resultado de maior prejuízo ao outro (dez anos de prisão). Na possibilidade de acordo entre os prisioneiros, a melhor opção seria quando ambos não confessam. Todavia, os

prisioneiros se encontram isolados, o que desfavoreceria a possibilidade de que confiem um no outro. A estratégia dominante seria, portanto, a realização de uma escolha favorável que independa da escolha do outro. Tal escolha tem como resultado a situação em que ambos os prisioneiros confessam, sendo condenados a cinco anos de prisão.

Outra possibilidade de representação da Teoria dos Jogos é o equilíbrio de Nash. De acordo com PINDYCK (1999), o equilíbrio de Nash representa um conjunto de estratégias em que cada jogador realiza as suas escolhas em função das ações de seus oponentes. Tais estratégias permanecem estáveis uma vez que não existam ganhos com a sua alteração unilateral.

No caso da concorrência entre empresas, no equilíbrio de Nash, cada empresa estabelece suas ações em função dos preços praticados pelas concorrentes, obtendo o maior lucro possível, causando a estabilização dos próprios preços. PINDYCK (1999) apresenta um caso para a ocorrência de estratégia dominante e um caso em que esta não ocorre para um dos jogadores.

É apresentado um caso em que se consideram os ganhos para duas empresas com a realização ou não de propagandas.

TABELA 2. Matriz de Ganhos de propaganda com estratégia dominante

Matriz de Ganhos		Empresa B	
		Faz propaganda	Não faz propaganda
Empresa A	Faz propaganda	10, 5	15, 0
	Não faz propaganda	6, 8	10, 2

(Fonte: PINDYCK, 1999)

Conclui-se, pela Tabela 2, que para a empresa A o melhor negócio é investir em propaganda, já que se a empresa A e B fizerem propaganda, o lucro da empresa A será de dez, o que é superior ao lucro da empresa A, de seis, na hipótese de que ela não fizesse propaganda e a empresa B fizesse. No mesmo caso, para a hipótese de que a empresa B não realize propaganda, os ganhos da empresa A serão maiores fazendo propaganda (de 15) do que não fazendo (de 10). A estratégia dominante da empresa A é, portanto, a realização de propagandas, independentemente das escolhas da empresa B.

Nesse outro caso proposto por PINDYCK (1999):

TABELA 3. Matriz de Ganhos de propaganda sem estratégia dominante

Matriz de Ganhos		Empresa B	
		Faz propaganda	Não faz propaganda
Empresa A	Faz propaganda	10, 5	15, 0
	Não faz propaganda	6, 8	20, 2

(Fonte: PINDYCK, 1999)

Conclui-se (pela Tabela 3) que a empresa A não possui uma estratégia dominante. Ocorre que se a empresa B fizer propaganda, a melhor estratégia para a empresa A é também fazer propaganda e, se a empresa B não fizer propaganda, a melhor estratégia para a empresa A é também não fazê-la. Assim, a melhor escolha da empresa A estará em função da escolha da empresa B. Como para a empresa B a melhor escolha é fazer propaganda, a empresa A também deverá fazer propagandas, atingindo o equilíbrio de Nash.

De acordo com VARIAN (2003), a diferença da atuação dos jogadores no caso de estratégias dominantes do caso de equilíbrio de Nash é que enquanto no primeiro as empresas realizam as melhores escolhas independentemente das escolhas das outras empresas, no segundo caso uma empresa realiza as melhores escolhas em função do que prevê das escolhas das outras empresas.

Destaca-se que diversas são as formas de se modelar o comportamento dos licitantes. O desafio que se coloca, no entanto, não aporta a escolha do modelo a ser utilizado, mas sim na construção da função utilidade dos licitantes, para que o Poder Público possa, independentemente da estratégia adotada pelos licitantes, levar à escolha mais benéfica para a coletividade.

5. PROPOSTA DE UMA AGENDA PARA DISCUSSÃO: NECESSIDADE DE APLICAÇÃO PARA O TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS

Em função dos conceitos apresentados, esta seção do artigo apresenta os assuntos que ainda merecem um estudo mais aprofundado para que o Poder Público possa encontrar, além dos arranjos institucionais, a estratégia licitatória, bem como o melhor desenho contratual para a delegação dos serviços de transportes.

Como os conceitos da Teoria dos Custos de Transação foram inicialmente utilizados para explicar a estrutura de uma firma, é necessária a compreensão desses conceitos no contexto da Administração Pública. Para tanto, é primordial uma revisão na literatura especializada sobre o tema, uma vez que, esses custos são determinantes para a escolha do arranjo institucional mais adequado. Isso para que, em outro instante, esses conceitos possam ser aplicados para a delegação de serviços públicos de transportes.

Uma vez compreendidos os conceitos da Teoria dos Custos de Transação e, como esta pode ser aplicada para a delegação de serviços públicos de transportes, o segundo passo proposto para a agenda de discussões é a elaboração de uma metodologia para identificar e quantificar os custos de transação decorrentes da delegação de serviços públicos de transportes. Tal estudo deve basear-se nas práticas nacionais (e internacionais) de delegação de serviços públicos. Destaca-se que a metodologia deve ser capaz de identificar os custos dos diferentes arranjos institucionais.

Proposta a metodologia para identificação e quantificação dos custos de transação para a delegação de serviços públicos de transportes, deve-se apontar as características dos diversos arranjos institucionais para a gestão de determinado serviço de transporte. Isso posto, o próximo passo consiste em relacionar os diversos arranjos com os custos observados. Nesse sentido, para cada cenário de custos decorrentes da transação desses serviços, deve-se recomendar o arranjo institucional mais adequado.

Feita a correlação entre os custos de transação e os arranjos institucionais é pertinente verificar as parcerias previstas no ordenamento jurídico. Caso essas parcerias (concessão, permissão, autorização, PPP...) não reflitam os melhores arranjos encontrados na literatura é necessário o estabelecimento de outra agenda para discutir esse assunto. Destaca-se que

alguns estudos (ARAGÃO e BRASILEIRO, 2007) acerca das parcerias sociais já foram iniciados.

Observadas as parcerias previstas no ordenamento jurídico brasileiro, o desafio que se coloca está na estrutura do contrato ideal. Devem ser observados, dentre outros, as características do serviço delegado e os riscos a serem alocados para os operadores, usuários e Poder Público. Em outro instante, deve-se estabelecer, também, a melhor estratégia licitatória, consultando os conceitos de *advocacy*, teoria dos leilões e teoria dos jogos.

Isso posto, é necessário que se apliquem os estudos para os diversos modais de transportes, uma vez que cada caso pode demandar características específicas para o estudo. Tratando especificamente do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, constata-se que é um serviço público, responsável por uma movimentação superior a 140 milhões de usuários/ano (BRASIL, 2008), e que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o órgão competente pela outorga de permissão para a operação desses serviços, remunerados pelos usuários.

Acrescenta-se ainda que até o mês de junho de 2009, as empresas operam sob o regime de autorização especial, já que as permissões das empresas que operam no mercado do TRIP venceram no dia 7 de outubro de 2008. Nesse sentido, é necessário regularizar a situação desses serviços, isso porque a Lei n. 10.233 de 2001 (BRASIL, 2001) determina que os serviços sejam prestados sob o regime de permissão, conforme previsto seu artigo 13, inciso IV.

Nesse cenário de imposição de licitação para a escolha de empresas para operar no TRIP, surge a oportunidade de modernizar o modelo regulatório do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, devendo-se entender o processo licitatório não como uma mera obrigação legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo apresentou-se a tendência mundial de um Estado Regulador e gerente de serviços públicos. Tal situação levou um debate acerca dos melhores arranjos institucionais para que esse Estado possa gerenciar os serviços delegados em conformidade com o interesse da coletividade. Como argumentado, o estudo de melhores arranjos institucionais deve considerar os custos de transação na delegação de serviços públicos de transportes. Entretanto, a Teoria dos Custos de Transação deve ser mais bem compreendida para que possa ser aplicada ao caso concreto.

Optando pela opção de delegar os serviços públicos de transporte, verificou-se que o desenho do contrato é fundamental para que o relacionamento estabelecido entre Poder Público e particular não gere custos exagerados. Em seguida, verificou-se que o comportamento dos participantes do procedimento licitatório é fundamental para que o Poder Público possa delegar os serviços públicos de transportes. Para tanto é sugerido um estudo fundamentado na Teoria dos Jogos, de tal forma que a Administração possa traçar sua estratégia licitatória.

O que se pretende, afinal, é alertar para a necessidade de compreensão desses conceitos para aplicação na delegação de serviços públicos de transportes. Assim sendo, o artigo apresenta uma agenda de discussão para que esses estudos possam ser incorporados em futuras delegações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, A. S. (2007). *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Forense.
- ARAGÃO, J. J. G.; *et al* (2004). *Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso*. Editora Universitária da UFPE: Recife.
- ARAGÃO, J. J. G.; BRASILEIRO, A. *et al* (2007). *Transporte-Empreendimento: um modelo de parcerias sociais para as cidades brasileiras*. Editora da UFRN: Natal.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.233, de 5.06.01. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 12 mar. 2009.
- BRASIL (2008). Agência Nacional dos Transportes Terrestres. Anuário Estatístico, ano base 2008. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: 01 mai. 2009.
- CASTRO, N. (2000). A Privatização do Setor de Transportes no Brasil. In: *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. BNDES: Rio de Janeiro.
- COSTA, S. A.; SANTOS, E. M. (2008). Avaliação dos custos de transação para contratos de obras rodoviárias: um estudo de caso da readequação de capacidade da Br-101/RN. In: *XXII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes*. ANPET. Fortaleza, Brasil, 2008.
- CRAMPES, C.; ESTACHE, A. (1997). Regulatory trade-offs in the design of the concession contracts. In: *World Bank Policy Research Working Paper*. Number 1854, August, 1997. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604982> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- CROCKER, K. J.; MASTEN, S. (1996). Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation. In: *Journal of Regulatory Economics*. Volume 9, Issue 1, pp. 5-39, January, 1996.
- CRUZ, R. O. M. (2008). Regulação Alternativa do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: Viabilidade Legal do Modelo de Regulação de Toque Leve. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T. DM – 008A/2008, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 130p.
- DI PIETRO, M. S. Z. (2005a). *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas.
- DI PIETRO, M. S. Z. (2005b). *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- KLEIN, M. U. (1998). Bidding for concessions. In: *World Bank Policy Research Working Paper*. Number 1957, August, 1998. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620608> Acesso em: 23 de jun. 2009.
- MEDAUAR, O. (2006). *Direito Administrativo moderno*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- PARTNERSHIPS VICTORIA. (2001). *Risk allocation and contractual issues*. Melbourne: Department of Treasury and Finance. Disponível em: <<http://partnerships.vic.gov.au>> Acesso em: 19 nov. 2008.
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L (1999). *Microeconomia*. 4ª ed. São Paulo: MAKRON Books.
- SANTOS, A. C. M. (2003). *Administração Pública gerencial*. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>>. Acesso em: 22 de out. de 2008.
- SHELANSKI, H. A.; KLEIN, P. G (1995). Empirical research in transaction cost economics: a review and assessment. In: *Journal of law, economics and organization*, Volume 11, Issue 2, pp. 335-361, October, 1995.
- VARIAN, H. R. (2003). *Microeconomia: conceitos básicos*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- WILLIAMSON, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The free press.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: The free press.
- WILLIAMSON, O. E. (1996). Economics and organization: a primer. In: *California management review*. Volume 38, Issue 2, pp. 131-146, Winter, 1996.
- WILLIAMSON, O. E. (1998). Transaction cost economics: How it works; Where it is headed. In: *De economist*. Volume 146, Issue 1, pp. 23-58, April, 1998.
- WILLIAMSON, O. E. (1999). *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective*. Disponível em: <<http://jleo.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/1/306>>. Acesso em 15 de jun. de 2009.

¹ Rodrigo Otavio Moreira da Cruz (r.moreiracruz@gmail.com); ² Pedro Maciel Capeluppi (capeluppi@unb.br); ³ Joaquim José Guilherme de Aragão (aragao@unb.br);