



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

PGCE
Pós-Graduação • Controle Externo

FRANCISCO GIUSEPE DONATO MARTINS

**Transporte Rodoviário Interestadual e
Internacional de Passageiros: Regulação e
Concentração Econômica**

Brasília – DF
2004

FRANCISCO GIUSEPE DONATO MARTINS

Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros: Regulação e Concentração Econômica

Monografia apresentada à
Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação
em Controle Externo - PGCE
do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União
como requisito parcial à obtenção do título de
Especialista em Controle Externo,
Área Controle da Regulação de Serviços Públicos Concedidos.

Orientador: Alexandre de Ávila Gomide

Brasília - DF
2004

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de um ano de dedicação, de alguns finais de semana sem descanso, da persistência e vontade de responder às perguntas que nele foram levantadas. Muitas pessoas me apoiaram e colaboraram para que fosse concluído. Meus agradecimentos especiais:

- Ao meu orientador, Alexandre de Ávila Gomide, pela confiança em mim depositada, pelo estímulo e pela orientação para a elaboração deste trabalho;
- Ao prof. Rômulo Dante Orrico Filho, pelas idéias e pelo apoio ao longo deste trabalho, mas principalmente pela amizade;
- Aos profs. Enilson Medeiros dos Santos, Joaquim José Guilherme de Aragão, Anísio Brasileiro e Carlos Henrique Marques da Rocha, pelas idéias ao longo deste trabalho;
- À Regina, por ter me compreendido por tantas vezes, acalmando as minhas inquietações e me incentivando a chegar até aqui;
- Aos meus amigos e colegas da Sefid, especialmente, Adalberto, Maurício, Denise, e Deise, pelo apoio e colaboração ao longo deste trabalho;
- Ao Instituto Serzedello Corrêa, nas pessoas do coordenador do curso de pós-graduação em controle externo e professores, pela oportunidade de fazer parte de um curso de excelente qualidade;
- A todos aqueles que direta e indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa, meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

A intervenção estatal no domínio econômico sofreu alterações ao longo do tempo, sendo disseminados e enfatizados a partir da década de 80 os conceitos de privatização, desestatização e desregulação. Essas transformações influenciaram o Poder Público no seu modo de intervir em determinados setores da economia, em especial no setor de transportes, no qual está inserido a atividade econômica de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Essa atividade foi definida como serviço exclusivo da União na Constituição Federal de 1988, o que impôs ao Estado a responsabilidade de regulamentar a oferta dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Entretanto, o aparato regulatório pode estar favorecendo a concentração da oferta desses serviços. Este trabalho busca verificar o efetivo grau de concentração econômica da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no período 1998-2001, com base nos dados de produção constantes dos anuários estatísticos referentes ao período analisado, adotando-se a razão de concentração (CR) e considerando-se a interdependência econômica entre as empresas permissionárias. Os resultados obtidos demonstraram elevado grau de concentração para os índices CR_4 e CR_8 , especialmente no âmbito dos grupos societários identificados, o que pode estar reduzindo o nível de concorrência na indústria e conduzindo à ineficiência econômica na prestação dos serviços. As inter-relações verificadas entre as permissionárias indicam que as empresas estão adotando estratégias no intuito de compartilhar atividades que favoreçam tanto o aumento do retorno do capital, atendendo diretamente os interesses dos acionistas ou do grupo societário de que fazem parte, quanto a participação em outros mercados, caracterizando a expansão geográfica. O processo de concentração observado na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil mostrou ser consequência da regulamentação adotada pelo Poder Permitente, especificamente devido à imposição de barreiras à entrada de novos operadores, associada ao longo ciclo licitatório e ao longo prazo das outorgas de permissão fixado em 15 anos. Em vista desses aspectos, cabe ao Órgão Regulador e ao Órgão Setorial elaborar modelo de regulamentação que transfira para a prestação dos serviços, pelo menos parte dos benefícios obtidos pelas empresas no processo de concentração econômica, a fim de atender o princípio da modicidade tarifária.

Palavras-chaves: transporte rodoviário interestadual, regulamentação, concentração econômica

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exclusão e consumo nos transportes.....	26
Quadro 2: Formas de exploração de atividades econômicas.....	37
Quadro 3: Modificações institucionais.....	70
Quadro 4: Planilha de custos.....	103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: PIB (IBGE, 1996) versus distribuição de empresas (IBGE, 2000) versus linhas de desejo (1998, 1999, 2000 e 2001).	94
Figura 2: Distribuição das linhas interestaduais em função da distância (Anuário Estatístico 2001).	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Companhias de ônibus de fretamento por província (1998).....	61
Tabela 2: Principais companhias de ônibus de fretamento por província (1998).....	61
Tabela 3: Código por tipo de ônibus e tipo de serviço	87
Tabela 4: Códigos de prefixação de linhas	88
Tabela 5: Distribuição de linhas em função da distância	92
Tabela 6: Tamanho da frota em 2001 por faixa de ônibus.....	97
Tabela 7: Principais atividades econômicas	106
Tabela 8: Passageiros transportados por tipo de serviço	118
Tabela 9: CR ₄ e CR ₈ – Período 1998-2001	119
Tabela 10: Serviços convencional e diferenciado.....	122
Tabela 11: Transporte rodoviário interestadual semi-urbano.....	125
Tabela 12: Grupos societários.....	127
Tabela 13: Distribuição das ligações (ano-base 2001)	129
Tabela 14: CR ₈ - Grupos societários– sistema de transporte rodoviário de passageiros	141
Tabela 15: Grupos societários: serviços convencional e diferenciado.....	144
Tabela 16: Evolução do CR ₈ no período 1998-2001 (serviços convencional e diferenciado).....	144
Tabela 17: Grupos societários: transporte rodoviário interestadual semi-urbano	145
Tabela 18: Evolução do CR ₄ no período 1998-2001 (transporte semi-urbano).....	146

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. OBJETIVOS	11
1.2. HIPÓTESE	12
1.3. JUSTIFICATIVA	12
1.4. METODOLOGIA	14
1.5. ESTRUTURA DA MONOGRAFIA	15
2. O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	16
2.1. INTRODUÇÃO	16
2.2. AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ECONOMIA.....	16
2.3. A INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NAS ATIVIDADES ECONÔMICAS.....	21
2.3.1. As Formas de Intervenção Estatal na Economia.....	21
2.3.2. A Justificativa da Intervenção Estatal: falhas de mercado.....	23
2.4. SERVIÇOS PÚBLICOS E A INTERVENÇÃO DO ESTADO.....	29
2.4.1. Uma Breve Noção de Serviço Público.....	29
2.4.1.1. França.....	29
2.4.1.2. Inglaterra.....	30
2.4.1.3. Estados Unidos.....	31
2.4.1.4. Itália.....	32
2.4.1.5. Espanha	33
2.4.1.6. Portugal	34
2.4.1.7. Brasil	35
2.4.1.7.1. Conceito de Serviço Público.....	35
2.4.1.7.2. A Diferença entre Serviço Público e Atividades Econômicas stricto sensu	36
2.4.1.7.3. Serviços Públicos e Atividades Econômicas de Interesse Público.....	38
2.4.1.7.4. O Regime Jurídico de Serviço Público.....	39
2.4.2. Conclusão	44
2.5. TEORIA ECONÔMICA DA REGULAÇÃO.....	45
2.5.1. Regulação, Desregulação e Regulamentação.....	45
2.5.2. Os Objetivos da Regulação.....	47
2.5.3. Mecanismos de Regulação.....	49
2.5.3.1. Regulação Tarifária.....	49
2.5.3.2. Regulação da Entrada e Saída.....	52
2.5.3.3. Regulação da Concorrência.....	53
2.6. CRÍTICAS À INTERVENÇÃO ESTATAL.....	53
2.7. A DESREGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS : A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.....	56
2.7.1. Introdução.....	56
2.7.2. Reino Unido.....	56
2.7.3. Chile	57
2.7.4. Argentina	58
2.7.5. Canadá.....	59
2.7.6. Conclusão	62
3. REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS	64
3.1. A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS	64
3.2. O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS COMO ATIVIDADE ECONÔMICA	66
3.3. O TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS COMO SERVIÇO PÚBLICO.....	68
3.4. ASPECTOS INSTITUCIONAIS, JURÍDICOS E REGULATÓRIOS	70
3.4.1. Aspectos Institucionais	70
3.4.1.1. Os órgãos setoriais: planejamento e fiscalização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.....	70
3.4.1.2. Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT.....	74
3.4.1.3. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	75
3.4.2. Arcabouço Jurídico.....	77
3.4.2.1. Regulamentos de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros até 1998.....	79
3.4.2.2. O Decreto n.º 2.521/98.....	81
3.4.3. Aspectos Regulatórios da Prestação do Serviço.....	84

3.4.3.1. A Oferta dos Serviços: indústria multiutilities.....	84
3.4.3.1.1. Códigos de Prefixação de Linhas.....	87
3.4.3.1.2. Aspectos Microeconômicos: distribuição das linhas e da frota.....	89
3.4.3.1.2.1. Distribuição das linhas	92
3.4.3.1.2.2. Distribuição da frota.....	97
3.4.3.2. As Modificações na Prestação do Serviço.....	98
3.4.3.3. A Política Tarifária.....	101
3.4.3.4. Barreiras à Entrada.....	107
3.4.3.4.1. Participação de pessoas físicas e de consórcios de empresas.....	108
3.4.3.4.2. Qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira.....	108
3.4.3.4.3. O Tipo de Veículo.....	110
3.5. CONCLUSÃO.....	112
4. CONCENTRAÇÃO NA INDÚSTRIA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS	114
4.1. AVALIANDO CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL.....	114
4.1.1. Metodologia.....	115
4.1.1.1. Base de Dados.....	115
4.1.1.2. Interdependência Econômica.....	116
4.1.1.3. Índice de Concentração.....	117
4.1.1.4. Segmentação do Setor.....	117
4.2. AVALIAÇÃO DO GRAU DE CONCENTRAÇÃO NA INDÚSTRIA: PERÍODO 1998-2001.....	118
4.3. O PERÍODO 1998-2001: LINHAS INTERESTADUAIS, INTERNACIONAIS E SEMI-URBANAS	121
4.4. OS GRUPOS SOCIETÁRIOS IDENTIFICADOS.....	126
4.5. A IMPORTÂNCIA DOS GRUPOS SOCIETÁRIOS	135
4.6. CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS GRUPOS SOCIETÁRIOS.....	141
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	148

1. INTRODUÇÃO

A eficiência do setor de transportes é essencial para o desenvolvimento econômico do país, a fim de assegurar a unidade nacional e a integração regional, por meio do deslocamento de bens e pessoas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002), as principais atividades de transportes foram responsáveis pelo faturamento de R\$ 42,6 bilhões e de R\$ 50,1 bilhões, respectivamente em 2000 e 2001. Entre essas atividades, situa-se o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiro, definido como serviço exclusivo da União na Constituição Federal de 1988, o que impõe ao Estado a responsabilidade de regulamentar a organização da estrutura de mercado dessa indústria, de modo a garantir a existência de condições competitivas favoráveis ao aumento da eficiência econômica na oferta dos serviços por parte das empresas privadas. A implementação dessa política pode ser obtida criando regras de repressão a condutas anticompetitivas decorrentes do exercício abusivo do poder de mercado e de prevenção aos atos de concentração de mercado – fusões, aquisições, *joint-ventures* etc. (MELLO, 2002, p. 488).

Orrico Filho e Santos (1996, *apud* SANTOS, 2000, p. 2) citam a concentração dos mercados de ônibus urbanos no Brasil como um dos fatores para explicar a má qualidade dos serviços oferecidos à população e os altos níveis de tarifas praticados, vinculando a oligopolização do mercado ao aparato regulatório, em virtude da imposição de barreiras à entrada de novos operadores. Santos (2000), ao analisar a totalidade dos dados de produção das empresas privadas de transporte urbano por ônibus na Região Metropolitana de Recife, constatou alto grau de concentração naquela indústria, adotando como principal parâmetro o índice de Hirschman-Herfindahl (IHH).

As medidas de concentração pretendem captar de que forma agentes econômicos apresentam um comportamento dominante em determinada indústria, considerando a participação de cada empresa no total das vendas do setor (*market share*), ou outras medidas de tamanho, tais como o patrimônio líquido e a capacidade produtiva instalada (Resende e Boff, 2002, p. 73).

Ressalte-se que não há estudos sobre a concentração da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil. Desde o século XIX, esse transporte vem sendo explorado integralmente pela iniciativa privada, propiciando em 2002 uma movimentação acima de 140 milhões de passageiros por motivos diversos: trabalho, estudo, lazer, entre outros. Nesse sentido, os aspectos jurídicos, regulatórios e institucionais inerentes ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros são de extrema importância, pois é a partir desse aparato que o Estado define os princípios e as diretrizes que norteiam a regulação do setor e impõe restrições sobre a liberdade dos agentes econômicos envolvidos no processo de tomada de decisões inerente à prestação do serviço. Portanto, é responsabilidade do Poder Permitente criar instrumentos e mecanismos que promovam a competitividade, visando propiciar o aumento da produtividade e da qualidade na prestação do serviço, e que transfiram à sociedade parte dos ganhos extras auferidos pelas empresas.

É provável que a formação de reservas de mercados, a concentração e a diversificação econômica também possam ser observadas na prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, haja vista que sua regulação segue as diretrizes propostas pelo Governo Federal, as quais, de certa forma, influenciaram na regulamentação dos serviços urbanos de ônibus do Brasil.

Assim, nesse contexto, importa investigar qual o grau de concentração econômica do setor, buscando identificar os elementos contidos no arcabouço jurídico, regulatório e institucional que favorecem o processo de oligopolização.

1.1. Objetivos

O objetivo geral do trabalho é verificar em que medida os aspectos institucional, jurídico e regulatório adotados pelo Estado favorecem a concentração da oferta na produção dos serviços pela indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Dentro desse objetivo geral, situam-se como objetivos específicos da pesquisa:

- a) Realizar uma revisão sobre a relação entre Estado e economia, especificamente quanto às formas de intervenção estatal que incidem sobre serviços de utilidade pública e de atividades econômicas;
- b) Abordar, brevemente, a noção de serviço público, especialmente o conceito adotado na experiência internacional;

- c) Realizar uma breve revisão da teoria da regulação, destacando os conceitos aplicados aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, bem como abordar a experiência internacional na desregulamentação desses serviços;
- d) Identificar as principais características da regulação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, de acordo com os aspectos institucionais, jurídicos e regulatórios adotados no Brasil, que podem estar favorecendo o processo de concentração;
- e) Avaliar o nível de interdependência econômica existente entre as empresas permissionárias e identificar possíveis grupos societários constituídos pelas permissionárias que caracterizariam o processo de concentração; e
- f) Analisar o efetivo grau de concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

1.2. Hipótese

A formulação de uma hipótese consiste em apresentar uma resposta tentativa à pergunta que se colocou no problema abordado na pesquisa. Assim, a hipótese é de que a concentração da oferta na produção dos serviços pela indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros decorre dos aspectos intrínsecos da oferta dos serviços e do modelo regulatório adotado pelo Poder Permitente.

1.3. Justificativa

O Estado brasileiro intensificou o processo de reformas econômicas com a implantação do Programa Nacional de Desestatização (Lei n.º 8.031/90), promovendo, entre 1990 e 1995, “reformas de mercado” caracterizadas, principalmente, por abertura comercial, desregulamentação da economia e redução do tamanho do Estado. Posteriormente, a partir de 1995, iniciou uma nova fase dentro do processo de reformas enfatizando a privatização¹ e a desestatização de serviços públicos.

¹ Adotaremos, com base no art. 2º, § 3º, da Lei n.º 8.031/90, o termo desestatização para os serviços públicos cuja execução foi transferida ao particular e privatização para as atividades econômicas que deixaram de ser exploradas por entidades estatais.

Nesse contexto, foram estabelecidas, mediante a Lei n.º 8.987/95 (BRASIL, 1995a), as diretrizes gerais acerca da delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, sendo posteriormente criadas agências reguladoras setoriais: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel (1996), Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (1997), Agência Nacional de Petróleo – ANP (1997), Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT (2001) e Agência Nacional de Transporte Aquaviário – Antaq (2001). Em alguns casos o Estado deixou de exercer atividades empresariais, como ocorreu no âmbito do setor elétrico e de telecomunicações. Esses aspectos acarretaram transformações na forma de intervenção do Estado, que passou de provedor para Estado regulador.

Em que pese todo esse processo de reformas, a prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros tem sido realizada há décadas por empresas privadas, mas sempre sob forte intervenção estatal, em vista da relevância social dos serviços e da importância econômica para o desenvolvimento do País. Essa interferência no domínio econômico submeteu a atividade econômica de transporte rodoviário de passageiros ao regime jurídico de serviço público, impondo restrições ao agente econômico na prestação dos serviços, incluídas no modelo regulatório adotado, tais como: prazo de exploração; política tarifária; direitos e obrigações da empresa privada etc., com a justificativa de garantir que a prestação dos serviços atendesse as necessidades dos usuários.

Nesse sentido, o aparato institucional, jurídico e regulatório tem grande importância, pois precisa estar estruturado de tal forma que promova uma regulação eficaz, especialmente quando se trata de serviços exclusivos do Estado, tal como o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Em vista dessa característica, devem ser estabelecidos mecanismos de controle necessários que garantam a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, que satisfaça, principalmente, as condições de regularidade, eficiência, generalidade e modicidade das tarifas.

1.4. Metodologia

Para cumprir o objetivo do trabalho, estudou-se a literatura que aborda os fundamentos econômicos da regulação de mercados que justificam a intervenção do Estado na economia, mediante a consulta a livros, artigos elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por especialistas e pesquisadores do assunto, bem como a consulta a *sites* de órgãos que atuam no setor de transporte rodoviário de passageiros (Ministério dos Transportes – MT, ANTT e Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT “em liquidação”). Efetuou-se análise qualitativa de editais de licitações divulgados a partir de 1998 e os respectivos contratos de permissão celebrados, com o objetivo de identificar os critérios e parâmetros operacionais estabelecidos pelo Poder Permitente, além de consulta a dispositivos legais inerentes ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: Constituição Federal, leis, decretos, regulamentos e resoluções, disponíveis em www.senado.gov.br, www.planalto.gov.br, www.antt.gov.br e www.transportes.gov.br.

A avaliação sobre a interdependência econômica entre os operadores do serviço está baseada na análise qualitativa das certidões simplificadas emitidas pelas juntas comerciais estaduais, as quais contêm informações das empresas permissionárias, especificamente em relação às atividades econômicas desenvolvidas, ao capital social, e à composição acionária. Em relação às certidões simplificadas, cabe registrar que essa documentação foi obtida pelo Tribunal de Contas da União, durante auditoria realizada em 2003 na ANTT, a fim de avaliar a regulação dos serviços públicos relativos ao transporte rodoviário internacional e interestadual de passageiros. Na referida auditoria foram consultadas dezesseis juntas comerciais estaduais que abrangeram 195 empresas que operam no setor, de um total de 214 firmas. Essas certidões facilitaram o estudo sobre o processo de concentração procedido pelas empresas, como estratégias de acumulação de capital e de expansão das atividades econômicas – horizontal e verticalmente.

Por fim, utilizou-se dados secundários da produção da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros constantes dos Anuários Estatísticos de 1999, 2000 e 2001, disponibilizados em www.antt.gov.br, bem como do Anuário Estatístico de 2002 disponibilizado diretamente pela ANTT ao Tribunal de Contas da União, a fim de analisar o grau de concentração na indústria.

1.5. Estrutura da Monografia

A presente monografia foi elaborada em 5 capítulos, mais um referencial bibliográfico. O primeiro capítulo se refere a esta introdução. No capítulo 2, foi apresentada sinteticamente a evolução da relação entre Estado e economia, buscando-se compreender as formas de intervenção do Estado no domínio econômico, especificamente sobre os serviços públicos e as atividades econômicas de interesse público. Para tanto, foi abordada, brevemente, a noção de serviço público, inclusive a experiência internacional na conceituação dessa atividade. Ainda, foram extraídos os principais conceitos da teoria econômica que se aplicam à regulação dos serviços de transportes rodoviários de passageiros, complementando-se com a experiência internacional na desregulamentação desses serviços.

No capítulo 3, analisou-se a regulação dos serviços de transportes rodoviários interestaduais e internacionais no Brasil, enfatizando-se a importância desses serviços para a economia do País e identificando-se os principais aspectos institucionais, jurídicos e regulatórios que influenciam a oferta da produção dos serviços.

No capítulo 4, avaliou-se a concentração econômica na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, com base na análise dos dados operacionais disponibilizados nos Anuários Estatísticos (1998, 1999, 2000 e 2001) e das informações das empresas permissionárias e autorizadas, especificamente em relação às atividades econômicas desenvolvidas, ao capital social, e à composição acionária, registradas nas certidões simplificadas emitidas pelas juntas comerciais estaduais.

Por fim, na última parte do trabalho apresentaram-se as considerações finais, enfatizando os achados da pesquisa quanto aos fatores existentes no atual modelo regulatório que favorecem a concentração na oferta da produção dos serviços pela indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

2. O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

2.1. Introdução

Os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros são prestados pela iniciativa privada e regulamentados pelo poder público desde meados do século XIX. A estrutura e a dinâmica dessa indústria é influenciada pela forma de atuação do Estado, consoante o aparato jurídico, regulatório e institucional adotado – leis, decretos, regulamentos. Desse modo, a análise estrutural dessa indústria deve ser precedida por uma compreensão do papel do Estado na economia, considerando-se as teorias e instrumentos jurídicos que fundamentam a intervenção estatal no domínio econômico, com destaque para os serviços públicos.

2.2. As relações entre Estado e economia

A subordinação da economia a um comando central tem sido observada desde a época do Império Romano e da Idade Média (ROSSETTI, 1985, pp. 79-80). No decorrer do tempo, a partir da derrocada daquele Império, a forma centralizadora do Estado recebeu novos arranjos em função das modificações na vida social dos povos, ganhando maior ênfase com o aparecimento da era industrial e capitalista. No âmbito dessas modificações, o Estado foi impelido a intervir tanto na ordem social quanto no mercado, a fim de equilibrar a relação entre as classes sociais. Nesse sentido, dois fatos históricos acarretaram alterações na relação entre Estado e economia – a Revolução Francesa e a Revolução Industrial – e trouxeram à tona o pensamento liberal, porém de características distintas na sua origem

Na França, especificamente no período de 1661 a 1683, na administração de Colbert, pode-se destacar a adoção da regulamentação do trabalho, de métodos de produção, da qualidade de produtos, de preços e de métodos de venda, estando compreendida nesse ambiente a concessão de subsídios, empréstimos sem juros e monopólios, características marcantes do mercantilismo no período entre o século XVI e o século XVIII (ROSSETTI, 1985, p. 80).

Entretanto, o pensamento liberal eclodido pela Revolução Francesa, cujas raízes filosóficas se encontram na teoria e na política econômica dos fisiocratas, causou o declínio do mercantilismo e, por conseguinte, alterações na relação entre Estado e mercado (ROSSETTI, 1985, pp. 85-89). Um dos aspectos essenciais do liberalismo econômico na

França é a crença na harmonia da ordem econômica, resumida na clássica expressão *laissez-faire*. Dentre as consequências mais importantes desse pensamento, citadas por Rossetti (1985, p. 91), importa destacar a liberdade econômica e a crença em que os mecanismos do mercado seriam capazes de promover a coordenação econômica e a alocação de recursos.

Na Inglaterra, as idéias liberais surgiram a partir da Revolução Industrial, surgida na segunda metade do século XVIII. Este fato histórico acarretou aumento gradual da produção industrial de mercadorias e, em consequência, gerou mudanças nas relações entre Estado e economia. Vale registrar que o liberalismo na Inglaterra ocorreu de forma distinta da observada na França, tendo raízes voltadas para a conciliação dos interesses individuais com o interesse público, admitindo a intervenção estatal e apoiando-se na liberdade de escolha do consumidor e na eficácia do produtor (ROSSETTI, 1985, pp. 92-95).

Além disso, as idéias econômicas de Adam Smith promoviam o Estado mínimo, sendo difundida a noção da mão invisível do mercado que tinha mecanismos para propiciar a alocação de recursos eficientemente. Ao longo do século XIX, as obras de Jean Baptiste Say e de John Stuart Mill reforçaram o liberalismo econômico, com a formulação de leis de mercado, sustentando que toda produção gera sua própria demanda, sendo desnecessária a intervenção estatal para melhorar o desempenho do mercado.

Segundo Rossetti (1985, pp. 103-104), apesar de as idéias liberais surgidas na França e na Inglaterra não estarem baseadas em um único pensamento filosófico, é possível identificar alguns aspectos comuns, tais como: alocação de recursos por meio de mecanismos de mercado e da livre concorrência.

Santos (2000, pp. 18-19) diferenciou essas duas abordagens segundo o modelo europeu (França e, em menor grau, Alemanha) e o modelo anglo-saxão (Estados Unidos e Grã-Bretanha). No modelo europeu o Estado é coordenador, responsável por garantir as condições sócio-ambientais favoráveis ao bom desempenho da atividade econômica. Ainda, de acordo com o citado autor, no modelo anglo-saxão o Estado é responsável pela supervisão e pelo controle da oferta, a fim de garantir que os proprietários não utilizem estratégias monopolistas que prejudiquem o desempenho do mercado. Em outras palavras, no modelo anglo-saxão o Estado atua como regulador, estabelecendo e exigindo o cumprimento de regras

e normas de comportamento mediante leis antitrustes e atuação de agências reguladoras em setores específicos, e através de alocação indireta de recursos por meio do mercado.

Em que pese a disseminação de idéias liberais, a eclosão da Grande Depressão acarretou a adoção pelo governo norte-americano de práticas prescritas por Keynes, que asseveravam a necessidade de intervenção estatal para garantir a eficiência do regime capitalista, o equilíbrio macroeconômico e o pleno emprego. A depressão econômica de 1929 gerou um ambiente de insegurança política e institucional, que acarretou o fechamento econômico e financeiro dos Países ao longo da década de 30.

Esse fato repercutiu no Brasil no sentido de direcionar a economia rumo à industrialização com o intuito de substituir as importações, além de ampliar a atuação do Estado no controle do processo econômico (ROSSETTI, 1985, p. 293). No período entre 1930 e 1937, a política brasileira se espelhou nas idéias difundidas no mundo, adotando o corporativismo nacionalista e a participação direta do Governo nos setores de infra-estrutura (ferrovias, navegação, serviços públicos) e de indústrias básicas (petróleo e aço), e indireta através da política fiscal, do controle de câmbio e das quotas de importação (ROSSETTI, 1985, pp. 293-294).

Apesar de todas as críticas à teoria clássica, ao final da década de 30 e início da de 40, foram apresentados como alternativa às idéias keynesianas quatro princípios que sustentam a política neoliberal (ROSSETTI, 1985, p. 141): (a) só o mecanismo de preços, funcionando em mercados livres, permite obter emprego ótimo dos fatores de produção e conduzir ao máximo de bem-estar; (b) ao Estado cabe a responsabilidade de impor o regime jurídico que permite e estimule a liberdade econômica; (c) se necessário, outros objetivos sociais podem substituir os fins econômicos; e (d) uma parcela da renda nacional pode ser provisionada e alocada pelo Estado para atender a objetivos sociais. Observa-se, portanto, que esses princípios induzem à existência de um Estado fortemente intervencionista, mas que não atua diretamente como fornecedor de bens e serviços.

A partir do período 1930-1940, consoante Rossetti (1985, p. 296-297), o Governo brasileiro adotou uma política de planejamento e de “utilização do Estado como instrumento da expansão produtiva e não apenas como regulador da atividade econômica”. Contra essa política surgiram críticas, cabendo destacar a cobrança pela melhoria do sistema de transportes e o aumento da eficiência da Administração Pública (ROSSETTI, 1985, pp. 294-296). Nos anos 50, segundo esse autor (p. 298), a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos desenvolveu estudos visando criar condições para o aumento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, reconhecendo a necessidade de o poder público atuar de forma complementar, em vez de substituir a iniciativa privada, a fim de facilitar o desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse período, a intervenção estatal se caracterizou pelo controle de tarifas nos setores elétrico, de telecomunicação e de transportes, e pelo controle de preços de alimentos e de combustível.

O segundo movimento liberal no mundo se deu nas décadas de 60 e 80, sendo fortalecido pelo declínio das economias do Leste europeu, destacando-se as idéias de Hayek e Friedman, as quais passaram a ser inseridas nas políticas públicas nacionais (ROSSETTI, 1985, p. 142; SANTOS, 2000, pp. 36-37). Ao final da década de 70, no bojo dessas discussões, decorrentes, de um lado, pela insatisfação com o desempenho das medidas keynesianas e com a centralização de poder econômico nas mãos do Estado e, de outro, da proposta pouco convincente dos neoclássicos modernos, foram apresentadas novas propostas no campo econômico (ROSSETTI, 1985, pp. 152-157): (a) redução dos impostos sobre a renda e sobre os lucros de pessoas físicas e jurídicas; (b) liberação da economia, redução nas regulações e restrições, e mais confiança na coordenação através de mercado; (c) menor participação do Estado na economia, também sob o ponto de vista de gastos; e (d) maior compatibilidade entre as diversas formas de política econômica.

No Brasil, a década de 60 se caracterizou por um período de transição e ajustamento macroeconômico fiscal (era dos Planos de Governo) que, de acordo com Rossetti (1985, pp. 308-313), formalizou o recuo da intervenção estatal na economia, a qual, de modo semelhante ao modelo anglo-saxão, passou a ser coordenada pelo mercado, em que a presença do Estado só se justificaria para complementar o sistema de preços, especialmente, quando sua eficiência for distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado.

Ressalte-se que a partir de 70, o Estado teve dificuldade para coordenar o sistema econômico, mediante alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda (BRESSER PEREIRA, 1998), sendo um reflexo do progressivo aumento do endividamento público, colocando em dúvida o Estado keynesiano (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 372).

Acerca dessas mudanças, Santos (2000, p. 36) destacou que a retirada do Estado da economia tornou-se necessária para abrir espaço ao novo ciclo de desenvolvimento econômico, baseado na poupança privada e na coordenação pelo mercado. Sobre as mudanças, Aragão (2004, p. 68) enfatizou que a crise do financiamento das múltiplas funções do Estado tornou inevitável a retração estatal ou direcionou-o a adotar “novas estratégias de atuação, compatíveis com a sua escassez de recursos”.

Assim, o desajuste nas contas públicas induziu os Estados a venderem seus ativos produtivos como forma de viabilizar a melhora da situação das finanças públicas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 372). A prática dessa idéias, longamente discutidas, foi observada já no final da década de 70 nos Estados Unidos e na Inglaterra, respectivamente no âmbito dos governos de Reagan e Thatcher, os quais centralizaram as medidas na redução do gasto público, na desregulamentação dos mercados, na privatização e na reforma institucional do Poder Público.

Aragão (2004, p. 4), citando Giampaolo Rossi, comentou que até meados dos anos oitenta, os Estados intervinham fortemente na economia, devido “a razões de equidade social e a imperativos do próprio sistema econômico, tais como a criação de infra-estruturas vultosas não lucrativas ou de lucratividade diferida, a necessidade de se evitar a monopolização de setores da economia e o fomento de regiões menos desenvolvidas”. Ainda, conforme o autor, a partir dos anos oitenta, iniciou-se uma mudança na atuação do Estado “com o fim ou o retraimento da publicização de vários setores econômicos, inclusive os serviços públicos”.

Até então, buscou-se mostrar, brevemente, a evolução da relação entre o Estado e a sociedade, tanto na regulamentação das relações sociais quanto na organização do processo econômico. Feito isso, parte-se para a análise das formas de intervenção estatal adotadas no cenário brasileiro, procurando sistematizá-las, de modo a facilitar a compreensão dessa interferência nas atividades econômicas, enfatizando-se no âmbito da desestatização de serviços públicos, a regulação, a desregulação, a regulamentação e a desregulamentação – abordando-se, também, a experiência internacional.

2.3. A Intervenção do Estado brasileiro nas Atividades Econômicas

Tem-se observado, a partir da década de 80, um conjunto de transformações no Estado brasileiro, especialmente, no que diz respeito à intervenção no domínio econômico, intensificado com a implantação do Programa Nacional de Desestatização, por meio da Medida Provisória n.º 115/90, que se tornou a Lei n.º 8.031/90. A partir de 1995, esse processo se caracterizou, principalmente, pela privatização e pela desestatização de serviços públicos.

Consoante Giambiagi e Além (2000, p. 373), “o processo de privatização deve ser visto em um contexto mais amplo de reformulação do papel do Estado na economia, onde o Estado produtor cede espaço para o Estado regulador”. No tocante à delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, as diretrizes gerais foram estabelecidas na Lei n.º 8.987/95, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal de 1988. Todo esse processo, que se encontra em pleno andamento, tem diminuído a atuação direta do Estado no processo econômico.

2.3.1. As Formas de Intervenção Estatal na Economia

A sistematização das formas de intervenção estatal no domínio econômico pode ser feita por diferentes critérios, considerando a Constituição Federal de 1988. Bandeira de Mello (2004, p. 641) classificou-a em: (a) poder de polícia; (b) incentivos à iniciativa privada; e (c) atuação empresarial.

Button (1992, *apud* SANTOS, 2000, p. 32) citou que a atuação do Estado, sob o ponto de vista institucional, pode ocorrer de acordo com os seguintes instrumentos: (a) medidas fiscais; (b) medidas de controle e regulação; (c) medidas de alocação de direitos de propriedade; e (d) medidas no tocante a setores concorrentes ou complementares.

As medidas fiscais englobam os impostos, taxas, multas, incentivos fiscais e subsídios, tendo como objetivo influenciar nos custos de produção de bens e serviços. As medidas de controle e regulação incluem os controles de entrada e saída, controles de qualidade e quantidade da produção, controle de preços, tarifas e rentabilidades e propriedade estatal dos meios de produção. As medidas de alocação de direitos de propriedade estão vinculadas à internalização dos custos gerados por externalidades e, por fim, “as medidas relativas à complementaridade entre setores econômicos objetivam fomentar a racionalidade da

produção, apoiar a coordenação entre os agentes econômicos, evitar a auferição de lucros exorbitantes e limitar a excessiva integração vertical da produção” (SANTOS, 2000, p. 33-34).

Aragão (1995, *apud* SANTOS, 2000, p. 30-31) afirmou que a intervenção estatal na economia, sob o ponto de vista jurídico, pode ser: (a) disciplinante; (b) de fomento; (c) explorativa; e (d) prestativa ou de serviço público.

A intervenção disciplinante busca condicionar a liberdade econômica ao interesse público, mediante o exercício do poder de polícia (Código Brasileiro Tributário, art. 78) e a edição de leis e de regulamentos. Por este modo, o Poder Público exerce competências normativas, tais como o Código de Defesa do Consumidor, a lei de remessa de lucros, a lei de repressão ao abuso do poder econômico entre outras. Além disso, edita normas administrativas, destacando as que dizem respeito à política de crédito e à política de câmbio (BARROSO, 2002, pp. 113-114).

A atuação de fomento se caracteriza como função produtiva, no sentido de estimular o mercado a aumentar a oferta de bens e serviços, e como função distributiva de renda, por meio de subvenções, financiamentos, isenções fiscais e desapropriações (Constituição Federal de 1988, 150, § 1º, 153, § 1º, 172, 173, § 2º, 179, 180).

A intervenção explorativa se faz presente quando o Estado participa diretamente do mercado como empreendedor de atividades econômicas, consoante as hipóteses previstas na Carta Magna de 1988: (a) segurança nacional (art. 173, *caput*); (b) relevante interesse coletivo (art. 173, *caput*); e (c) monopólio outorgado à União (art. 177). Ou seja, a Carta Magna tratou de balizar as possibilidades de o Estado atuar como empresário, submetendo-se, por conseguinte, ao regime de direito privado. Na prestação indireta, o Poder Público constitui pessoas jurídicas públicas (autarquias e fundações) ou privadas (sociedades de economia mista e empresas públicas) e, por lei (Constituição Federal, art. 37, XIX), outorga a esses entes a prestação dos serviços. Por outro lado, o Estado pode delegar à iniciativa privada a prestação dos serviços, mediante os institutos de concessão ou de permissão (art. 175) ou, ainda, por meio de terceirização (franquia e contratos de gestão).

A intervenção prestativa ou de serviço público é aquela por meio da qual o Estado, por ser titular do fornecimento de bens ou de serviços públicos, presta-o diretamente ou transfere a prestação para a iniciativa privada mediante o instituto da delegação.

Ressalte-se, no entanto, que não haveria necessidade de o Estado intervir no domínio econômico caso a oferta de bens e serviços fosse promovida de forma economicamente eficiente pelo mercado, ou seja, se estivesse ocorrendo a alocação eficiente de recursos. Contudo, segundo Giambiagi e Além (2000, p. 24), para que a alocação do mercado seja eficiente, é necessário existir as seguintes condições: (a) não existência de progresso técnico e (b) funcionamento do modelo de mercado concorrencial perfeito.

A idéia de concorrência perfeita, de acordo com Rossetti (1985, p. 28), pressupõe: (a) oferta de produtos padronizados – os produtos devem apresentar a mesma qualidade, independente de produtor; (b) fluidez de informações – disponível a todos os participantes do mercado, de modo a se manter o preço de mercado uniforme; (c) atomização dos agentes econômicos – no sentido de inexistência de produtores ou de consumidores que sejam responsáveis por parcelas significativas do suprimento ou do consumo; e (d) ausência de obstáculos ao ingresso e saída de agentes econômicos do mercado – em sentido amplo, significa a inexistência de atritos, de direitos de propriedade e de regulação de atividades. Assim, sob o ponto de vista econômico, uma das razões apresentada na literatura para o Poder Público interferir na economia é a existência de falhas de mercado.

2.3.2. A Justificativa da Intervenção Estatal: falhas de mercado

A existência de determinadas situações em que a livre competição não proporciona resultados econômicos e sociais ótimos, denominadas na literatura como falhas de mercado, justificam a atuação estatal na economia, cabendo destacar: (a) a existência de monopólios naturais e de oligopólios; (b) a existência de externalidades; (c) a assimetria de informação; (d) a existência de bens públicos; e (e) a existência de bens meritórios.

O monopólio é uma situação na qual apenas uma empresa tem o controle exclusivo de um produto em um dado mercado. A existência de barreiras à entrada de novos operadores é uma característica desse mercado, devido às especificidades dos investimentos efetuados pelo setor. Os casos extremos são os monopólios naturais, em que as estruturas de mercado apresentam economias de escala, de escopo e de rede que permitem ao mercado comportar

apenas uma firma atuando em uma planta eficiente (exemplos: ferrovias, metrô, distribuição de energia e de água, oleodutos).

Cabe destacar que, em um ambiente de *monopólio natural*, os investimentos da indústria possuem determinados fatores que justificam a intervenção do Estado, para assegurar a provisão dos serviços: (a) existência de economias de escala e de escopo; (b) ativos com elevado grau de especificidade e custos irrecuperáveis; (c) estruturas em redes, cujas tecnologias geram complementaridades que favoreçam a coordenação das atividades em detrimento da competição; (d) obrigatoriedade devido à essencialidade dos serviços públicos; e (e) externalidades manifestadas pelo lado da oferta (investimento maior que o valor pago pelo usuário) e pelo lado da demanda (universalização do acesso).

O *oligopólio* caracteriza a indústria que possui pequeno número de empresas que dominam a oferta de mercado. Vasconcellos e Garcia (2004, p. 79) afirmam que o setor produtivo brasileiro é altamente oligopolizado, citando como exemplo as montadoras de veículos entre outras indústrias. Ainda, segundo esses autores, os oligopólios podem ser caracterizados pela estrutura de custos (modelo de liderança de preços) e pela oferta de produtos (diferenciados ou homogêneos). Em uma indústria oligopolista, os objetivos das empresas são relevantes, sendo abordados na teoria microeconômica por duas principais correntes: a teoria marginalista, pela qual o oligopolista maximiza lucros; e a teoria da organização industrial, pela qual o objetivo essencial é maximizar *mark-up*. Frise-se que neste caso a taxa de *mark-up* deve cobrir, além dos custos diretos, os custos fixos, e atender os interesses dos acionistas da empresa quanto ao retorno do capital investido (VASCONCELLOS e GARCIA, 2004, p. 80). Outros objetivos também são discutidos na teoria da organização industrial: maximizar a participação no mercado, diferenças entre metas de curto e de longo prazo etc.

As *externalidades* são designadas como sendo os efeitos gerados sobre o bem-estar de terceiros, que podem ser positivos – quando os benefícios causados por uma atividade, para uma outra parte, não são apropriados pela empresa responsável (ex. educação, vacinação, investimento em setores de infra-estrutura) – ou negativos – quando uma atividade traz custos para uma outra parte, sem que a parte responsável considere os custos gerados (ex. poluição, congestionamento de trânsito). Vale frisar que a externalidade deve ser transmitida diretamente a terceiros por meio das quantidades consumidas ou produzidas e não através dos preços de mercado (ROSSETTI, 1985, p. 117).

No tocante ao transporte coletivo de passageiros, os efeitos negativos das externalidades têm aumentado em virtude da expansão urbana dependente do uso do automóvel. Consoante o Ministério das Cidades (2002), esse padrão de expansão gerou dois aspectos relevantes identificados pela ocupação dispersa e fragmentada do solo e pelos baixos investimentos públicos no setor de transporte público, o que causou: congestionamentos crônicos nas grandes cidades; desgaste excessivo do sistema viário; degradação de áreas urbanas; desperdício de tempo e de combustível; aumento da poluição ambiental.

A *assimetria de informação* pode ser entendida como sendo as diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem, que podem ser utilizadas com intuito de se obter vantagens no processo de decisão acerca da transação. A disponibilização de dados insuficientes pelo mercado pode prejudicar o processo de decisão do usuário ou do consumidor, justificando, portanto, a intervenção do Estado a fim de garantir que o fluxo de informações ocorra de maneira o mais eficiente possível. Isso pode ser alcançado mediante a adoção de legislação que induza o mercado a agir de forma transparente (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 28).

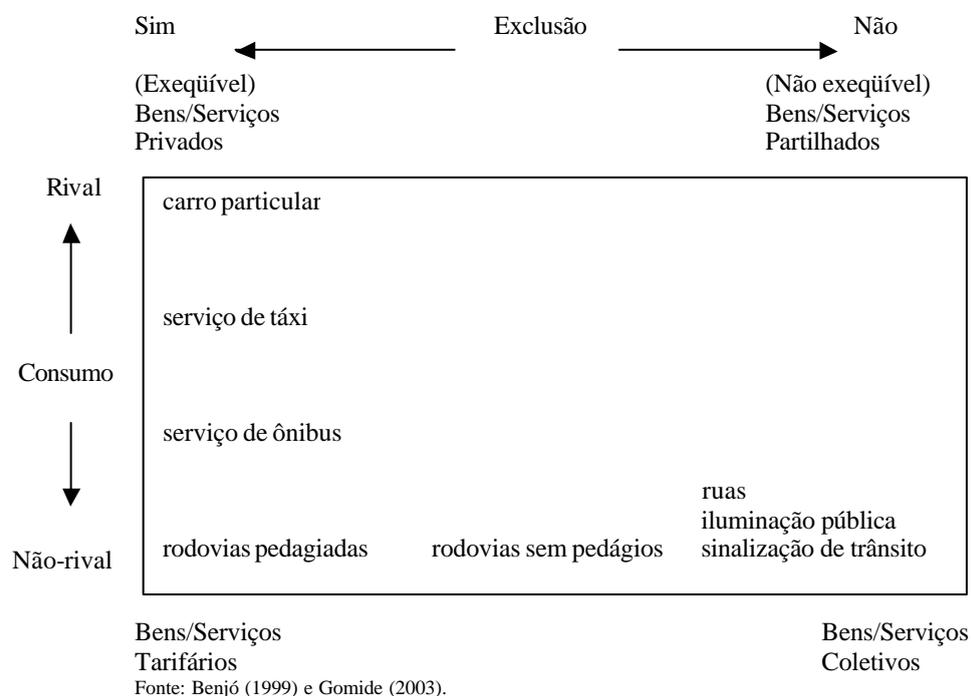
Nesse sentido, cabe frisar que nos contratos de adesão inerentes aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros obrigatoriamente deve constar cláusula que estabeleça a forma e a periodicidade da prestação de contas da permissionária ao Poder Permitente. Além disso, deve constar, também, cláusula que exija das empresas permissionárias a publicação de demonstrações financeiras periódicas, de acordo com os incisos XVI e XVII do art. 20 do Decreto n.º 2.521/98 (BRASIL, 1998a). Ainda, nesse Decreto está previsto como direito do usuário o de receber informações da transportadora sobre as características dos serviços, tais como: horários, tempo de viagem, localidades atendidas, preço de passagem, entre outras.

Outro aspecto importante é que os dados de produção da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, constantes dos anuários estatísticos, são fornecidos somente pelas empresas que respondem à consulta procedida pelo Poder Permitente. Ou seja, não existem dados completos sobre a produção dessa indústria. Ademais, os que são disponibilizados apresentam inconsistências, tais como: inexistência da quantidade de ônibus de algumas empresas; falta de prefixo da linha; e dados referentes a determinadas linhas ou empresas constantes em um anuário não aparecem no anuário do ano seguinte.

Os *bens públicos* apresentam como características importantes, quanto ao consumo, a indivisibilidade ou não-rivalidade e a não-exclusão. A não-rivalidade indica que o consumo do bem público por um indivíduo ou por um grupo de pessoas não prejudica o consumo desse bem por outras pessoas. Assim, o consumo do bem ou do serviço por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para outros. Como exemplos pode-se citar: iluminação pública, sinalização de tráfego e segurança nacional.

A não-exclusão se caracteriza pela impossibilidade de se excluir um indivíduo de usufruir um serviço existente ou impedi-lo de utilizar um equipamento. O problema reside na forma de ratear os custos de produção dos bens públicos entre a população, em vista da dificuldade de se mensurar o efetivo benefício auferido por cada indivíduo em função do consumo. Daí a necessidade de taxação dos bens públicos para obtenção de recursos para sua produção. Por isso, em virtude do princípio da não-exclusão, o Estado tem dificuldade de garantir a oferta de bens públicos em quantidade que atenda às necessidades da sociedade, tornando ineficiente os resultados do mercado (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 25).

A aplicação dos conceitos de rivalidade e de exclusão ao consumo dos serviços e instalações de transportes está ilustrada no Quadro 1.



Quadro 1: Exclusão e consumo nos transportes

Os bens e serviços representados nos quatro vértices do Quadro 1 demonstram a classificação sugerida por Benjó (1999, p. 30) e Gomide (2003), que a utilizaram para identificar se o fornecimento de determinado bem ou serviço depende ou não de produção, e em que condição é garantido esse fornecimento.

Observa-se que para os serviços de ônibus a aplicação do princípio da exclusão é plenamente exequível. Em relação ao consumo, a quantidade disponível fica limitada à capacidade do veículo e à frequência dos horários estabelecidos. No caso dos serviços de transporte rodoviário interestadual semi-urbano, a quantidade disponível pode atingir níveis críticos principalmente nos horários de pico, em que pese a possibilidade de os passageiros viajarem em pé. Daí a necessidade de maior oferta de veículos para atender a demanda. Por outro lado, convém ressaltar que a indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional oferece diversos serviços, que ampliam a quantidade ofertada, conforme o tipo de veículo empregado: convencional com ou sem sanitário; leito com ou sem ar condicionado; semi-leito; executivo e misto.

Verifica-se, ainda, que os serviços de ônibus se enquadram como serviço tarifário, podendo ser fornecidos pelo mercado. Porém, apresentam problemas quando ofertados em ambientes com estrutura de oligopólio, que pode prejudicar a eficiência econômica. Sobre esse aspecto Benjó (1999, p. 32) afirmou que a eficiência do mercado se traduz pela garantia de equilíbrio entre demanda e oferta, “em ambientes que prescindam de qualquer regulamentação econômica”, ou seja, não haveria razão para a interferência governamental direta na produção desses bens. Porém, eventualmente, o Estado pode regularizar a falta de fornecimento, sem, contudo, implicar produção estatal.

Existem casos em que a atuação do governo se faz necessária para implantação de políticas públicas visando promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade. Nessas condições, a intervenção estatal ocorre em mercados específicos da economia, independentemente da existência de falhas de mercados, objetivando equiparar oportunidades, melhorar a qualidade de vida das pessoas mais pobres e promover a universalização de bens (estradas rurais) ou serviços (educação, saúde, saneamento e telefonia pública). Esses bens ou serviços possuem caráter *uti singuli*, sendo denominados de bens meritórios ou serviços públicos impróprios ou virtuais. Ressalta-se que estes bens ou serviços podem ser submetidos ao princípio da exclusão e explorados pela iniciativa privada. Porém,

os altos benefícios sociais e as externalidades positivas por eles gerados justificam a atuação do Estado para garantir o fornecimento à população (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 33).

Observou-se, portanto, que a intervenção estatal no domínio econômico ocorre direta ou indiretamente. O intervencionismo é direto quando ocorre a estatização de atividades econômicas por motivos de segurança nacional, estratégicos, entre outros fatores. Aguillar (1999, p. 164) definiu esse modo de atuação do Estado como regulação operacional, mediante a qual “empresas e órgãos estatais desempenham certas atividades econômicas”.

Essa forte presença governamental na economia, como provedor de bens e serviços, foi diminuindo, mas não se extinguiu. Houve apenas a redução interventiva estatal, como bem ressaltou Marques Neto (2002), pois o Estado passou a atuar “no fomento, na regulamentação, no monitoramento, na mediação, na fiscalização, no planejamento, na ordenação da economia”. Ou seja, a intervenção indireta, por vezes justificada para corrigir falhas de mercado, consiste em induzir a ação do setor privado ao interesse público. Nas palavras de Aguillar (1999, p. 164), caracteriza-se como uma regulação normativa, pois “diz respeito ao poder de regular efetivamente o setor de interesse do Estado”.

Entre os setores de interesse estatal encontram-se aqueles que desenvolvem atividades denominadas de serviços públicos propriamente ditos e de serviços de utilidade pública ou de atividades econômicas de interesse público, em virtude do interesse coletivo, especificamente pelo caráter da essencialidade. Porém, cabe questionar porque essas atividades tem sido reguladas pelo Poder Público há muito tempo e em muitos países. Porque não desregular totalmente, pelo menos algum deles, como ocorreu em alguns países? Sobre esses aspectos, Marques Neto (2002, p. 75) fez a seguinte afirmação

deixando o Estado de ser ele próprio provedor do bem ou serviço de relevância social, tem ele que passar a exercer algum tipo de controle sobre esta atividade, sob pena de estar descurando de controlar a produção de uma atividade dotada de essencialidade e relevância.

Nesse sentido, a compreensão do processo de regulação de serviços públicos requer a passagem, mesmo com brevidade, sobre a noção jurídica desses serviços.

2.4. Serviços Públicos e a Intervenção do Estado

Observa-se que a noção de serviço público está inserida na razão de o Estado intervir no processo econômico. Segundo Sundfeld (2002, pp. 31-33), essa noção tem evoluído, à medida que a prestação dessa atividade tem sido devolvida para a iniciativa privada. Mesmo assim, o Poder Público tem interferido no mercado, porém, com o intuito de planejar, coordenar, controlar e fiscalizar a operacionalização dos serviços. Isso se deve porque na sua exploração, o setor privado pode se valer do poder econômico para exercer práticas anticoncorrenciais. Efetua-se, portanto, uma breve abordagem sobre a noção de serviços públicos, permeando-se com a noção de serviços de utilidade pública ou de atividades econômicas de interesse público, em vista de seu caráter indispensável. Posto isso, recorre-se, de maneira breve, à experiência internacional e, posteriormente, aborda-se o conceito com base no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que esse assunto reveste-se de grande importância para compreensão do processo de regulação.

2.4.1. Uma Breve Noção de Serviço Público

2.4.1.1. França

Na França, segundo Justen (2003, pp. 21-26), a noção de serviço público se desenvolveu, sob o ponto de vista jurídico, a partir do acórdão Blanco (8/2/1873) e, posteriormente, do acórdão Terrier, devido à necessidade de se definir a competência do contencioso administrativo, em uma época em que o Estado ora atuava como pessoa civil, ora como pessoa pública, no exercício de sua autoridade (*puissance publique*). Sob o ponto de vista doutrinário, Duguit procurou definir serviço público com o objetivo de encontrar a razão para a crescente intervenção estatal no domínio econômico, “estando vinculada a um processo histórico de compromisso social e de solidariedade” (SANTOS, 2000), de modo que o Estado deveria regular, assegurar e controlar toda atividade indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, citando como exemplos: o transporte coletivo local, o interestadual e o internacional.

Já Hariou “identificou o serviço público a uma atividade pública, o que justificaria o uso da *puissance publique*”, cujo regime jurídico se definiria pela exteriorização da autoridade estatal, mediante a normatização organizacional e funcional dos serviços (JUSTEN, 2003, p. 43). Ou seja, a *puissance publique* era a forma de o Estado impor o interesse público a uma atividade estritamente econômica. Por sua vez, Gaston Jèze incorporou o subjetivismo na

noção de serviço público, conforme a intenção do legislador de qualificar uma determinada atividade de interesse coletivo à categoria de serviço público, ou seja, esse conceito não englobava as atividades disponibilizadas à sociedade pelo setor privado, em que pese o Poder Público intervir no mercado para proteger o consumidor contra possíveis abusos do particular.

Há que se ressaltar que a atuação do Estado não se resume à prestação de serviços públicos, haja vista a existência de atividades que não se enquadram na gestão de serviço público, além de existirem casos em que a Administração se submete a condições idênticas a da iniciativa privada, quando explora atividades de natureza industrial e comercial sob regime jurídico de direito privado (JUSTEN, 2003, pp. 47-50).

Portanto, observa-se que noção de serviço público na França abrange três acepções: orgânica (prestação por uma instituição pública), material (atividade revestida de interesse coletivo) e regime jurídico (atividades submetidas ao regime jurídico de direito público).

2.4.1.2. Inglaterra

Na Inglaterra, o enfoque jurídico de serviços públicos recai sobre a noção de atividades de utilidades públicas, denominadas de *public utilities*, devido às características de bens meritórios (SANTOS, 2000, p. 29), e estão associadas à regulação de cada setor específico. A partir de 1945, foi implantado um programa de nacionalização de atividades de caráter estritamente econômico, como gás, energia elétrica, aviação civil, Banco da Inglaterra, entre outras, as quais sofreram um processo inverso a partir de 1980 com o governo Thatcher, sendo, porém, submetidas à regulação estatal (JUSTEN, 2003, pp. 154-156).

Frise-se que essas atividades foram consideradas como de utilidade pública, mediante lei ordinária ou específica denominada de *Private Act of Parliament*, podendo ser prestadas tanto por pessoa física, quanto jurídica (pública ou privada) de acordo com a lei autorizativa (JUSTEN, 2003, p. 162). Observa-se que o Estado inglês interveio no domínio econômico, apenas para regular as atividades de interesse público, com objetivo de controlar preços, de assegurar a qualidade dos serviços e de garantir a acessibilidade aos serviços básicos (*Poor Relief Act*), por meio de órgãos reguladores específicos para cada setor. Ressalte-se que as *public utilities* diferem de *public services*, expressão também existente no direito inglês que designa, sob o enfoque institucional, a função pública, a qual abrange a prestação dos serviços de justiça, de finanças e aduaneiros (JUSTEN, 2003, p. 151).

Por fim, nota-se claramente que no modelo Inglês as *public utilities* não se confundem com serviços públicos, pois abrangem atividades econômicas de caráter privado, mas que se revestiam de interesse coletivo, estando sujeitas ao controle e à fiscalização do Estado, através dos órgãos reguladores, usualmente chamados de agências reguladoras.

2.4.1.3. Estados Unidos

Nos Estados Unidos ocorreu uma intensa discussão em torno das atividades econômicas de utilidade pública, sobre os quais a intervenção do Estado demandava justificativa jurídica e econômica em função do interesse público, do caráter essencial e do caráter de monopólio de algumas atividades, apesar da tradição liberal dominante (JOHNSON *et alii*, 1996, pp. 69). Nota-se que nos Estados Unidos não há um conceito para serviço público propriamente dito, sendo toda atividade em princípio privada.

Mosher e Crawford, citados por Aragão (2004, p. 150), afirmam que nos Estados Unidos

o interesse público sobre determinado empreendimento pode ser tão penetrante e abrangente que exija constante e detalhada supervisão e um alto grau de regulação. Onde isto ocorre, é comum se falar do empreendimento como sendo ‘público’, embora de propriedade particular. São a estes empreendimentos que a designação ‘utilidade pública (public utility)’ é normalmente aplicada; eles também são tratados como atividades ‘imbuídas da realização do interesse público (affected with a public interest)’.

O caráter indispensável das atividades econômicas de utilidade pública decorre da possibilidade de a interrupção de seu fornecimento provocar danos substanciais à sociedade. Já a economia de escala foi o principal fator que justificou o monopólio de algumas atividades, o que acarretou a intervenção do Estado. Johnson *et alii* (1996, p. 14) asseveram que um monopólio, garantido por uma concessão do poder público, prejudicaria os consumidores se não houvesse regulamentação por parte do Poder Público.

Daí a necessária regulação efetiva dessas atividades, não só pela relevante importância para o Estado, devido à natureza dos serviços prestados, mas também pelo processo de concentração desenvolvido pelas empresas prestadoras desses serviços, as quais tendem a formar grandes oligopólios e, por vezes, são controladas por meio de *holdings companies* (BILAC PINTO, 2002, pp. 203-204). Melo (1940, *apud* BILAC PINTO, 2002, p. 25) ressaltou que nos Estados Unidos o nível de concentração das empresas demonstrou que o setor privado estava recebendo mais contribuições dos cidadãos americanos do que o próprio

Governo, induzindo o Estado Norte-Americano a editar leis antitruste e a criar as *agencies* ou *commissions* (ver Box 1).

Box 1: Regulação Antitruste Estadunidense

Ao final do século XIX, a promulgação nos Estados Unidos do *Interstate Commerce Act* – 1887 (Lei do Comércio Interestadual) e do *Antitrust Act* – 1890 (Lei Sherman) foi importante para promoção do bem-estar social, caracterizando a transição para uma nova fase nas relações entre Estado e economia (SANTOS, 2000, p.18). Importa citar que em 1887 foi instituída a primeira agência reguladora nos Estados Unidos, denominada de *Interstate Commerce Commission* – ICC, o que demonstra o aspecto regulatório do Estado na economia.

A Lei de Comércio Interestadual teve como objetivo combater a formação de consórcios e conglomerados empresariais e os seus efeitos sobre a competição e os preços. A Lei Sherman procurou consolidar e sistematizar questões que já eram discutidas no âmbito do Poder Judiciário americano sob o ponto de vista exclusivamente privado. Porém, inovou ao permitir a contestação de contratos, acordos ou práticas comerciais por iniciativa do Estado ou de quaisquer outras pessoas físicas ou jurídicas. Dessa forma, possibilitou tratar a concorrência como bem jurídico de interesse da sociedade, e não apenas das empresas eventualmente prejudicadas por práticas anticompetitivas (MELLO, 2002, p. 487).

Entretanto, a Lei Sherman tinha um caráter genérico, fato que direcionou os legisladores a elaborarem, em 1914, a Lei Clayton, a qual proibiu: a discriminação de preços com efeitos anticompetitivos; as práticas de venda casada e de acordos de exclusividade quando prejudiciais à concorrência; as fusões prejudiciais à concorrência; e o controle de empresas competidoras por meio de participações cruzadas nas respectivas direções executivas (MELLO, 2002, p. 487).

Observa-se que a intervenção dos Estados Unidos nas atividades econômicas de interesse público se caracteriza, principalmente, como uma regulação antitruste, cujo objetivo foi de garantir as condições de concorrência que propiciassem a eficiência econômica na oferta dos bens e serviços pelo mercado.

2.4.1.4. Itália

No início do século XX, a Itália adotou o critério subjetivo para conceituar serviço público (*servizi pubblici*), com o intuito de definir a jurisdição entre juiz ordinário e o juiz administrativo. Segundo Justen (2003, pp. 78-80), essa noção foi modificada com a municipalização dos serviços públicos (Lei n.º 103/1903), na medida em que o Estado passou a interferir no domínio econômico, especificamente, em setores concebidos como de interesse coletivo. Ainda no início do século XX, o conceito de serviço público passou a incorporar a noção objetiva (material) e a necessidade de satisfazer a vontade coletiva, de maneira a justificar a regulação e o controle pelo Estado sobre atividades estritamente econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada, porém, de interesse geral, definidas como serviços

impróprios ou virtuais, ou simplesmente de serviços de interesse público, sendo submetidas a um regime público especial, por meio da autorização, licença, permissão ou concessão (JUSTEN, 2003, pp. 81-83).

Observa-se que a origem do conceito de serviço público na Itália foi semelhante ao da França, evoluindo até preponderar a idéia de interesse público que justificou a intervenção do Estado na economia. Por fim, importa registrar a importância do Tratado de Maastrich que, consoante Justen (2003, pp. 100-101), “pode ser considerado como um marco no setor de serviços públicos”, pois estabeleceu diretrizes para liberalização de determinados setores que pressionaram “pela supressão ou limitação da reserva originária [monopólios]”, de forma que os serviços públicos foram submetidos às regras de concorrência do direito comunitário e a uma forte regulação.

2.4.1.5. Espanha

A noção de serviço público na Espanha foi desenvolvida para definir a competência da jurisdição civil e do contencioso administrativo, tendo como marco inicial a Lei dos Conselhos Provinciais de 1845 (JUSTEN, 2003, p. 104). Até o século XX, segundo esta autora, o Estado espanhol seguia os princípios de um modelo de Estado liberal, cabendo ao Poder Público desempenhar somente as atividades de justiça, segurança e ordem pública, ou seja, as funções públicas integrantes da Administração. No entanto, de modo semelhante aos outros países, as atividades administrativas foram sendo ampliadas, em decorrência do aumento da intervenção estatal no domínio econômico, em que o Estado ora passou a explorar atividades econômicas e industriais, ora submeteu determinadas atividades prestadas pelo particular ao regime jurídico de direito público (JUSTEN, 2003, pp. 105-110).

Entretanto, com a promulgação da Constituição espanhola de 1978, foi inserido o conceito de economia social de mercado, a fim de atender os objetivos de solidariedade, de progresso social, de distribuição de renda e de prestação de serviços essenciais (atividades industriais ou comerciais de interesse coletivo), de modo a possibilitar a participação tanto do setor público quanto do setor privado, como agentes econômicos submetidos à livre concorrência (JUSTEN, 2003, p. 111). Ressalte-se que a doutrina espanhola trata os serviços públicos virtuais ou impróprios, de modo semelhante à doutrina italiana, os quais, em vista do interesse coletivo, são submetidos a forte controle estatal, em que pese serem prestados exclusivamente pelo particular.

Por fim, registre-se que a liberalização dos serviços públicos foi influenciada pelos Tratados da Comunidade Européia, como bem asseverou Justen (2003, pp. 120-123), tendo acarretado modificações no cenário econômico espanhol, especificamente, em relação às atividades dos setores de telecomunicações, energia elétrica, gás e transportes coletivos, que passaram a ser tratados como serviço de interesse econômico geral e que ganharam especial atenção na definição do regime jurídico dessas atividades, do processo de regulação estatal e das garantias dos direitos dos usuários.

2.4.1.6. Portugal

A noção de serviços públicos em Portugal sofreu relevante modificação com a implantação do Estado Novo (1928-1974), quando houve a estatização de diversas atividades econômicas tidas como essenciais ou de interesse público, sendo, então, vedado o acesso à iniciativa privada a determinadas atividades, tais como: setor elétrico, serviços postais, gás, saneamento básico, transporte regular aéreo e ferroviário e transporte coletivo urbano (PORTO, 2003, pp. 161-162). Segundo esse autor, esse fato representou a ideologia do regime socialista que impôs uma regulação fortemente intervencionista com o objetivo de impedir ou diminuir a concorrência no mercado. A partir dos anos 80, iniciou-se um processo de desestatização que foi enfatizado em 1989, quando se procedeu uma ampla revisão da Constituição Federal portuguesa, em consequência de aquele País aderir à Comunidade Européia.

No tocante ao transporte rodoviário de passageiros, até 1974, somente particulares exploravam as atividades de transporte interurbano de passageiros, porém, sujeitos a uma forte regulação que estabelecia as condições de segurança e de conforto, os horários e as tarifas. Essa situação foi modificada em 1975, com a estatização de 92 empresas (as mais importantes) daquela indústria, sendo constituída a empresa pública Rodoviária Nacional, que atuou até os anos 90. Entre 92 e 93 vários ramos regionais dessa grande empresa nacional portuguesa foram transformados em empresas privadas independentes, submetidas às regras de concorrência (PORTO, 2003, p. 174).

2.4.1.7. Brasil

2.4.1.7.1. Conceito de Serviço Público

No Brasil, a noção de serviço público foi definida à luz dos conceitos desenvolvidos especialmente na França, apresentando as seguintes concepções: (a) orgânica ou subjetiva; (b) objetiva, material ou funcional; e (c) formal.

O serviço público, em sentido subjetivo, é considerado como um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal (MARQUES NETO, 2003). Observa-se, assim, que esta noção abrange toda e qualquer atividade prestada pelo Poder Público. Contudo, tal posicionamento foi sendo alterado, na medida em que, ora o Estado passou a desempenhar atividades peculiares do setor privado, ora a iniciativa privada passou a exercer serviços próprios de Estado.

Devido a essas modificações, a concepção subjetiva evoluiu para material, designando as atividades ou tarefas que, pelas suas características, não de ser titularizadas pelo Estado. A aceção objetiva demonstra que, dependendo do momento histórico, a necessidade da coletividade é o elemento que prepondera na noção de serviço público, independente da organização que desempenha a atividade.

O sentido formal define serviço público como sendo aquele prestado sob regime jurídico de direito público (regime de serviço público) derogatório e exorbitante do direito comum (DI PIETRO, 2001, p. 96).

A conceituação de serviço público é tema controverso no Direito, mas sua noção está intrinsecamente vinculada à relação entre serviço público e atividade econômica, os quais são distintos, conforme estabelece claramente a Constituição Federal de 1988. Porém, isso não quer dizer que os serviços públicos não sejam atividades econômicas, pelo contrário, segundo Grau (1998 *apud* ARAGÃO, 2004, p. 122), a Carta Magna “subdividiu a atividade econômica *lato sensu* em serviço público e atividade econômica *stricto sensu*”.

2.4.1.7.2. A Diferença entre Serviço Público e Atividades Econômicas *stricto sensu*

Entre os princípios fundamentais da Carta Política observam-se os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV), que, por sua vez, estão associados aos princípios gerais da atividade econômica expressos no art. 170. São estes princípios que regem a ordem econômica no Brasil e “devem inspirar a exploração de todas as atividades econômicas, sejam elas serviços públicos ou atividades econômicas *stricto sensu*” (ARAGÃO, 2004, p. 123).

Já a prestação dos serviços públicos pelo Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão ou de permissão, está disposta no art. 175 da Constituição Federal de 1988, o qual está inserido no capítulo sobre os princípios gerais da atividade econômica. Além disso, a Constituição também prevê no art. 21, XII, “a” a “f”, a exploração de serviços pela União, direta ou indiretamente, mediante concessão, permissão ou autorização, merecendo destaque os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Frise-se que a prestação de serviços públicos regida pelo art. 175 abrange as esferas federal, estadual e municipal. Tal fato é importante em vista da competência subsidiária dos Estados-membros para estabelecerem serviços de sua alçada, conforme fixado no art. 25, § 1º, tais como os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, bem como a competência dos Municípios para prestarem os serviços públicos de interesse local, estando incluído o de transporte coletivo, de caráter essencial.

As atividades econômicas *stricto sensu* e os serviços públicos possuem características singulares que auxiliam na identificação da forma de exploração, conforme ilustrado no Quadro 2.

Atividade econômica em sentido estrito	Serviço Público
Campo de domínio privado.	Campo de domínio público.
Liberdade é a regra.	A regra são as sujeições e restrições. A liberdade não é a regra.
Mesmo quando o Estado explora essa atividade, o faz sob regime de mercado e sob direito privado (CF, art. 173, <i>caput</i> e § 1º).	A atividade (sentido lato) é explorada em regime público, mesmo quando o operador for empresa privada.
A exploração da atividade só pode ser condicionada excepcionalmente (CF, art. 170, parágrafo único).	Os serviços públicos são de titularidade do Estado que sobre eles deve, necessariamente, exercer rígido controle e regulação.
Só pode haver interdição à exploração de atividade econômica nas hipóteses expressas na CF (art. 177).	A exploração da atividade depende, necessariamente, de uma licença (art. 175, CF) em regime de concessão ou permissão.
Essas atividades não são de titularidade do Estado, que sobre elas pode ou não exercer função regulatória (CF, art. 174).	Em serviço público não se fala em monopólio, mas em regime de exclusividade ou privilégio.
	O regime de serviço público implica, pois, alguma restrição (regime de privilégio) ao mercado.

Fonte: Marques Neto, 2003.

Quadro 2: Formas de exploração de atividades econômicas

Observa-se no Quadro 2 que prestação de serviços públicos pode ser realizada pelo particular, mas sempre sob o regime de direito público, ou seja, sujeita a restrições impostas pelo Poder Público, haja vista que a titularidade desses serviços pertence ao Estado e a este cabe regulamentar a oferta dos serviços. Já as atividades econômicas em sentido estrito são exploradas sob o regime de direito privado, em que prepondera a liberdade. Entretanto, o Estado pode normatizar ou regulamentar a exploração dessas atividades econômicas, na forma da lei, mediante o exercício do poder de polícia, incentivo e planejamento, sendo este indicativo para o setor privado.

Na prática, podem-se identificar dois sentidos para serviço público enquanto atividade: amplo e estrito. Em sentido amplo, serviço público é sinônimo de função pública, estando próximo ao disposto no inciso II do artigo 145 da Carta Magna, que engloba atividades essencialmente estatais e atividades econômicas. Por outro lado, serviço público em sentido estrito ou propriamente dito, abrange somente as atividades de natureza econômica, como sendo aquelas não essencialmente estatais (utilidades, comodidades, serviços fruíveis economicamente), às quais a lei ou a Constituição reserva um regime especial de exploração, aproximando-o ao disposto no artigo 175 da Carta Política de 1988 (MARQUES NETO, 2003).

No contexto da regulação estatal, o conceito de serviço público, consoante Aragão (2004, p. 145),

tem passado por grandes desafios: se mantido o seu conceito tradicional de atividade exclusiva da esfera pública, cujo mero exercício poderia ser delegado a particulares, terá a sua esfera bastante reduzida; se ampliado o seu conceito para todas atividades, ainda que não exclusivas do Estado, em que este exerça uma regulação ordenadora, o serviço público alcançará uma amplitude tal que dispersará o seu conceito, abrangendo realidades díspares.

Morenilla (1998, *apud* ARAGÃO, 2004, p. 147) distinguiu serviços públicos de atividades econômicas *stricto sensu* nos seguintes termos:

Uma coisa é a atuação empresarial do Estado, desenvolvida com objetivos de rentabilidade econômica e conforme o mercado, e outra é – ou deveria ser – a atividade ‘de não-mercado’ ou de serviço público. Esta se define porque, a partir dos princípios de universalidade e de igualdade que a preside, se dirige à satisfação de uma necessidade coletiva com objetivos de justiça e de solidariedade social, prevalentes, em todo caso, sobre critérios econômicos de rentabilidade na exploração do serviço.

Outro aspecto importante é a diferenciação entre serviço público e atividades econômicas de interesse geral. Nesse escopo, devem ser considerados serviços públicos somente aquelas atividades expressamente titularizadas (*publicatio*) como exclusivas do Estado, ou se deve levar em conta também as atividades privadas não titularizadas pelo Estado, mas que sejam revestidas de interesse coletivo (*ordenatio*)?

2.4.1.7.3. Serviços Públicos e Atividades Econômicas de Interesse Público

As atividades econômicas de interesse público são consideradas por muitos autores como sendo serviços públicos impróprios ou serviços públicos virtuais. Para essas atividades, em que pese a Constituição Federal atribuir ao Estado a obrigação de assegurá-las a toda a sociedade, porém não estabeleceu um regime próprio de serviço público.

A existência de serviços públicos só é verificada à luz do disposto no art. 175 da Constituição Federal de 1988, enquanto que as atividades privadas de interesse público estão contidas na previsão do art. 21, XII, “a” a “f”, mas tão-somente quando ordenadas sob o manto da autorização. Ou seja, a prestação de serviços públicos titularizados pelo Estado é delegada à iniciativa privada somente por meio dos institutos da concessão e da permissão, enquanto que a prestação de serviços mediante autorização abrange atividades não titularizadas pelo Estado (ARAGÃO, 2004, p. 151).

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2001, p. 273) comentou que os serviços delegados por meio de autorização não possuem a natureza de serviços públicos; são atividades privadas de interesse público, que ficam submetidas a maior controle por parte do Poder Público. Aragão (2004, p. 148) também afirmou que essas atividades econômicas “atendem diretamente a coletividade, estando sujeitas a uma autorização operativa, que, além de possibilitar ao particular o exercício da atividade, investe o Poder Público de uma série de poderes de direção sobre a atividade sem que a titularize”.

No que diz respeito ao modo de regulação, Aragão (2004, p. 152) mencionou que no caso de serviços públicos *stricto sensu*, existe uma “regulação endógena” entre a regulação pública e o particular, concessionário ou permissionário, em que o “Estado edita normas sobre o seu serviço”. Já no caso de atividades privadas de interesse público, existe uma “relação exógena”, em que o “Estado edita normas de regência de atividades da iniciativa privada para que atinjam finalidades públicas”. Ou seja, a forma de regulação é intrínseca ao regime sob o qual estará submetida a exploração da atividade, de Direito Público ou de Direito Privado.

2.4.1.7.4. O Regime Jurídico de Serviço Público

A noção de serviço público tem abrangido a responsabilidade de prover as necessidades de bens e serviços para a sociedade: (a) pelo mercado, mediante livre atuação dos agentes econômicos; (b) por meio de coordenação do Poder Público; e (c) pelo próprio Estado, diretamente por entes controlados ou, indiretamente por delegatários seus. A conceituação de serviços públicos influencia na forma como serão fornecidos os bens e serviços e está associada às circunstâncias da época, do momento histórico, conforme expressado por Almeida (1995, *apud* AGUILLAR, 1999, p. 113):

De fato, na realidade jurídica brasileira, pode-se dizer que foi o constituinte que fixou, por critérios políticos, o que deva ser considerado serviço público. E essa opção, que atualmente se fez e se encontra consagrada na Constituição vigente, pode perfeitamente vir a mudar no futuro, do mesmo modo que já não é a mesma que existiu no passado; também aquilo que é considerado serviço público num dado ordenamento jurídico, pode bem não ser outro.

Nesse contexto, podem-se identificar duas correntes que impõem à atividade econômica o regime jurídico de serviço público: a essencialista e a formalista. A corrente essencialista assevera que o serviço público deve existir onde houver necessidade relevante da população que possa ser atendida satisfatoriamente pelo particular (AGUILLAR, 1999, p. 126).

Assim, em um determinado momento histórico, a relevância social e as peculiaridades inerentes da atividade econômica obrigam-na a se submeter ao regime de serviço público, de modo a aproximar a visão essencialista da concepção material. Por outro lado, Grau (1997, *apud* AGUILLAR, 1999, p. 129) afirmou que:

É inteiramente equivocada a tentativa de conceituar serviço público como atividade sujeita a regime de serviço público. Ao afirmar-se tal – que serviço público é atividade desempenhada sob esse regime –, além de privilegiar-se a forma, em detrimento do conteúdo, perpetra-se indesculpável tautologia. Determinada atividade fica sujeita a regime de serviço público porque é serviço público; não o inverso, como muitos propõem, ou seja, passa a ser tida como serviço público porque assujeitada a regime de serviço público.

No que diz respeito às atividades de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, estas sempre foram desenvolvidas integralmente pelo setor privado e reguladas fortemente pelo Poder Público, desde 1850. Ademais, era o Estado quem planejava essas atividades submetendo-as a regime público especial, por meio da concessão, permissão ou autorização, de forma semelhante à regulação e ao controle exercidos pelo Estado italiano em relação às atividades econômicas de interesse público.

Observa-se que a qualificação de uma atividade econômica como serviço público induz ao papel do Estado, definido em um dado momento histórico, concluindo-se que não há um serviço público por natureza ou por essência (AGUILLAR, 1999, pp. 117-118). Ademais, sobre a tese defendida por esta corrente, Aguillar (1999, p. 132) ponderou da seguinte forma:

O regime constitucional vigente não autoriza essa inferência. Se o Estado não pode o menos (exercer atividade econômica *em regime de concorrência* sem lei prévia que autorize, ou sem que sejam supridos os demais requisitos constitucionais), não pode também o mais (exercer atividade econômica *em regime de privilégio*, sem satisfazer exigências constitucionais).

A corrente formalista entende ser o conceito de serviço público dependente de disposições constitucionais e/ou legais (AGUILLAR, 1999, p. 126), ou seja, é a Constituição ou a lei que definirá se uma atividade será ou não submetida ao regime de serviço público

Essa hipótese está prevista no art. 2º da Lei n.º 9.074/95 (BRASIL, 1995b) que veda “à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos”. Ou seja, o dispositivo admite a existência de serviços públicos que não estejam relacionados entre aqueles previstos na Constituição (ARAGÃO, 2004, p. 153, nota de rodapé).

Portanto, existe um certo grau de insuficiência ao se adotar isoladamente uma ou outra concepção. A materialista é insuficiente porque as necessidades sociais variam no tempo e inexistem um sentido geral de essencialidade de coletivo. A formalista também é insuficiente, na medida em que a definição legal é por demais rígida para absorver o impacto das inovações tecnológicas nas utilidades públicas. Dessa forma, a melhor posição é a combinação dos elementos formais e materiais, de modo que será serviço público o que dispuser a lei ou a Constituição. Todavia, para a lei eleger uma atividade como serviço público ela deveria justificar mediante um substrato o qual variará no tempo (MARQUES NETO, 2003). Nesse mesmo sentido, Aragão (2004, p. 153) afirmou que “além da lei formal publicizadora deve haver o interesse coletivo na atividade e a impossibilidade deste ser atendido por outra modalidade regulatória menos constritiva”.

Essa é a posição adotada por muitos administrativistas como a de Bandeira de Mello (2004, p. 620) que apresentou o seguinte entendimento, no qual se observa a combinação das acepções formalistas e essencialistas:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um Regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Di Pietro (2001) e Figueiredo (2001) também corroboram esse raciocínio, ao definirem serviço público nos termos que se seguem:

Serviço público como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2001).

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de direito público (FIGUEIREDO, 2001).

Portanto, verifica-se que as noções de serviço público adotadas pela doutrina compõem-se de dois elementos: um consiste na prestação de utilidade e o outro na prestação dentro de um específico regime de direito público. Reportando-se à experiência internacional, constata-se que esses aspectos estão presentes na noção de serviço público, adotada na França e na Itália. É este regime que caracteriza a noção jurídica do serviço público, que definirá o conjunto de regras reguladoras das condições sob as quais será prestada a atividade. Enquanto

que a oferta do serviço diz respeito a necessidades ou comodidades básicas da sociedade, daí surgindo o princípio da generalidade do serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 2004, pp. 623-624).

Dessa forma, conclui-se que a noção de serviço público somente estará completa quando abranger o substrato material e elemento formal. Por outro lado, a atuação empresarial do Estado no campo da exploração da atividade econômica será exceção, devendo ocorrer em conformidade com o regime de direito privado.

Nesse escopo, a Constituição Federal vigente definiu como regime jurídico dos serviços públicos o de exclusividade ou de privilégio (art. 175) e, como regime jurídico das atividades *stricto sensu*, que o Estado venha a explorar, o de concorrência (art. 173) e o de monopólio (art. 177).

O artigo 173 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988a) define as atividades econômicas que o Estado pode desempenhar, porém sob regime de Direito Privado, pois são atividades próprias da iniciativa privada, e por isso “apartadas irremissivelmente da categoria de serviços públicos” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 649), ou seja, são serviços que não podem ser públicos por expressa proibição constitucional (FIGUEIREDO, 2001).

Distintas do serviço público também são as atividades privadas expressas no parágrafo único do art. 170 (BRASIL, 1988a), o qual dispõe “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Neste caso, a autorização, quando necessária, terá o condão de propiciar à Administração Pública o exercício do poder de polícia, de maneira a favorecer a verificação da compatibilidade acerca do modo de desempenho da atividade com o interesse coletivo (BANDEIRA DE MELLO, 2004, pp. 644-645).

A Constituição definiu também quais atividades serão desempenhadas pelo Estado no regime de monopólio, conforme arrolado no artigo 177. Tais atividades não se confundem com serviços públicos, pois estão sujeitas às regras de Direito Privado, ou seja, são atividades subtraídas do âmbito da livre iniciativa (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 648). Assim, segundo esse autor (pp. 649-651):

É correto concluir que os serviços correspondentes à exploração de atividade econômica são serviços privados, atividades privadas, e não serviços públicos.

(...)

Fica visto, pois, que existem certos serviços que podem ser nominados de *serviços governamentais*, isto é, os que correspondem à exploração de atividade econômica pelo Estado, em concorrência com os particulares ou sob regime de monopólio, mas que são perfeitamente inconfundíveis com os serviços públicos.

O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros é um setor de características peculiares definidas em dois momentos distintos, antes e depois da Constituição Federal de 1988. Isso porque no primeiro caso, aquelas atividades econômicas não foram estabelecidas expressamente nas constituições anteriores como serviços exclusivos da União. No entanto, sempre foram prestadas pelo particular, mediante concessão, permissão ou autorização. Assim, essas atividades tinham natureza de serviço público, quando exploradas sob o regime de concessão ou de permissão, e de atividades privadas de interesse público, quando exploradas sob o regime de autorização. Porém, em quaisquer dos regimes, as atividades eram submetidas a forte controle estatal e a um regime público de gestão.

Já na segunda situação, a partir da Constituição Federal de 1988, aquelas atividades foram definidas como serviço exclusivo da União, sob forte intervenção do Poder Público e submetidas ao regime público de gestão, mediante permissão (serviço público) ou por meio de autorização (atividade privada de interesse público).

Contudo, a decisão sobre a exclusividade ou não na exploração de um serviço exclusivo do Estado dependerá da opção do legislador ou da Administração pública quando da delegação. A lei ou a Constituição Federal, ao elegerem uma atividade econômica como serviço público, definem a regra geral do regime de exploração. A exclusividade, conforme expresso no artigo 16 da Lei n.º 8.987/95, não será regra, sendo possível somente se necessária para garantir a viabilidade técnica e econômica da prestação do serviço.

Conclui-se, ao se combinar o artigo 21 e o artigo 175 da Carta Política de 1988, que não há serviço privativo do Poder Público, na medida em que é permitido que qualquer daqueles serviços exclusivos venham a ser delegados a particulares, devendo ser prestado em regime de privilégio. Ainda, a delegação de um serviço público pode abranger integralmente a atividade (transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no regime de permissão) ou algumas atividades integrantes do serviço (geração, transmissão e distribuição de energia elétrica).

2.4.2. Conclusão

Verificou-se que a noção de serviço público evoluiu ao longo do tempo no âmbito dos países analisados, conforme o momento histórico, associado a eventos políticos, sociais e econômicos. O estudo desenvolvido na França, a fim de se conceituar serviço público, influenciou vários países na abordagem desse assunto, em especial os países europeus, bem como o Brasil.

Constatou-se, também, em relação aos países europeus, a forte influência proveniente da Comunidade Européia no sentido de liberalização dos serviços públicos. Porém, as principais características inseridas na noção de serviços públicos, bem como em serviços de utilidade pública ou atividades econômicas de interesse público, foram mantidas, ou seja, o interesse coletivo e o regime jurídico especial. O primeiro aspecto foi observado em todos os países estudados e justificou a intervenção estatal no domínio econômico, ora como empreendedor do serviço, ora como regulador da atividade em face de sua relevância social. Quanto ao segundo aspecto, notou-se que o regime jurídico influenciou na forma de regular, controlar, coordenar e planejar o serviço, abrangendo a quantidade, a qualidade e o preço. Ainda, esse regime, implicou restrições ao mercado, conforme o instrumento adotado para transferir a prestação do serviço à iniciativa privada, mediante licença, autorização, permissão ou concessão.

Destarte, o Poder Público tem o dever de garantir a oferta e a viabilidade da prestação de serviços públicos, em que pese ser delegada ao particular. Esse aspecto implica particularidades ao regime de direito público inerentes ao serviço público delegado, tais como: intervenção, política tarifária, equilíbrio econômico-financeiro do contrato e mutabilidade.

Nesse sentido, a regulação efetiva dos serviços públicos e das atividades econômicas de interesse público torna-se essencial, sendo atribuição do Estado adotar mecanismos regulatórios que contenham regras de operação, de tarifação e critérios de desempenho, que estimulem as empresas a buscarem o aumento de eficiência econômica (alocativa e produtiva), a redução dos custos operacionais na prestação dos serviços, assegurando a transferência de parte desses ganhos à sociedade. Ou seja, são os instrumentos regulatórios que garantirão a efetiva regulação de serviços públicos e de atividades econômicas de

interesse público, devendo-se, portanto, analisar os principais mecanismos de regulação apontados na teoria econômica.

2.5. Teoria Econômica da Regulação

Nesta seção, serão abordados conceitos e objetivos da regulação, bem como conceitos de desregulação, regulamentação e desregulamentação, destacando-se os principais mecanismos utilizados tradicionalmente na regulação de serviços públicos e de atividades econômicas de interesse público. Ainda, serão apresentadas as críticas à teoria econômica da regulação, enfatizando-se a teoria dos mercados contestáveis. Ressalte-se que a mudança do papel do Estado na economia, passando de produtor para regulador do serviço, impõe a criação de um sistema de regulação e regulamentação eficiente, especialmente quando se trata de serviços públicos, em vista da importância para a população e para o crescimento da economia.

2.5.1. Regulação, Desregulação e Regulamentação

A regulação da economia é um fenômeno multifacetário e complexo que envolve ações voltadas ao funcionamento dos mercados, à preservação dos objetivos gerais definidos para as políticas setoriais e a limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos. Ortiz (1993, *apud* GIFONI, 2002, p. 14) definiu regulação como sendo a atividade normativa pela qual o governo condiciona, corrige e altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado, impondo determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos. O autor distinguiu, ainda, duas formas de regulação: polícia econômica e regulação econômica. A respeito desta última, afirmou estar voltada para setores sob intervenção e baseada nas condições de entrada e saída do mercado e nas condições econômicas da prestação do serviço ou atividade, especialmente sobre: a quantidade produzida, as zonas ou mercados em que atua cada empresa e os preços ou retribuições que percebem em decorrência da atividade desenvolvida.

Os teoremas de bem-estar demonstram que o ótimo de Pareto só é possível em mercados de concorrência perfeita. Entretanto, no mercado real não submetido à concorrência perfeita, a condição de Pareto é induzida mediante ações regulatórias que se subdividem em: regulação não-econômica; política antitruste ou de defesa da concorrência ou reativa; e regulação econômica ou ativa.

A regulação não-econômica trata das intervenções na produção com vistas a se reduzirem, prevenirem ou remediarem danos sociais decorrentes dos riscos gerados na produção de determinados bens (GIFONI, 2002, p. 17).

A política antitruste tem o objetivo de limitar o exercício do poder de mercado e de garantir a existência de condições competitivas que favoreçam o aumento da eficiência econômica do mercado. A implementação dessa política é obtida criando regras de repressão a condutas anticompetitivas decorrentes do exercício abusivo do poder de mercado e de prevenção aos atos de concentração de mercado – fusões, aquisições, joint-ventures etc. (MELLO, 2002, p. 488).

Aragão (2004, p. 25) afirmou que “a regulação possui três principais searas; (a) a regulação de monopólios; (b) regulação para a competição; e (c) regulação dos serviços públicos”. O citado autor, mais adiante, conceituou a regulação estatal na economia como sendo (p.37):

Conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.

A regulação econômica está relacionada ao controle operacional de determinados setores da atividade econômica, considerados estratégicos ou essenciais para a sociedade e para o crescimento da economia, de modo a justificar alguma forma de intervenção estatal no domínio econômico.

No tocante à regulação dos “serviços de utilidade pública”, Johnson *et alii* (1996) alertaram que no Brasil essa regulação foi influenciada por condições históricas específicas. No âmbito dos “serviços de utilidade pública”, o desafio regulatório consiste em estabelecer o equilíbrio entre a regulação setorial daqueles serviços prestados sob condições de monopólio natural e a progressiva desregulamentação dos segmentos competitivos (BENJÓ, 1999, p. 45). Holden e Rajapatirana (1995, *apud* BENJÓ, 1999, p. 46) ressaltaram que em relação aos monopólios naturais, aos mercados anticompetitivos e aos ambientes de inadequada segurança para o consumidor, a regulação tende a ser eficiente.

Rodrigues (1997, *apud* BENJÓ, 1999, pp. 46-47) considera que o monopólio natural e os mercados anticompetitivos caracterizam ineficiências decorrentes do poder de mercado das empresas, o que justificou o aparecimento de empresas públicas no Brasil. Relativamente aos ambientes de inadequada segurança para o consumidor, aquele autor denominou de externalidades. Cumpre salientar que o transporte rodoviário de passageiros é fortemente regulado pelo Estado, apesar de não possuir características de monopólio natural e nem de mercado anticompetitivo. Essa regulação abrange tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos da execução do serviço, os quais serão discutidos mais adiante com base nas características inerentes do setor.

No tocante à regulamentação de serviços públicos concedidos ou permitidos, Benjó (1999, p. 44) citou que, historicamente, consistiu em assegurar objetivos sociais estabelecidos. Aragão (2004, p. 34, nota de rodapé) não buscou distinguir regulação da regulamentação que, segundo o autor, “podem diferenciar-se apenas como aspectos do mesmo fenômeno”; também não distinguiu desregulação da desregulamentação.

Já Bilbão (1995, *apud* GIFONI, 2002, p. 16) afirmou que desregulação ou desregulamentação seria o conjunto de medidas que tem por objeto a diminuição não somente do volume, mas também da importância das normas jurídicas em uma determinada atividade. Ou seja, a desregulamentação se caracterizaria pela diminuição, associada a uma otimização, das normas de intervenção estatal na economia, enquanto a desregulação será o próprio afastamento do Estado em relação à economia, ou em outras palavras, “na ausência de regulação institucionalizada, pública ou privada, ficando os agentes sujeitos apenas ao livre desenvolvimento do mercado” (ARAGÃO, 2004, p. 33)

2.5.2. Os Objetivos da Regulação

O objetivo primordial da regulação de atividades econômicas é aumentar o nível de eficiência econômica dos respectivos setores, e nem sempre promover a concorrência, apesar de que em determinadas situações tais objetivos podem coincidir, como nos casos de monopólios naturais (SOUZA e SILVA, 1997). A eficiência econômica, por sua vez, engloba o conceito de eficiência alocativa, distributiva e produtiva, que traduz a atuação do Estado regulador no domínio econômico (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 401).

A *eficiência alocativa* diz respeito ao fornecimento de bens e serviços públicos de acordo com as necessidades da sociedade. Importa frisar que, nem sempre o Estado é responsável direto pela produção de um bem ou serviço, podendo ser o próprio mercado o fornecedor, como é o caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Porém, quando o mercado, por algum motivo, não consegue suprir a demanda ou se afasta dos pressupostos de concorrência perfeita, a intervenção do governo passa a ser necessária para garantir a maximização da utilidade coletiva. A atuação do Estado supõe evitar e corrigir desvios com relação à otimização na alocação dos recursos sociais e à maximização da eficiência produtiva (SANTOS, 2000, p. 24).

A *eficiência distributiva* tem a finalidade de minimizar as diferenças sociais e regionais prejudiciais ao desenvolvimento social e ao crescimento econômico nacional. Nesse escopo, o transporte rodoviário interestadual de passageiros oferece importante contribuição para assegurar a integração e na promoção do desenvolvimento econômico e social (Lei n.º 10.233/2001, art. 11, I e II).

A *eficiência produtiva* pode ser entendida como sendo a utilização da planta instalada com máximo rendimento e menor custo, observada a estrutura de mercado (POSSAS, PONDÉ e FAGUNDES, 1997, p. 86; GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 401). No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, o Poder Público deve assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência (Lei n.º 10.233/2001, art. 11, IV).

Além da eficiência econômica, Giambiagi e Além (2000, p. 401) citaram outros objetivos da regulação, quais sejam: o bem-estar do consumidor; a universalização e a qualidade dos serviços; a interconexão entre os diferentes provedores e a segurança e a proteção ambiental. Ressalte-se que esses aspectos foram abordados pela Lei n.º 10.233/2001, ao estabelecer os princípios e diretrizes referentes ao gerenciamento e operação dos transportes terrestres, que inclui, por conseguinte, o transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Para Rodrigues (1997, *apud* BENJÓ, 1999, p. 47) “o importante resultado da regulação dos serviços de utilidade pública privatizados é a garantia da eficiência alocativa, que consiste no resultado do aumento da capacidade de prover a sociedade com nível ótimo de produção”. Segundo Benjó (1999, 47), “as distorções resultantes de uma estrutura de

mercado concentrada devem gerar incrementos na eficiência produtiva e, por outro lado, os eventuais excessos regulatórios, visando ao aumento na eficiência alocativa, podem inibir a produtividade”. Observa-se que a noção de eficiência alocativa tornou-se sinônimo de eficiência econômica, considerando-se um resultado econômico (A) mais eficiente que outro (B) se (A) é superior de Pareto em relação ao (B) (POSSAS, PONDÉ e FAGUNDES, 1997, p. 86).

Por outro lado, quando o Estado não atua com intuito de expandir a oferta de serviços, as empresas estabelecidas podem ser beneficiadas com a constituição de reservas de mercado. Além disso, pode também, no caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, induzir as transportadoras a atuarem em outros setores da economia, afins ou não com as atividades de transporte rodoviário de passageiros, ou, ainda, a desenvolverem um processo de oligopolização da indústria.

Nota-se, portanto, que a promoção da eficiência econômica depende dos mecanismos regulatórios adotados pelo Estado ao tentar induzir o mercado a atuar de forma a atender as políticas setoriais, independente de a regulação estar voltada para monopólios, para serviços públicos ou para a competição. Merece destacar, também, que no tocante à política antitruste, a meta é a eficiência econômica, tanto é que a concentração de estruturas de mercado pode ser aceita, desde que, pelo menos, parte dos ganhos de eficiência decorrentes ou associados à referida concentração sejam repassados aos usuários do serviço.

2.5.3. Mecanismos de Regulação

2.5.3.1. Regulação Tarifária

A evolução da modelagem da prestação de serviços públicos acarretou a definição de critérios para fixação de tarifas, variáveis em função dos objetivos setoriais estabelecidos. A determinação da tarifa apresentava menor relevância quando os serviços eram providos diretamente pelo Estado, ganhando maior complexidade quando a prestação passou a ser delegada à iniciativa privada. Para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, essa complexidade sempre existiu, pois é uma atividade desempenhada integralmente pelo setor privado, de modo que cabe ao Poder Permitente garantir a modicidade tarifária.

Historicamente, foram elaborados diversos modelos de remuneração de serviços públicos. Nesse contexto, importa ressaltar que um sistema regulatório deve abranger instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa, sendo necessários (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 401): (a) política tarifária definida e estável; (b) marcos regulatórios claros; e (c) órgãos reguladores setoriais.

Os critérios de tarifação são definidos no âmbito da política tarifária a qual possui três objetivos principais: (a) financeiro, pois visa o equilíbrio dos custos operacionais do serviço; (b) econômico, em vista da maximização dos recursos disponíveis; e (c) social, a fim de garantir à sociedade o acesso ao serviço adequado. Pode-se citar, dentre outros, como mecanismos utilizados para atingir esses objetivos: (a) tarifação pela taxa de retorno; e (b) tarifação pelo preço teto (*price cap*).

A remuneração pelo custo médio do serviço (*cost plus*) ou pela taxa de retorno baseia-se no reembolso efetuado pelo governo à empresa pelos custos incorridos na prestação do serviço e, ainda, na fixação de uma taxa adicional de remuneração sobre o investimento realizado independente do desempenho da firma. Esse modelo consiste em assegurar ao particular remuneração que permita amortizar os investimentos realizados, a compensação de seus custos e a obtenção de um retorno satisfatório.

Especificamente no caso da tarifação pelo *cost plus*, os lucros das firmas são proporcionais à base de capital, tendo em vista que as permissionárias buscam maximizar o lucro e possuem uma taxa de retorno sobre o investimento fixa. Esse modelo foi adotado para o setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e será estudado com maior detalhe em seção específica.

Possas, Pondé e Fagundes (1997, p. 89) citaram como principais problemas desse sistema de tarifação: (a) dificuldade de avaliar custos para subsidiar a determinação do preço, devido à assimetria de informações entre empresas e regulador; (b) controvérsia para definição dos custos – históricos ou de reprodução; e (c) indefinição sobre a taxa de retorno a ser estabelecida. Além desses, pode-se citar, também, que esse modelo de remuneração: (a) não gera níveis ótimos de produção; (b) requer freqüentes discussões regulador-regulado para reajustes; (c) não favorece o incentivo para redução de custos, haja vista estar assegurada a taxa de retorno para o operador; e (d) pode induzir as empresas a sobre-investir e a sub-

utilizar a capacidade da planta, em vista da garantia de retorno fixo sobre o capital investido (efeito *Averch-Johnson*).

Essas dificuldades relacionam-se com a determinação precisa e exaustiva dos custos, com os investimentos necessários que assegurem a eficiência econômica e com a indicação exata dos custos efetivamente realizados pelo prestador do serviço.

O mecanismo de tarifação conhecido como *price cap* foi introduzido no contexto da privatização do setor elétrico na Inglaterra, constituindo-se numa regra de reajuste por índice de preços (IP), deduzido de um coeficiente (X) que tem como objetivo o repasse para o consumidor da redução de custos decorrente do aumento de produtividade (POSSAS, PONDÉ e FAGUNDES, 1997, p. 87; GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 414), sendo representado pela fórmula: $P = IP - X$. Littlechild (1983, *apud* PIRES e PICCININI, 1998, p. 229) afirmou que o objetivo dos reguladores ingleses, ao implementar a fórmula tarifária *RPI - X*, era eliminar os riscos e custos da ação reguladora – dispensando, entre outras coisas, controles que necessitassem de informações custosas, como no caso do critério pela taxa interna de retorno, em vista da assimetria de informação. O *price cap* era visto como um método tarifário de regra simples e transparente que poderia proporcionar o maior grau de liberdade de gestão possível para as empresas em regime de monopólio natural, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os consumidores.

As principais vantagens citadas na literatura acerca de adoção do *price cap* seriam: a redução do risco de captura das agências reguladoras; a transparência para os consumidores (tendo em vista a diminuição de assimetria de informações, para ambos os agentes); o incentivo à eficiência operacional visando o aumento de produtividade em vista da fixação de um valor máximo para a tarifa, pois as firmas tendem a buscar a redução dos custos para auferirem lucros excedentes. Por outro lado, Giambiagi e Além (2000, p. 414) destacaram como desvantagens usualmente atribuídas ao mecanismo: (a) dificuldade de garantir uma significativa transferência da redução dos custos para os consumidores; (b) dificuldade de tratar as situações de multiprodutos; (c) complexidade para definição do preço básico a partir do qual se originam os reajustes periódicos; e (d) elevados custos de monitoramento.

Uma das formas implementadas para minimizar a assimetria de informações foi o estabelecimento de padrões de comparação para determinação do custo, denominados como regulação de desempenho (*benchmark regulation* ou *yardstick comparison*), cujo objetivo é a comparação entre empresas de um mesmo setor.

No caso do *benchmark regulation*, o regulador utiliza uma empresa hipotética, conceitualmente eficiente, como comparação para estabelecer as tarifas do setor regulado. No tocante ao *yardstick comparison*, Rodrigues (2003) afirmou que essa metodologia: (a) utiliza parâmetros de desempenho preestabelecidos; (b) adota valores provenientes da *performance* de concessionárias de áreas geográficas diversas; e (c) busca o aumento da eficiência alocativa. Rodrigues (2003), cita como vantagens dessas metodologias: (a) a redução da assimetria de informações; (b) a utilização de informações disponíveis para promover a competição, já que as próprias empresas fornecem os dados com os quais se julgam as outras empresas do setor; (c) incentivos para as empresas buscarem reduções nos custos e melhores práticas de organização. Esse autor mencionou como desvantagens: (a) o fato de os incentivos funcionarem somente quando não existe possibilidade de conluio e cartelização; e (b) as dificuldades operacionais existentes em função dos diferentes contextos em que as empresas operam.

Assim, ao se adotar a técnica de *yardstick comparison* busca-se uma forma de incentivar as empresas incumbentes a aplicarem práticas inovadoras que melhorem a eficiência da indústria. Além disso, procura-se também difundir as boas práticas, bem como fazer uso de indicadores de desempenho. No caso da indústria de ônibus, pode-se citar o estabelecimento de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços e um nível máximo de preço (*price control*).

2.5.3.2. Regulação da Entrada e Saída

A imposição de barreiras à entrada e à saída do mercado é necessária para garantir a eficiência produtiva, em decorrência da exploração de economias de escala e produção ao menor custo possível. Neste sentido, a criação de barreiras à entrada se aproxima da argumentação da teoria dos mercados contestáveis, a qual defende que a existência de *sunk costs* (custos irrecuperáveis ou irreversíveis) é considerada verdadeira barreira à entrada e à saída, conferindo às empresas um poder de monopólio. Entretanto, o regulador é responsável por avaliar o potencial de concorrência de determinados setores do mercado, a fim de

viabilizar a entrada de novos operadores para estimular a concorrência, como ocorre nos casos de geração de energia elétrica e de telefonia fixa e celular, e como deveria ser no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

2.5.3.3. Regulação da Concorrência

A regulação assume um papel importante no período de transição de um ambiente com características monopolísticas ou de oligopólio para outro competitivo, decorrente da existência de assimetrias de informação entre as empresas incumbentes e as entrantes. A nova abordagem regulatória tem adotado uma forma de intervenção menos direta, mediante o monitoramento de uma estrutura competitiva para o mercado.

Nesse novo contexto, aumenta-se a complexidade regulatória, requerendo um acompanhamento detalhado da evolução da dinâmica de mercado para avaliação cuidadosa da oportunidade de se adotar políticas assimétricas, de modo a não causar ineficiências setoriais. A busca de um ambiente de competição crescente e de entrada de novos operadores no mercado requer do regulador a criação de mecanismos que propiciem a regulação do acesso e o controle e acompanhamento do processo de concentração de mercado (fusões e aquisições). A regulação de acesso tem o objetivo de evitar práticas discriminatórias contra entrantes, através de preços ou de outras formas não-pecuniárias, garantindo-se a igualdade de acesso aos novos atores.

O acompanhamento do processo de concentração do mercado exige a incorporação de instrumentos regulatórios de defesa da concorrência e de controle do poder de mercado, associados aos mecanismos regulatórios tradicionais. Esses novos desafios requerem a articulação entre os órgãos reguladores e entidades de regulação antitruste, para o adequado acompanhamento e a fiscalização dos acordos de mercado, das aquisições acionárias e dos eventuais abusos de poder de mercado.

2.6. Críticas à Intervenção Estatal

A teoria econômica tradicional se baseia na existência de falhas de mercado para fundamentar a intervenção estatal no mercado, sendo originalmente chamada de teoria do interesse público. Nesse sentido, os serviços públicos fornecidos em regime de monopólio exigiriam a intervenção estatal, a fim de garantir a proteção dos usuários desses serviços contra a fixação de preços monopolísticos. Entretanto, a partir da década de 70, essa teoria

passou a ser questionada em virtude de que vários setores regulados não apresentavam características de monopólio natural e nem externalidades relevantes (GOMIDE, 1998, p. 26).

A teoria do interesse público foi questionada por Stigler em 1975 no sentido de que a regulação seria estimulada para servir aos interesses dos produtores, elevando o lucro das indústrias, e não do público em geral, mediante o poder de coerção do Estado. Dessa forma, os argumentos daquela teoria não justificariam a intervenção estatal em setores como táxis, transporte aéreo, transporte rodoviário de passageiros por ônibus. Segundo Gomide (1998, p. 27), “em mercados potencialmente competitivos, como o transporte rodoviário de carga e o serviço de táxis, a regulação manteria os preços acima dos custos médios, prevenindo a entrada de outros concorrentes”.

Os argumentos apresentados por Stigler influenciaram as conclusões da teoria da captura, a qual estabelece que a regulação é oferecida em resposta à demanda da indústria por regulação ou as agências regulatórias acabam sendo controladas pela indústria no decorrer do tempo (GOMIDE, 1998, p. 27). Assim, as políticas de governo sugeridas e apoiadas pelos legisladores são escolhidas em função do tamanho do grupo a ser beneficiado pela regulação e quanto de renda deve ser transferido para esse grupo (por exemplo, por meio da política tarifária a ser adotada). Consoante essa teoria, o mercado mais provável a ser regulado é aquele relativamente competitivo ou relativamente monopolizado ou oligopolizado.

As falhas da intervenção estatal estão associadas também à inadequação dos instrumentos analíticos empregados. Essas deficiências prejudicariam os setores que apresentam uma contestabilidade de mercado, caracterizada pela inexistência de custos irrecuperáveis, que dificultariam a entrada e a saída livre do mercado (ver Box 2).

Box 2: Teoria dos Mercados Contestáveis

A teoria dos mercados contestáveis (TMC) foi apresentada no início da década de 80 por Baumol, Panzar, e Willig para questionar os conceitos inerentes ao mercado de concorrência perfeita, defendidos pela teoria neoclássica. Segundo a teoria dos mercados contestáveis é possível haver elevada concentração econômica sem perda do bem-estar social, desde que haja uma forte concorrência potencial e que não existam obstáculos à entrada e à saída de empresas na indústria (GOMIDE, 1998, p. 30). Dessa forma, os mercados, perfeitamente contestáveis, não constituindo monopólios naturais, produzirão níveis de output economicamente eficientes, à altura do ótimo de Pareto. As premissas que sustentam a teoria dos mercados contestáveis são: (a) inexistência de barreiras à entrada de qualquer espécie e de custos associados à saída do mercado (entrada hit-and-run); (b) todas as firmas que operam no setor devem ter acesso à mesma tecnologia e os produtos devem ser homogêneos; e (c) os consumidores devem responder às diferenças de preços em um curto intervalo de tempo.

Importa ressaltar que a existência de custos fixos relevantes não invalida a teoria, pois o que se exige é a possibilidade de as empresas reaverem os recursos aplicados em ativos fixos, reutilizando-os em outras atividades ou alienando-os. Os exemplos mais citados como mercados contestáveis são os transportes aéreo, rodoviário e ferroviário. Nesses casos, os custos fixos estão associados aos veículos que podem ser utilizados em outras atividades ou simplesmente vendidos. Por outro lado, os custos irrecuperáveis relativos a aeroportos, pistas, torres de comando, rodovias, terminais rodoviários e ferrovias são incorridos pelo Estado. Ainda, cada rota ou linha entre pares de cidades é considerada um mercado específico onde são oferecidos multiprodutos.

Frise-se que a TMC ganhou importância no âmbito da regulação de mercados, preocupação constante da teoria da organização industrial votada na análise estrutural-conduta-desempenho, pois aborda elementos essenciais como: economias de escopo e de escala, aspectos internos que influenciam a estrutura industrial, importância dos custos irrecuperáveis e a concorrência potencial. Contudo, a TMC não defende que a liberdade de mercado garanta a eficiência econômica e nem tampouco que as atividades regulatórias e antitruste induzam a ineficiência econômica (FARINA, 1990, pp. 528). Nesse sentido, os mercados que apresentam estruturas concentradas podem se mostrar inofensivas sob a ótica da contestabilidade.

Assim, o critério de eficiência econômica independe do número e do tamanho das empresas, ocorrendo pela força da concorrência potencial e sendo aplicável a todas as estruturas de mercado. Dessa forma, a eficiência econômica da produção é alcançada sem regulamentação pública, apenas pela pressão exercida sobre as empresas ativas pelos entrantes potenciais (SANTOS, 2000). A conclusão da teoria da contestabilidade é de que os custos irrecuperáveis estão associados ao poder de monopólio ou de mercado das empresas e não às economias de escala (COSTA, 1995). No caso dos transportes rodoviários de cargas e de passageiros podem existir fortes economias de escopo, associadas à cooperação entre firmas no sentido de utilizar pontos de apoio e de terminais de carga comuns, por exemplo.

As críticas à teoria econômica aplicada à regulação dos serviços públicos ou de utilidade pública, especialmente, a teoria dos mercados contestáveis, influenciaram diversos países a desregulamentarem parcial ou totalmente determinados setores. Nesse escopo, interessa consultar a literatura internacional para verificar, de forma breve, a desregulamentação do transporte rodoviário de passageiros, a fim de conhecer os benefícios alcançados e os efeitos adversos gerados nesse processo.

2.7. A Desregulamentação do Transporte Rodoviário de Passageiros: a experiência internacional

2.7.1. Introdução

A desregulamentação de serviços de ônibus foi enfatizada, entre outros países, no Reino Unido, nos Estados Unidos, no Chile, na Argentina e no Canadá, especialmente em áreas consideradas não urbanas, correspondendo ao transporte rodoviário de passageiros de longa distância. Nesta sessão recorreu-se à literatura internacional para se compreender o processo de desregulação naqueles países, procurando-se identificar as razões dessa política e os principais impactos causados naquela indústria.

2.7.2. Reino Unido

A desregulamentação dos serviços de transporte interurbano, efetivada no Reino Unido pelo *Transport Act* de 1980 e, posteriormente, pelo *Transport Act* de 1985, teve como objetivo permitir a oferta de novos serviços de transporte coletivo, mediante a entrada de novos operadores privados. Logo após esse processo de liberalização, foi constatada uma redução de 35-40% nos custos dos serviços de ônibus não urbanos, associada a uma concentração nas principais rotas e a um aumento de serviços (BANCO MUNDIAL, 1999). Ressalte-se que, apesar do aumento do número de firmas, os serviços regulares continuam a serem dominados por um único operador. Entretanto, não há evidências de situações de monopólio, provavelmente, porque a maioria das atividades inerentes ao serviço era subcontratada e por causa da forte competição entre serviços de ônibus e de transporte ferroviário, e entre operadores de serviços regulares e não regulares.

Morrison *et alii* (1995) mencionaram que a desregulamentação dos serviços de transporte de longa distância prestados por ônibus causou efeitos adversos, tais como: diminuição do número de viagens, baixa rentabilidade em grande parte da indústria e práticas anticompetitivas. No entanto, a abertura do mercado trouxe benefícios para os usuários, especificamente, quanto ao controle das externalidades negativas causadas ao meio ambiente (poluição ambiental).

Constatou-se, *também*, da experiência no Reino Unido, que a simples remoção de barreiras à entrada não garantiu uma efetiva competição, em vistas das vantagens obtidas pelas firmas que gerenciam os terminais rodoviários, locais onde os serviços são obrigatoriamente centralizados.

2.7.3. Chile

No que *concerne* ao Chile, a desregulamentação dos serviços de ônibus de longa distância – no tocante a condições de entrada, rotas e ligações, frequências e tarifas –, foi implantada a partir da década de 70, devido à crise econômica que assolava o País.

As principais características citadas pelo Banco Mundial (1999) acerca desse processo foram: (a) emissão de licenças só ocorria após um longo processo (2 anos); (b) obrigação de os operadores se associarem; (c) imposição de restrições para uso dos ônibus em outros serviços; e (d) fixação de preço máximo e mínimo pelo Governo. Observou-se que, no início dos anos 70, as medidas adotadas mostraram uma desregulação parcial, a qual foi ampliada no período 77-79, resultando em preços altos e na entrada de novos operadores. Exatamente, por conta deste último aspecto, verificou-se uma redução dos preços nos anos seguintes, permanecendo ligeiramente acima dos níveis registrados quando os serviços eram regulados.

Além disso, de modo semelhante ao Reino Unido, a concentração da indústria aumentou em virtude do crescimento do tamanho das empresas de porte, as quais também passaram a explorar os terminais rodoviários. Por outro lado, a oferta dos serviços aumentou e a qualidade melhorou, principalmente, devido à competição no mercado (rotas).

As principais lições da experiência chilena mencionadas pelo Banco Mundial (1999) foram: (a) tendência de as companhias de porte se tornarem mais fortes; (b) a sustentabilidade do transporte interestadual, após a desregulação, depende de o Governo controlar eficazmente as práticas anticompetitivas, prevenir a colusão entre operadores e combater as ações predatórias de preços promovidas pelas empresas de porte; e (c) a razoabilidade de competição entre os modos de transporte depende da adoção de medidas por parte do Governo.

2.7.4. Argentina

As atividades de transporte rodoviário de passageiros na Argentina foram desregulamentadas em 1952 e sofreram uma reforma no período 1992-1998, especificamente os esquemas operacionais dos serviços regulares. Até 1990, os serviços de transporte rodoviário de passageiros eram prestados por 110 empresas privadas, responsáveis por uma frota de 2.400 ônibus, pela exploração de 700 rotas e pela movimentação de aproximadamente 40 milhões de passageiros. Segundo Müller (2003), 50% dos veículos empregados era de propriedade de apenas 9% das empresas, indicando alto grau de concentração em função da frota.

As principais características dessa indústria apresentadas pelo citado autor são: (a) sistema regulatório contendo barreiras à entrada; (b) exploração de linhas mediante autorização; (c) serviços adicionais oferecidos livremente; e (d) liberdade para aumentar em até 100% a frequência inicialmente estabelecida.

O Governo argentino se preocupava apenas em combater a oferta de serviços não permitidos, ou seja, o transporte clandestino, e arbitrar os conflitos entre operadores, não havendo intervenção para controlar preços e qualidade dos serviços. Frise-se que, de acordo com Müller (2003), não havia razão para reforma, pois a qualidade e o desempenho dos serviços eram satisfatórios, a idade média da frota não evidenciava atraso em sua renovação e não havia alocação de recursos públicos.

Após a reforma, a indústria passou a oferecer os seguintes serviços: (a) serviços públicos (*public services*), que incluía todos os serviços que os operadores são obrigados a prestar, durante o prazo de 10 anos; (b) serviços livres de tráfego, que abrangiam as rotas definidas e operadas livremente somente pelos operadores de *public services*, sem estabelecimento de frequência mínima, de itinerário e de preços, porém, foi fixado o prazo

mínimo de nove meses para exploração; e (c) serviços executivos, caracterizados por alta qualidade e preços livres, sem quaisquer barreiras à entrada para firmas interessadas. Três fatores adicionais inseridos por esse novo regime foram destacados por Müller (2003): (a) inexistência de critério técnico para definir algum tipo de rede básica de *public services*; (b) não havia restrições quanto à existência de inter-relações entre operadores de *public services* e de serviços livres de tráfego; e (c) a frota poderia ser alugada livremente, ou seja, não havia obrigação de os operadores serem proprietários dos veículos.

Os resultados observados em decorrência da reforma promovida foram o aumento de 40% da frota, aumento da produtividade e da oferta média de assentos (capacidade dos veículos), apesar de a demanda não ter acompanhado esse crescimento. Em consequência, houve redução da taxa de ocupação do ônibus (índice de aproveitamento do veículo – IAP), que, no período de 1997-2001, permaneceu abaixo do patamar de 45%, o que pode ter caracterizado sobreinvestimento na frota, haja vista que em 1992 foi registrada uma ocupação de 70% (MÜLLER, 2003). A explicação plausível para ter ocorrido esse investimento em ativos fixos foi o baixo preço dos ônibus e o baixo valor da moeda à época. Por sua vez, a combinação do investimento excedente e de tarifas quase inalteradas onerou os custos das empresas, acarretando a falência de importantes firmas.

Por fim, vale registrar que, apesar da entrada de novos operadores, apenas 10 empresas são responsáveis por 55% da frota empregada e a principal firma é responsável por 13% da oferta de serviço regular, percentuais que não haviam sido alcançados antes da reforma (MÜLLER, 2003).

2.7.5. Canadá

As principais mudanças na estrutura da indústria canadense de transporte rodoviário de ônibus ocorreram em 1987, quando foi promovida a revisão do *Motor Vehicle Transport Act* (MVTA), passando a permitir que cada província aplicasse sua própria legislação e regulamentos aos operadores de ônibus, inclusive aos serviços interprovíncias (semelhante ao interestadual). De qualquer forma, observa-se que os operadores de serviços interprovíncias estão sujeitos a diversos processos regulatórios, em função da legislação de cada ente, em que pese a existência do MVTA de caráter geral.

Isso acarretou discussões no sentido de desregular a indústria em nível nacional, tanto que, no período 1994-1996, uma força tarefa federal estudou o futuro da regulação dos serviços, mas não foi capaz de firmar um acordo acerca da desregulamentação do transporte rodoviário de ônibus. Por conseguinte, o órgão de transporte canadense adotou o controle da segurança no transporte, baseando-se nos padrões do código nacional de segurança, a edição de emendas ao MTVA para coordenar o transporte rodoviário interprovinciais e para desregular as operações interprovinciais e internacionais exploradas pelos operadores de transporte rodoviário, deixando a critério das províncias regular os serviços de transporte urbano.

A estrutura da indústria canadense de transporte de ônibus é composta de três empreendimentos principais: (a) os transporte interprovinciais; (b) o transporte urbano; e (c) os serviços de transporte escolar. No tocante ao transporte interprovinciais, destacam-se o regular de longa distância e o de fretamento turístico. A maioria dos operadores desses dois grupos fornece uma combinação desses serviços.

No Canadá não existem esquemas operacionais que organizem a oferta de serviços de transporte interprovinciais em nível nacional, mas os serviços oferecidos permitem que as pessoas cruzem todo o País. Isso é possível porque as empresas obtêm autorizações para explorar determinadas rotas com exclusividade. Essas operações incluem os principais operadores de transporte de longa distância e de fretamento.

As empresas que exploram os serviços de fretamento, geralmente, obtêm autorizações que garantem a realização de viagens que transpõem as fronteiras das províncias, porém, devem atender a grupos fechados, em que os passageiros embarcam e desembarcam em um mesmo ponto. Esses operadores têm a flexibilidade para oferecer uma variedade de serviços que vão desde uma viagem escolar de meio dia a excursões de três semanas, englobando, também, as de turismo local (*sightseeing*). Frise-se que é possível oferecer somente a ida ou a volta para cada uma das viagens. A Tabela 1 mostra o número de empresas de fretamento e a quantidade de ônibus por província no Canadá, em 1998.

Tabela 1: Companhias de ônibus de fretamento por província (1998)

Províncias	Empresas	Ônibus
British Columbia	35	724
Alberta	30	352
Saskatchewan	6	54
Manitoba	3	52
Ontário	34	342
Quebec	25	261
New Brunswick	4	48
Nova Scotia	4	2
Prince Edward Island	1	0
Newfoundland	2	12
Northwest Territories	3	10
Yukon	2	1
Total	149	1.858

Fonte: *Bus Industry Directory*, 1999.

Nota-se que nas cidades de British Columbia, Alberta, Ontário e Quebec existem pelo menos 83% do total de operadores e 90% da frota empregada. Importa esclarecer que esses dados são relativos somente às informações das empresas que responderam à consulta realizada pelo órgão de transporte canadense em 1999. As nove principais firmas de transporte de serviços de fretamento que operavam em 1998 estão registradas na Tabela 2.

Tabela 2: Principais companhias de ônibus de fretamento por província (1998)

Empresas	Províncias	Ônibus
Autocar Connaissanceur Inc.	Quebec	112
Kunkel Bus Lines	Ontário	102
Gray Line of Victoria (Laidlaw)	British Columbia	100
Brewster Transportation & Tour	Alberta	86
Autocars La Capitale Inc.	Quebec	75
Charter Bus Lines of BC	British Columbia	69
Vancouver Island Coach Lines (Laidlaw)	British Columbia	66
Canamera Tours Ltd. (Int'l Coach Tours)	British Columbia	65
International Stage Lines	British Columbia	60
Total		735

Fonte: *Bus Industry Directory*, 1999.

Comparando-se os dados das Tabelas 1 e 2, observa-se que cinco das principais empresas atuam na cidade de British Columbia de um total de 35 e são responsáveis por quase 50% da frota empregada. Em relação à Quebec, duas das principais firmas de um total de 25 detêm 71% dos ônibus utilizados. Ou seja, observa-se alto grau de concentração na indústria de transporte de ônibus de fretamento canadense, na época em que foi promovida a desregulamentação do transporte de ônibus interprovíncias, em 1998, por meio da revisão do MVTA de 1987.

2.7.6. Conclusão

De acordo com o relatório do Banco Mundial (1999), no Chile e no Reino Unido a desregulamentação resultou, de um modo geral: (a) no aumento no curto prazo do número de empresas e de serviços ofertados; (b) no aumento significativo dos preços no curto prazo, em decorrência da competição promovida no mercado; (c) no aumento dos preços e queda na qualidade dos serviços em rotas secundárias, que eram favorecidas, no passado, com subsídio cruzado de rotas principais; (d) empresas de porte que exploravam redes constituídas e simultaneamente gerenciavam os terminais rodoviários obtiveram maiores ganhos na exploração dos mercados (rotas); (e) na livre entrada de novos operadores impôs agressividade ao mercado e alta qualidade na oferta de serviços, especificamente quanto aos serviços de excursão (fretamento).

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, 1999) ressaltou que os serviços prestados por ônibus de linha são altamente eficientes como modo de transporte em países que apresenta população distribuída esparsamente. De um modo geral, observou-se que a desregulamentação desses serviços tem sido benéfica, destacando-se a experiência do Reino Unido.

Segundo a OECD (1999), os serviços internacionais estão associados ao movimento migratório da população européia, como consequência a eventos políticos, econômicos e sociais. A maioria dessas pessoas pertence à classe de baixa renda e mantém ligações com os países de origem, sendo responsáveis por gerarem viagens em intervalos regulares. Frise-se que os serviços estão centralizados em terminais rodoviários, os quais estão localizados nos centros das cidades, facilitando a conexão com outros modos de transporte e favorecendo diretamente a classe de baixa renda. Esse fato pode indicar a formação de uma reserva de mercado, enquanto persistirem as condições que provocaram a necessidade de deslocamento. Outro aspecto que causou aumento da demanda por serviços internacionais de ônibus foi o elevado preço dos serviços oferecidos pelo transporte aéreo e ferroviário.

No que diz respeito ao transporte rodoviário de longa distância na Argentina, verificou-se que 50% da frota empregada até 1990 pertenciam a apenas 9% das operadoras. No período de 1992-1998, foi promovida uma reforma que gerou, principalmente, aumento de 40% da frota e, por conseguinte, aumento da oferta média de assentos, sem, contudo, ter ocorrido crescimento da demanda. Como consequência, houve redução da taxa de ocupação

do veículo que permaneceu abaixo do patamar de 45% durante todo o período de 1997-2001. Além disso, constatou-se um ligeiro aumento no grau de concentração em relação à frota, haja vista que 55% dos ônibus utilizados pertenciam a somente 9% do total de transportadoras.

No tocante ao Canadá, foi promovida a desregulamentação do transporte de ônibus interprovincias, em 1998, por meio da revisão do MVTA de 1987. Os dados relativos ao exercício de 1998 foram obtidos por meio de consulta às empresas operadoras, indicando a possível existência de assimetria de informação. Contudo, esses dados demonstraram alto grau de concentração na indústria de transporte de ônibus de fretamento canadense.

Por fim, a desregulamentação diminuiu o número de operadores e induziu as empresas a formarem conglomerados, o que pode levá-las a adotar práticas abusivas. Contudo, os mercados permanecem contestáveis devido à ameaça de entrada de novos operadores e à concorrência promovida por outros setores de transporte. Ainda, foi enfatizada pela OECD a necessidade de se separar a contabilidade referente à exploração de terminais rodoviários da relativa a atividades de transporte de ônibus de longa distância, quando a propriedade do terminal pertence a um operador. Este fato equívale à implantação de um plano de contas único promovida pela ANTT responsável pela regulação do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil.

3. REGULAMENTAÇÃO e REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL e INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

Este capítulo está dividido em cinco seções nas quais são apresentadas os principais aspectos da regulamentação e regulação da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Na primeira parte destacamos a importância daquela indústria para a economia do País. Na segunda seção comentamos sobre sua importância como atividade econômica, para em seguida apresentarmos as implicações de algumas das atividades de transporte rodoviário de passageiros terem sido definidas como serviço público. Na quarta parte analisaram-se os aspectos jurídicos, regulatórios e institucionais inerentes à prestação dos serviços, bem como se examinaram algumas das especificidades microeconômicas do mercado, a fim de caracterizar a produção do mercado e a regulamentação da oferta que, de alguma forma, tem favorecido a concentração econômica da indústria. Por fim, apresentou-se a conclusão sobre este tópico, destacando-se os principais pontos que influenciam na regulação dos serviços e que podem favorecer o processo concentracionista na indústria de transporte rodoviário de passageiros.

3.1. A Importância Econômica do Transporte Rodoviário de Passageiros

O entendimento da importância do transporte rodoviário de passageiros para a economia do Brasil requer uma análise sistemática de alguns dispositivos legais que inserem aquela indústria no sistema de transporte do País. O ponto inicial é a Constituição Federal (BRASIL, 1988a) que estabeleceu como competência da União a exploração, direta ou mediante concessão, permissão ou autorização, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, alínea “e”). Já o artigo 178 transferiu para a lei específica a ordenação dos transportes terrestres, ocorrida com a edição da Lei n.º 10.233/01. A consecução dessa ordenação será obtida mediante a reorganização do gerenciamento do Sistema Federal de Viação – SFV e a regulação da prestação de serviços de transporte.

Entretanto, merece destacar que essa reorganização e regulação estão previstas em cláusulas gerais, em virtude de abrangerem relevado grau de tecnicização de suas normas, que indicam os princípios, programas e objetivos genéricos a serem realizados (ARAGÃO, 2004, p. 85), tais como são os princípios gerais atinentes ao gerenciamento da infra-estrutura e à operação do transporte.

No que diz respeito ao Sistema Nacional de Viação – SNV, este é constituído pela infra-estrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transportes de pessoas e bens, devendo ser regido pelos princípios e diretrizes estabelecidos na Carta Magna de 1988 (art. 21, XII e XXI). Deve-se destacar, também, que o SFV compreende os elementos físicos da infra-estrutura viária existente e planejada. Observa-se, assim, que nesta visão ampla está inserido o transporte rodoviário de passageiros, como parte do sistema de transportes que viabiliza o deslocamento de pessoas e bens.

A importância macroeconômica do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros reside na sua contribuição para o atingimento dos objetivos essenciais do SNV, especificamente, quanto ao desenvolvimento social e econômico. Para tanto, esse modo de transporte deve se coadunar com os princípios gerais que regem o gerenciamento da infra-estrutura e a operação do transporte, tais como (BRASIL, 2001):

- Preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;
- Assegurar a unidade nacional e a integração regional;
- Proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;
- Assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;
- Assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados as suas necessidades; e

- Estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos.

Com bem afirmou Aragão (2004, p. 89), no liberalismo, o Estado não agia para “direcionar a sociedade para a realização de objetivos públicos”, mas estabelecia salvaguardas “para que os indivíduos tivessem as condições necessárias à realização dos seus próprios objetivos”.

Assim, é na busca do atingimento daqueles princípios gerais que a ANTT, órgão especializado, deverá atuar dentro de sua competência, no sentido de regular e regulamentar o transporte terrestre. Nesse contexto, insere-se a prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros, especialmente o transporte rodoviário, que é realizado mediante outorga de permissão, sempre precedida de licitação, estando desvinculada da exploração da infra-estrutura. Por outro lado, a prestação não regular de transporte terrestre coletivo de passageiros é realizada mediante autorização outorgada pelo Poder Público, incluído neste caso o transporte rodoviário internacional em período de temporada turística, a prestação de serviços em caráter emergencial, o serviço de transporte sob regime de fretamento contínuo e de fretamento eventual ou turístico.

Registre-se que o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros abrange o subsistema de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros, definido como sendo aquele que, com extensão igual ou inferior a 75 km e características de transporte rodoviário urbano, transpõe os limites do Estado e do Distrito Federal. O transporte rodoviário interestadual semi-urbano tem importância macroeconômica semelhante à do transporte urbano, podendo ser mencionado o deslocamento casa-trabalho, a de redução dos custos de produzir e comercializar em meio urbano e a de abertura de novos espaços de acumulação, pela incorporação de recursos naturais, decorrentes da ocupação do solo (SANTOS, 2000, p. 95).

3.2. O Transporte Rodoviário de Passageiros como Atividade Econômica

As atividades de transportes possuem relevante importância para o desenvolvimento econômico e social do País, a fim de assegurar a unidade nacional e promover a integração regional. Segundo o IBGE (2002), as principais atividades desse setor econômico foram responsáveis por uma receita de R\$ 42,6 bilhões e de R\$ 50,1 bilhões, respectivamente em

2000 e 2001. Por sua vez, as referentes ao transporte rodoviário de passageiros representaram 32,7% e 30,6% da receita de transportes respectivamente em 2000 e 2001.

O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, especificamente, tem como finalidade precípua o atendimento de demandas sociais ou coletivas de deslocamento de pessoas ou de bens via SNV. No que diz respeito ao deslocamento de pessoas, esse modo de transporte é motivado por viagens de lazer e turismo, de caráter social, de negócios, por motivações religiosas, em determinados locais ou épocas. Entretanto, o movimento pendular – casa/trabalho ou casa/escola –, mostra-se pouco mais significativo em trajetos com características de transporte semi-urbano.

A exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros como atividade econômica tem uma importância maior para o setor turístico, conforme enfatizado no estudo desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (2002), por solicitação da Embratur, cujo resultado demonstrou que 76,1% das viagens domésticas são motivadas para o lazer – passeios, visitas a parentes e amigos, férias etc. – e que 23,9% para outras necessidades – negócios, tratamento de saúde etc.

No que concerne ao transporte de malas postais e encomendas, merece salientar o caráter regular, seguro e confiável apresentado pelo transporte rodoviário de passageiros executado em dias e horários certos, que atraiu o interesse da Empresa de Correios e Telégrafos – ECT pelos ônibus, como recurso para interiorização dos malotes postais (GÔMARA, 1999, p. 91). Essa atividade foi estabelecida pela primeira vez no Decreto n.º 720-A/1850, versando sobre a condução gratuita das malas dos correios pelas administradoras de ônibus. A partir de então, os sucessivos regulamentos do setor asseguraram a obrigatoriedade do transporte de malas postais, conforme se observa nos termos do artigo 71 do Decreto n.º 2.521/98 em vigor (BRASIL, 1998a).

O transporte de encomendas tem sido observado desde a origem do transporte coletivo rodoviário, sendo relevante para o desenvolvimento comercial e social do interior do País, que acompanhou a expansão da rede rodoviária nacional (GÔMARA, 1999, p. 95). Atualmente, de acordo com o Decreto n.º 2.521/98 (art. 71), é facultada às transportadoras a utilização do espaço remanescente do bagageiro dos ônibus para viabilizar o transporte de encomendas.

Há que se destacar, também, a influência da desconcentração da atividade econômica no processo de estruturação no País de uma rede de cidades relativamente dispersas (MOTTA *et alii*, 2001), que, para se inter-relacionarem, especialmente no que diz respeito ao movimento de pessoas, necessitam da prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros, tanto intermunicipal quanto interestadual. Destaque-se, ainda, a importância desse transporte para as aglomerações de cidades que formam, ao longo de fronteiras de Estados, espaços urbanos comuns que se apoiam e se beneficiam pela concentração populacional, fortalecendo um mercado local (MOTTA *et alii*, 2001). Raciocínio análogo pode ser aplicado para as aglomerações de cidades ao longo das fronteiras internacionais com a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, no apoio ao comércio de fronteira e para a integração econômica do Brasil ao Mercosul.

Observa-se, portanto, que as atividades de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros são relevantes para incentivar o desenvolvimento do comércio local e de fronteira internacional, mediante o atendimento das necessidades de deslocamento de pessoas e bens.

3.3. O Transporte Rodoviário de Passageiros como Serviço Público

Os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros sempre foram prestados pela iniciativa privada, mas submetidos a forte intervenção do Poder Permitente, devido à importância para o desenvolvimento econômico e, principalmente, por causa do interesse coletivo, em face da necessidade de deslocamento de pessoas. Ou seja, a forma de tratamento dada às atividades de transporte coletivo de passageiros, revestiram-na de caráter de serviço público, quando explorado sob o regime de concessão ou de permissão, ou de atividade econômica de interesse público, quando explorada sob o regime de autorização.

Para esse último caso, a justificativa é semelhante à observada na experiência internacional quanto à noção de serviço público, tal como ocorreu na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos com as *public utilities*, na Itália e na Espanha com os serviços impróprios ou virtuais, e em Portugal com os serviços de interesse público. Os países europeus que aderiram à Comunidade Européia estão passando por um processo de modificação em relação aos conceitos de serviço público, a fim de atenderem os tratados emitidos por aquela Comunidade, que adotou a noção de serviço de interesse econômico geral.

A Constituição Federal de 1988 deu nova roupagem à atividade de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, ao defini-la como serviço exclusivo da União (artigo 21, XII, alínea “e”), o que acarreta implicações para a regulação da prestação do serviço, em função do regime ao qual estará submetida, permissão ou autorização.

A prestação do serviço público de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de permissão, em que pese ser explorado integralmente por empresas privadas, está submetida ao regime de direito público, como sempre esteve, implicando alguma restrição ao mercado, porém, não se caracterizando como monopólio, mas sim em regime de exclusividade ou privilégio. Frise-se que, por ser serviço público, a titularidade é do Estado (*publicatio*) o qual deve exercer necessariamente o controle e a regulação, por meio da edição de normas sobre o serviço. Justifica-se a regulação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros pela relevância da atividade econômica para a coletividade, por razões estratégicas, especialmente, no que diz respeito à integração nacional e regional do País e à integração econômica do Brasil ao Mercosul, e em função do apoio ao comércio desenvolvido pelas cidades aglomeradas em fronteiras internacionais.

Observa-se, assim, que a noção de serviço público serviu, principalmente, para definir o regime jurídico da exploração dessas atividades, noção que foi sendo alterada ao longo do tempo e que englobava os mais distintos serviços. Porém, não considerava as peculiaridades de cada um dos serviços, os quais estão inseridos em um universo onde se manifestam complexas e múltiplas competências do Estado que abordam, por exemplo: a habilitação de empresas para atuarem no mercado (concessão, permissão e autorização); o estabelecimento de tarifas e preços; o planejamento da oferta para atender as necessidades dos usuários; e a imposição de limites e encargos de acordo com a prestação do serviço (SUNDFELD, 2002, pp. 32-33).

Nesse sentido, a regulamentação efetiva dos serviços torna-se essencial, principalmente para os usuários, sendo atribuição do Estado elaborar o aparato institucional, jurídico e regulatório que garanta a prestação de serviço adequado sob condições de modernidade, eficiência e modicidade tarifária e que impeça os abusos do poder econômico.

3.4. Aspectos Institucionais, Jurídicos e Regulatórios

3.4.1. Aspectos Institucionais

Os aspectos institucionais abrangem a organização estrutural da Administração Pública e as atribuições de cada órgão no âmbito do setor de transportes, especificamente em relação aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

3.4.1.1. Os órgãos setoriais: planejamento e fiscalização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros

O planejamento e a fiscalização dos serviços de transportes rodoviário interestadual e internacional de passageiros há décadas ficou a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), autarquia criada em 1937 em substituição à Comissão de Estradas de Rodagem Federal, que em sua atuação regulamentou os aspectos econômicos da operação de transporte coletivo de passageiros, estabelecendo limites para a entrada no mercado, fixando tarifas e determinando os terminais que poderiam ser utilizados (WRIGHT, 1992, p.5).

A atuação do DNER no planejamento e fiscalização desses serviços ficou expressa com a edição do Decreto n.º 512/69. A partir do início da década de 70, foram editados novos decretos e leis que modificaram a estrutura institucional do Estado e, como consequência, outros órgãos assumiram competências em relação aos serviços de transporte rodoviário de passageiros. Em vista disso, buscou-se sintetizar as principais alterações no Quadro 3.

Quadro 3: Modificações institucionais

Norma ¹	Órgão Setorial ²	Competência do órgão específico de transportes em relação aos serviços ³
Dec 512/69	MT	DNER: conceder, permitir e fiscalizar.
Dec 68.961/71	MT	DNER: planejar, conceder ou autorizar e fiscalizar.
Dec 71.984/73	MT	DNER: estabelecer, por etapas, o plano dos serviços.
Dec 81.219/78	MT	DNER: promover a integração da infra-estrutura explorada.
Dec 90.958/85	MT	DNER: planejar, coordenar, conceder ou permitir e fiscalizar.
Dec 92.353/86	MT	DNER: planejar, coordenar, conceder ou permitir e fiscalizar.
Dec 99.244/90	Minfra	SNT: coordenar, supervisionar e fiscalizar.
Dec 35/91	Minfra	SNT: conceder, permitir, autorizar, coordenar e controlar.
Dec 502/92	MTC	SNT: conceder, permitir, autorizar, coordenar e controlar.
Lei 8.490/92	MT	Secretaria de Produção: conceder, permitir, autorizar, coordenar e controlar.
Dec 952/93	MT	Secretaria de Produção: organizar, coordenar, controlar, outorgar e fiscalizar.
Dec 1.642/95	MT	STT: supervisionar a implantação de normas para concessões, permissões, autorizações, exploração e fiscalização.
Dec 2.521/98	MT	STT: organizar, coordenar, controlar, delegar e fiscalizar.
Lei 10.233/01	MT	ANTT: regular, supervisionar, promover estudos específicos de tráfego, de demanda, de tarifas, elaborar e editar normas e regulamentos, rever e reajustar tarifas, autorizar.

(1) Dec = Decreto. (2) Minfra – Ministério da Infra-Estrutura; MTC – Ministério dos Transportes e da Comunicação. (3) SNT – Secretaria Nacional dos Transportes; STT – Secretaria de Transportes Terrestres.

O Decreto n.º 68.961/71 estabeleceu outras responsabilidades ao DNER, tais como (BRASIL, 1971): (a) autorizar a execução por terceiros, de serviços auxiliares e viagens especiais; e (b) estabelecer padrão técnico-operacional para execução dos serviços. Já o Decreto n.º 71.984/73 alterou a redação de alguns dispositivos do Decreto n.º 68.961/71, destacando-se a competência daquela autarquia de estabelecer, por etapas, o plano dos serviços interestaduais de transporte coletivo de passageiros, que, atualmente, assemelha-se aos planos de outorga (BRASIL, 1973).

Ao final da década de 70 foi editado o Decreto n.º 81.219/78 que atribui ao DNER a competência de instituir em todo o território brasileiro um sistema nacional de apoio e segurança aos usuários, mediante coordenação das atividades dos terminais rodoviários, dos pontos de parada e de apoio, prevendo, também, que os órgãos concedentes de serviços de transportes coletivos intermunicipal de passageiros e as respectivas empresas interessadas se integrassem ao sistema (BRASIL, 1978). Ou seja, coube ao DNER promover a integração da infra-estrutura explorada pelas transportadoras na prestação dos serviços. Registre-se que com a edição da Lei n.º 10.233/01 essa tarefa passou a ser competência do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT).

Ainda, de acordo com o Decreto n.º 81.219/78, os pontos de parada e de apoio, integrantes do sistema poderiam ser implantados pelo Poder Público e, mediante licitação, transferidos para a iniciativa privada, para explorá-los sob o regime de concessão, pelo prazo de 20 anos prorrogáveis pelo mesmo período (BRASIL, 1978). Além disso, foram estabelecidos os serviços que deveriam ser disponibilizados aos usuários. Hoje em dia, não existe mais esse tipo de regulamentação, em que pese a previsão contida no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 10.233/01 (BRASIL, 2001).

No tocante à exploração de infra-estrutura associada ao transporte rodoviário de passageiros, observou-se que na Inglaterra a exploração de terminais rodoviários pelas próprias transportadoras prejudicou a efetiva competição que se buscou implantar na prestação dos serviços, em que pese a remoção de barreiras à entrada promovida, na medida em que essas empresas obtiveram vantagens decorrentes do gerenciamento da infra-estrutura.

Em meados da década de 80, foi aprovado o novo regulamento dos serviços, mediante o Decreto n.º 90.958/85 que acrescentou às atribuições do DNER a de estabelecer as condições para implantação e o funcionamento de terminais rodoviários de passageiros, pontos de parada e pontos de apoio para utilização na prestação dos serviços (BRASIL, 1985). Em vista disso, o DNER, por meio de regulamento, fixou parâmetros técnicos para classificá-los como do tipo I, II ou III, conforme os serviços disponibilizados aos usuários do transporte rodoviário coletivo de passageiros. Entretanto, o Decreto n.º 90.958/85 teve curta duração, sendo revogado pelo Decreto n.º 92.353/86, em que pese não ter promovido modificações em relação à competência daquela autarquia.

Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, sobreveio a Lei n.º 8.028/90 (BRASIL, 1990a), que criou o Ministério da Infra-estrutura para responder, entre outras áreas, pela de transportes, tendo como autarquia vinculada o DNER e como órgão específico a Secretaria Nacional dos Transportes (SNT), à qual estava subordinado o Departamento Nacional de Transportes Rodoviários (DNTR). Ainda, em 1990, procedeu-se à reorganização da Administração Pública por meio do Decreto n.º 99.244/90 que estabeleceu como competência da SNT, em especial (BRASIL, 1990b): (a) formular a política nacional de transportes e plano viário nacional, bem assim promover e acompanhar a sua execução; e (b) coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades de transportes terrestres e aquaviários da marinha mercante, dos portos e das vias navegáveis.

Já o DNTR tinha como competência submeter ao Secretário Nacional de Transportes e executar, direta ou indiretamente, a política e os planos, programas e projetos nacionais de viação e de transportes rodoviários e, em especial, conceder, permitir ou autorizar, coordenar e controlar o transporte rodoviário interestadual e internacional de pessoas e de bens. Entretanto, o DNER permanecia como autarquia vinculada ao Minfra. Ressalte-se que o Decreto n.º 92.353/86 estava em plena vigência e, ao tratar da administração do transporte, incumbiu o DNER de planejar, coordenar, conceder ou permitir e fiscalizar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros (BRASIL, 1986a).

Parece haver uma sobreposição de competências, entretanto a interpretação viável é que as atribuições do DNER estabelecidas naquele Decreto foram transferidas temporariamente ao DNTR. Este Departamento, provavelmente por conta desse conflito de competências, foi extinto em 1991 com a edição do Decreto n.º 35, que acrescentou às atribuições da SNT a de promover a concessão, a permissão e a autorização dos serviços, bem

como coordenar e controlar as atividades relativas aos serviços (BRASIL, 1991). Verifica-se que operacionalmente era o DNER quem atuava em relação a esses serviços.

Nova modificação foi procedida por intermédio do Decreto n.º 502/92 (BRASIL, 1992a), que revogou o Decreto n.º 35/91 e transferiu do Minfra para o Ministério dos Transportes e das Comunicações (MTC) a área de transportes. Dessa forma, no organograma do MTC passou a constar como autarquia vinculada o DNER e como órgão específico a Secretaria Nacional de Transportes (SNT), à qual estava subordinado o Departamento Nacional de Transportes Terrestres (DNNT). As atribuições inerentes a cada um desses entes não foram alteradas, mantendo-se o que vigorava nos termos do Decreto revogado. No entanto, com a edição da Lei n.º 8.490/92 foi procedida nova reestruturação, passando a constar do organograma do MT as Secretarias de Produção, de Planejamento e de Desenvolvimento, e sendo transferidas as atribuições do DNNT para a Secretaria de Produção (BRASIL, 1992b).

No ano seguinte foi editado o Decreto n.º 952/93, que se reportou ao disposto no Decreto n.º 512/69 (art. 1º, “e”), a fim de atribuir ao Departamento de Transportes Rodoviários (DTR) a competência por organizar, coordenar, controlar, outorgar e fiscalizar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (BRASIL, 1993). Esse Decreto passou a regulamentar esses serviços, que, expressamente, pela primeira vez deixou de ser executada pelo DNER.

O MT novamente foi submetido a modificações estruturais, por meio do Decreto n.º 1.642/95, que criou a Secretaria de Transportes Terrestres (STT), como órgão específico, à qual ficou subordinado o Departamento de Transportes Rodoviários (DTR). Pode-se considerar *sui generis* as modificações promovidas pelo Decreto n.º 1.642/95, especificamente quanto às competências atribuídas à STT, tais como (BRASIL, 1995c): (a) contribuir para elaboração e supervisionar a implantação das políticas e diretrizes para o setor de transportes terrestres; (b) supervisionar a implantação de normas para concessões, permissões, autorizações, exploração e fiscalização de serviços de transporte rodoviário, no que for de competência da União; e (c) acompanhar as políticas de tarifas e salários do setor.

O Decreto n.º 2.521/98 manteve a organização, a coordenação, o controle, a delegação e a fiscalização dos serviços como atribuição do MT, que tinha em sua estrutura a STT e o DTR nos moldes do Decreto n.º 1.642/95. Em 27/5/98, foi editada a Lei n.º 9.649 que atribuiu como área de atuação do MT (BRASIL, 1998b): (a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; (b) marinha mercante, portos e vias navegáveis; e (c) participação na coordenação dos transportes aeroviários.

Importante modificação foi procedida pela Lei n.º 10.233/01, que criou o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) e a Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), Órgãos que possuem atribuições específicas em relação ao sistema de transportes.

É possível que ao longo do período em que foram promovidas essas modificações de cunho institucional, pode ter ocorrido a fragilização do planejamento e a fiscalização por parte do Poder Público da execução dos serviços da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Registre-se ainda que no período de 1988-1997 não foram elaborados anuários estatísticos sobre os dados operacionais das empresas que atuavam nessa indústria, informações de extrema importância para se avaliar a prestação dos serviços ofertados pela iniciativa privada à sociedade. Frise-se, também, que até o final de 1999 somente 366 contratos de adesão tinham sido formalizados, o que dificulta o acompanhamento e a avaliação da prestação dos serviços.

3.4.1.2. Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT

O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) é um órgão vinculado à Presidência da República e tem como atribuição propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transportes de pessoas e bens, merecendo destacar (BRASIL, 2001): (a) a promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados (Lei n.º 10.233/01, art. 5º, III); e (b) a aprovação, em função das características regionais, de políticas de prestação de serviços de transportes às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo ao Presidente da República e ao Congresso Nacional as medidas específicas que implicarem a criação de subsídios (Lei n.º 10.233/01, art. 6º, IV).

Esses aspectos atendem especificamente os princípios da eficiência, da generalidade e da modicidade tarifária (Lei n.º 8.987/95, art. 6º, § 1º, art. 11). Não há dúvidas que a atuação do CONIT é de suma importância não só para que esses princípios sejam plenamente observados, mas também para a consecução dos princípios e diretrizes gerais sobre o gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes terrestres, bem como para a consecução dos objetivos da ANTT, órgão responsável por implementar as políticas formuladas pelo CONIT e pelo MT. Entretanto, esse Conselho ainda não foi operacionalizado, o que dificulta a efetiva atuação do órgão regulador, em vista da falta de políticas voltadas, no caso específico, para a prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e para a infra-estrutura integrante desse sistema.

Todavia, na falta dessas políticas específicas, as decisões devem ser tomadas observando-se os princípios gerais, já mencionados. Sobre esse aspecto, Aragão (2004, p. 90) afirmou que “as leis deixaram de expressar verdades universais, para passar a ser instrumentos de realização de políticas finalísticas”. Certamente, este deve ser um grande desafio para a ANTT.

3.4.1.3. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT

A ANTT é uma autarquia especial, vinculada ao MT, responsável pela normatização e regulação dos transportes terrestres, estando inserido na sua área de atuação o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiro (Lei n.º 10.233/01, art. 21, art. 22, III). Esse órgão atua de forma *disciplinante* no âmbito desse modo de transporte, exercendo o poder de polícia, ao conceder autorização à iniciativa privada para realizar o transporte rodoviário de passageiros com a finalidade de turismo ou sob o regime de fretamento (Lei n.º 10.233/01, art. 26, II e III). Ainda, enquadram-se nessa forma de intervenção os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços (Lei n.º 10.233/01, art. 24, VIII), a autorização para o particular realizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas (Lei n.º 10.233/01, art. 24, IX) e a fiscalização do cumprimento das condições de outorga de autorização e das cláusulas contratuais de permissão para a prestação dos serviços (Lei n.º 10.233/01, art. 26, VII).

No entanto, constata-se uma forte presença da ANTT no transporte rodoviário regular de passageiros, caracterizando a intervenção prestativa ou regulação de serviço público, realizada por meio de vários mecanismos regulatórios, estabelecidos em várias passagens na Lei n.º 10.233/01, destacando-se (BRASIL, 2001): (a) o estudo de demanda dos serviços (art. 24, I); (b) os estudos para definição de tarifas (art. 24, II); (c) a proposta de planos de outorgas para a prestação de serviços de transportes (art. 24, III), associada à publicação de editais, ao julgamento de licitações e à celebração de contratos de permissão de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e (d) a realização de revisão e do reajuste das tarifas dos serviços prestados.

Esses procedimentos foram regulamentados por várias portarias editadas pelo MT, compiladas pela ANTT, por meio da Resolução n.º 18/2002, que estabelece (BRASIL, 2002a): (a) os critérios para realização de licitações dos serviços; (b) os critérios, a metodologia e a planilha para apuração do custo da prestação dos serviços; (c) as regras para elaboração e manutenção do esquema operacional dos serviços; e (d) as condições para transferência de permissão ou do controle acionário das permissionárias.

Consoante Aragão (2004, p. 91), as normas jurídicas expressam a instrumentalização de políticas públicas elaboradas para atender as necessidades coletivas, que dependem, contudo, da melhor técnica para adequar os meios (regras legais, regulamentares e contratuais) e os fins (normas programáticas, políticas públicas, princípios gerais, etc.). Mais adiante, o autor afirmou (p. 107) que “se a regulação visa a modificar (melhorar) a realidade social, deve, com base e em cumprimento dos princípios gerais que regem estas modificações, ter em conta as situações reais, concretas, sobre as quais deve atuar”.

Observa-se, portanto, que os mecanismos regulatórios devem estar alicerçados em consistente arcabouço jurídico, a fim de que os órgãos responsáveis pela regulamentação da prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros promovam uma regulação eficiente, que garanta a prestação de serviço adequado, ou seja, que satisfaça, principalmente, as condições de regularidade, eficiência, generalidade e modicidade das tarifas.

3.4.2. Arcabouço Jurídico

Os serviços de transporte rodoviário de passageiros são prestados pela iniciativa privada desde a data de 24/10/1850, quando o Imperador Dom Pedro II, por meio do Decreto 720-A, concedeu ao cidadão Honório Francisco Caldas, pelo prazo de 20 anos, o direito de interligar a capital do império e a Vila de Iguassú, da Província do Rio de Janeiro (GÔMARA, 1999, p. 20). Naquele Decreto, constavam as condições de prestação do serviço, regulando a lotação do ônibus – de oito a dezesseis pessoas – e o preço da passagem fixado entre seis a oito mil réis. Isto demonstra que a preocupação com a operação e gestão do serviço já existia de longa data.

Contudo, somente em 27/10/1910, cristalizaram-se as primeiras regras para o transporte rodoviário de passageiros ao ser editado o Decreto n.º 8.324, que regulamentou a Lei n.º 1.841/1907. Merece destacar que o Decreto n.º 8.324/10 trazia um capítulo que tratava da tarifa de transporte e horários, dispondo que os preços seriam fixados por meio de tabelas aprovadas pelo Governo Federal e que as revisões deveriam ocorrer, pelo menos de cinco em cinco anos. Ainda, os artigos 29 a 30 regulavam a concessão de gratuidades, mediante a redução de 50% do preço aos transportes concedidos pelo Governo Federal, consoante as situações previstas naqueles dispositivos (GÔMARA, 1999, pp. 36-37).

Em 24/7/28, foi emitido o Decreto n.º 18.323, que faz menção pela primeira vez ao instrumento de delegação de serviço público à iniciativa privada, estabelecendo no artigo 38 que “os serviços de transporte regular por auto-ônibus dependem de permissão especial do poder competente, que, ao conceder as licenças, regulará as condições de trânsito”. Segundo Gômara (1999, p. 33), o termo “auto-ônibus” designava o veículo coletivo de transporte. Contudo, todos os dispositivos legais supramencionados, até então, não são considerados como regulamentos do serviço de transporte rodoviário de passageiros.

Importa assinalar também que as Constituições anteriores à de 1934 não fizeram referência específica ao transporte rodoviário. Frise-se que a Constituição Federal de 1891 vigorou por todo o início do século XX, quando o automóvel surgiu no País e as estradas e vias de rodagens passaram a ganhar espaço no contexto desenvolvimentista do País. O transporte rodoviário somente foi inserido na Constituição com a promulgação da Carta Magna de 1934, que estabeleceu o Plano Nacional de Viação como competência privativa da União, bem como a regulamentação do tráfego rodoviário interestadual.

Já na Constituição Federal de 1937, a União tinha como competência privativa legislar sobre os transportes ferroviário, hidroviário, aeroviário e rodoviário, desde que tivessem caráter internacional ou interestadual. Registre-se que a regulamentação do transporte rodoviário por parte da União foi realizada por meio de dispositivos contidos no Código Nacional de Trânsito – Decreto-Lei n.º 3.651/41 (GÔMARA, 1999, pp. 64-65 e 163).

Na Constituição de 1946 vigorou o licenciamento, em caráter precário, de veículos destinados ao transporte coletivo de passageiros nas estradas de rodagem federais, observadas as instruções aprovadas por despacho presidencial em 26/5/46. Os dispositivos versaram sobre licenças, fiscalização, multas, empregados das empresas e veículos. A licença para explorar linha de ônibus poderia ser concedida a qualquer entidade com personalidade jurídica, mediante a apresentação de requerimento junto ao DNER. Consoante Gômara (1999), não se fazia necessária a prévia licitação e, ainda, as condições de execução do serviço eram estabelecidas em termo de obrigações celebrado entre o Poder Público e o transportador. Naquelas Instruções já se mencionou sobre a possibilidade de concorrência entre as empresas na exploração de uma mesma linha, estando condicionada à verificação por parte do DNER da insuficiência dos serviços existentes e comprovação de competição com base nos dados operacionais do serviço e em estudo das condições econômicas da região.

Verifica-se que, até então, as atividades de transporte rodoviário de passageiros eram prestadas exclusivamente por particulares, sendo submetidas a forte intervenção estatal, em vista da relevância social, sendo consideradas como atividades econômicas de utilidade pública.

A Constituição Federal de 1946 (art. 5º) ratificou a competência da União para estabelecer o Plano Nacional de Viação – PNV e para legislar sobre o tráfego interestadual, enquanto que as Constituições de 1967 e 1969 dispuseram como competência da União estabelecer o PNV, explorar diretamente, ou mediante autorização ou concessão, as vias de transporte que ultrapasassem limites de Estados e legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres, delegando à legislação ordinária a competência para disciplinar o regime de concessões e de permissões de serviços públicos. Tal competência foi materializada pela Lei n.º 5.917, de 10/9/1973, que aprovou o Plano Nacional de Viação e em cujo anexo estão apresentadas as nomenclaturas e as relações descritivas dos sistemas rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário nacionais.

Observa-se que as Constituições e as Leis estabeleciam as normas programáticas, as políticas públicas, bem como os princípios gerais para o transporte terrestre, no qual estava inserido o transporte rodoviário de passageiros. Entretanto, as regras para prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros sempre foram estabelecidas mediante Decretos, que são denominados de regulamentos dos serviços, os quais passaremos a abordar.

3.4.2.1. Regulamentos de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros até 1998

O primeiro Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros foi aprovado, por meio do Decreto n.º 69.691/71. Esse documento conferiu ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER a competência para planejar, conceder (mediante concorrência) ou autorizar (independente de concorrência) e fiscalizar a execução dos serviços nele previstos (BRASIL, 1971).

Além disso, dispôs sobre planejamento, implantação, adjudicação, remuneração e execução dos serviços. Dessa forma, o Estado passou a regular expressamente a quantidade, a qualidade e os preços do serviço, determinando a oferta mínima e submetendo a atividade de transporte rodoviário de passageiros ao regime público especial, por meio do instituto da concessão ou da autorização. Registre-se que essa regulação é semelhante à exercida sobre as *public utilities* na Inglaterra e sobre os serviços impróprios ou virtuais na Itália e na Espanha.

Em 23/3/1973, foi expedido o Decreto 71.984 que exigia a realização de processo licitatório para delegação do serviço que poderia ocorrer sob o regime de concessão, por meio de concorrência e assinatura de contrato, ou sob o regime de autorização, por meio de seleção sumária entre os interessados e assinatura de termo de obrigações (BRASIL, 1973). Este normativo já vedava a participação em licitações de empresas que mantivessem, entre si, vínculo de interdependência econômica e previa a possibilidade de exploração do serviço por mais de uma empresa, sempre que o interesse público assim indicasse.

Constata-se, portanto, a preocupação do poder público em promover a competitividade nas linhas adjudicadas às empresas, caracterizando a implantação de concorrência no mercado. Entretanto, o prazo de outorga foi fixado em 20 anos consecutivos renovável por igual período, a critério do DNER, desde que a empresa tivesse bom desempenho na prestação do serviço. Ressalte-se que esse prazo de 20 anos se traduz em barreira à entrada de novos operadores e pode ter favorecido a formação de reservas de mercado, beneficiando as

empresas estabelecidas, em que pese a argumentação no sentido de se garantir a sustentabilidade do setor.

Posteriormente, veio o Decreto n.º 90.958/85 que previu o regime de concessão, mediante concorrência pública, com contratos assinados por prazos de 20 anos, e o regime de permissão, através de seleção sumária de transportadoras, com a assinatura de termo de obrigações para prestação dos serviços enquanto bem servir (BRASIL, 1985).

Os regimes de exploração do serviço e o prazo de outorga foram mantidos pelo Decreto n.º 92.353/86, porém, verificou-se que a concessão ficou no vazio, sendo jamais pleiteada pelo empresariado, nem, ademais, chegou a ser proposta ou imposta pelas autoridades públicas (GÔMARA, 1999). Quatorze dias antes de ser promulgada a Constituição Federal de 1988, foi editado o Decreto n.º 96.756/88, determinando que fossem transformados em linhas regulares os serviços complementares, até então operados nessa condição, submetendo-os ao regime de permissão (BRASIL, 1988b), quais sejam: (a) viagem parcial; (b) alteração parcial de itinerário em determinados períodos ou horários; (c) prolongamento em determinados horários; e (d) viagens residuais. Tal fato caracteriza um subterfúgio para se evitar a realização de licitação, que seria prevista como obrigatória no art. 175 da Constituição Federal de 1988 e, possivelmente, privilegiou as empresas que se beneficiaram desse ato, em vista de não terem precisado se sujeitar a processo licitatório para obter o direito de outorga de permissão.

A Carta Magna de 1988 ampliou a preocupação com os transportes ao estabelecer como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX). Dessa forma, reforçou-se a necessidade de planejamento do setor de transportes e de integração dos variados modos de transportes. Além disso, determinou que a prestação dos serviços públicos deveria ocorrer, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação (art. 175). A promulgação da Constituição impôs a atualização do regulamento vigente, mediante o Decreto n.º 99.072/90, de forma a incluir a exigência de prévia licitação e a possibilidade de delegação, por meio de concessão ou permissão, da prestação do serviço público de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (BRASIL, 1990c).

O quarto regulamento veio a público por via do Decreto n.º 952/93 que flexibilizou a entrada de novos operadores no setor, reduziu o prazo da outorga para quinze anos, prorrogável por igual período, e introduziu o conceito da não exclusividade das linhas (BRASIL, 1993). Além disso, facultou ao poder público a escolha, mediante licitação, de empresa para prestar o serviço em uma linha explorada por uma outra operada, desde que fosse possível a obtenção de melhorias por meio da competitividade no itinerário, mantendo-se a tendência de implantação da concorrência no mercado.

Ainda, o Decreto determinou que novos serviços somente seriam implantados mediante competição para o mercado, por meio da oferta de menor tarifa, caracterizando o modelo de licitação competitiva (*competitive tendering*). Por sua vez, a entrada, mediante licitação, pode ser vista como uma barreira à entrada de novos operadores, na medida em que ocorre pouquíssima vez, passando a proteger as incumbentes contra uma possível concorrência e a assegurar a constituição de reserva de mercado. Frise-se que a regulamentação do art. 175 somente ocorreu com a edição da Lei n.º 8.987/95, que provocou a revisão do regulamento vigente e deu origem ao Decreto n.º 2.521/98.

3.4.2.2. O Decreto n.º 2.521/98

O Decreto n.º 2.521/98 é o atual regulamento dos serviços de transportes rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Esse normativo estabelece que a exploração dos serviços deverá observar o princípio da prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, ou seja, satisfazer as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, segurança, eficiência, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária, independentemente do regime de exploração, permissão ou autorização (BRASIL, 1998a).

Essa norma vedou a exploração de serviços numa mesma linha por transportadoras que mantenham entre si vínculo de interdependência econômica (art. 9º) e fixou o prazo das permissões em quinze anos improrrogáveis (art. 8º). Ainda, manteve, sem caráter de exclusividade, as permissões e autorizações decorrentes de dispositivos legais e regulamentares anteriores pelo prazo improrrogável de quinze anos, contados da data de publicação do Decreto n.º 952/93 (art. 98).

Os critérios estabelecidos para avaliar o vínculo de interdependência econômica fazem referência à participação no capital votante. Porém, constatou-se que a maioria das empresas é constituída por quotas de responsabilidade limitada e entre as poucas sociedades anônimas observadas, existe um número maior de empresas de capital fechado do que de capital aberto.

O Decreto prevê, ainda (art. 48 a 51), que no edital deverá ser fixada a linha, seu itinerário, seções, se houver, frequência inicial mínima, número mínimo e características dos veículos, o que demonstra uma estrutura bastante rígida, em que pese existirem possibilidades de o operador modificar as condições de prestação do serviço que tratam da implantação e supressão de seções e ajuste de itinerário, para os casos previstos (BRASIL, 1998a). Por outro lado, a frequência mínima pode ser ampliada livremente, desde que o Poder Permitente seja comunicado com antecedência mínima de quinze dias. Quanto ao tamanho mínimo da frota e às características do veículo, não há qualquer possibilidade de alteração. Este aspecto será tratado em seção específica, em vista da sua importância para ampliação da oferta e atendimento do princípio da modicidade tarifária.

No que concerne à qualidade e à produtividade do serviço, os parâmetros mínimos deverão constar do edital e versarão sobre as condições de segurança, conforto e higiene dos veículos (ressalte-se que a renovação da frota é importante para atender esses indicadores), dos terminais rodoviários, dos pontos de parada e de apoio. Destaca-se que o aspecto implícito quanto aos terminais, tendo em vista ser um fator considerado para a qualidade do serviço que é prestado por transportadoras de ônibus. Ora, da forma como está colocada, infere-se que as permissionárias estão gerenciando ou podem vir a gerenciar esses empreendimentos. De outra forma, não teria sentido avaliar a qualidade do serviço prestado a partir de um aspecto que estivesse fora do controle da permissionária ou do próprio Poder Permitente.

Frise-se que os terminais constituem um fator conflitante no sistema de transporte rodoviário de passageiros, na medida em que a administração, a operação e a fiscalização estão submetidas à jurisdição de mais de uma esfera administrativa pública ou estão sob a responsabilidade do setor privado, inclusive de permissionárias do serviço de transporte rodoviário de passageiros. Ou seja, essa diversidade de jurisdição dificulta a avaliação da qualidade do serviço de transporte de passageiros prestado pelas empresas, praticamente impossibilitando essa avaliação. Além disso, não há qualquer regulamentação dos serviços a

serem prestados nesses terminais, resultando em taxas diversas que são cobradas juntamente com as tarifas dos serviços de ônibus quando do embarque, onerando ainda mais os usuários.

Verificou-se que as tarifas em 110 terminais pesquisados variam de R\$ 0,25 a R\$ 2,50, independentemente da distância a ser percorrida, exceto em sete terminais nos quais são cobradas proporcionalmente à viagem. Registre-se que os terminais já foram regulamentados pelo DNER, que os classificava como do tipo I, II ou III, conforme os serviços disponibilizados ao público. Atualmente, após a edição da Lei n.º 10.233/01, coube à ANTT elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso (art. 24, IV). Entretanto, essa regulamentação depende da atuação do CONIT, haja vista a atribuição prevista no inciso III do art. 6º da Lei n.º 10.233/01.

Observa-se, assim, que o Poder Permitente interfere na exploração dos terminais, pois se trata de infra-estrutura conexa à prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros. Contudo, só tem regulamentado, ou assim pretende, os aspectos inerentes à segurança, ao conforto, à higiene e à acessibilidade, mas quanto à tarifa, as normas são silentes. Ademais, se os terminais estão associados à prestação dos serviços de ônibus e, principalmente, se estão sendo explorados ou podem ser por empresas de ônibus, podem então ser enquadrados como projetos associados nos termos do art. 11 da Lei n.º 8.987/95, a fim de que as receitas auferidas pelas empresas nesse empreendimento favoreçam a modicidade tarifária.

Outros indicadores são adotados para avaliar a qualidade da prestação dos serviços (Decreto n.º 2.521/98, art. 76): a garantia da integridade de bagagens e encomendas, o índice de acidentes e o desempenho profissional do pessoal da transportadora. Ora, observa-se que os parâmetros adotados são no mínimo de difícil mensurabilidade, pois abrangem aspectos de subjetividade e requerem um complexo sistema de fiscalização por parte do Poder Público.

3.4.3. Aspectos Regulatórios da Prestação do Serviço

Nesta seção analisam-se os aspectos regulatórios inerentes à prestação dos serviços, a partir de um quadro referencial constituído por diretrizes e princípios apontados na literatura aplicáveis ao transporte rodoviário de passageiros e do quadro jurídico brasileiro (Constituição de 1988, Lei n.º 8.666/93 e alterações introduzidas pela Lei n.º 8.883/94, Lei n.º 8.987/95 e as alterações inseridas pela Lei n.º 9.648/98, Lei n.º 9.074/95, Lei n.º 9.503/97, Decreto n.º 2.521/98, Resoluções emitidas pelo CONTRAN e Resoluções emitidas pela ANTT). A análise dos mecanismos regulatórios levará em conta as etapas obrigatórias do processo de outorga de permissão ou de autorização e algumas variáveis consideradas relevantes para se exercer a regulamentação: a oferta dos serviços; as modificações previstas para adequar a prestação do serviço; a política tarifária; barreiras à entrada.

3.4.3.1. A Oferta dos Serviços: indústria *multiutilities*

A atividade de transporte rodoviário de passageiros abrange diversos tipos de serviços, assim estabelecidos na Lei n.º 10.233/01: interestadual e internacional regular (arts. 13, IV, 14, IV, 26, I, e 38); fretamento contínuo e fretamento eventual ou turístico (arts. 13, V, 14, III, 26, II e III, e 43 a 49); acessório e emergencial (arts. 13, V, 14, III, e 43 a 49). Ainda, foi prevista a oferta de serviço diferenciado, de acordo com o Decreto n.º 2.521/98 (arts. 52 e 53).

Os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional são os únicos que têm a natureza jurídica de serviços públicos e diferem entre si em função das fronteiras que são transpostas, nacionais, estaduais e do Distrito Federal. Esses serviços são classificados em convencional e semi-urbano, sendo que o convencional divide-se, em função das características técnicas dos veículos e do tipo de pavimento das rodovias, em: (a) com sanitário: tipo I – asfalto e tipo II – revestimento primário; (b) sem sanitário: tipo I – asfalto, tipo II – revestimento primário, e tipo III – leito natural.

O serviço semi-urbano é aquele que transpõe os limites do Estado e do Distrito Federal, em ligações com extensão igual ou inferior a 75 km e com características de transporte urbano, sendo identificadas pelo tipo de veículo empregado, no caso o ônibus de duas portas com catraca, que permite o transporte de passageiros em pé.

O fretamento contínuo é aquele prestado a pessoas jurídicas, para o transporte de seus empregados, sendo estabelecido o prazo máximo de 12 meses de duração e fixada a quantidade de viagens, mediante contrato celebrado entre a transportadora e o beneficiário, previamente analisado e autorizado pelo Poder Permitente. Observa-se, portanto, que este tipo de serviço é prestado no regime de Direito Privado, já que não há ingerência do Poder Permitente na elaboração das cláusulas contratuais. Já o fretamento eventual ou turístico, também denominado de especial, é aquele prestado à pessoa ou a um grupo de pessoas em circuito fechado, com emissão de nota fiscal e de relação das pessoas transportadas, por viagem, com prévia autorização ou licença do Poder Permitente.

Observa-se que esses serviços são visivelmente distintos, na medida em que no primeiro faz-se necessário assinar um termo de contrato entre as partes, sendo submetido à apreciação do Poder Público, enquanto que o segundo não requer a celebração de instrumento contratual, devido ao prazo curtíssimo que equívale ao período de viagem. Entretanto, ambos os serviços são atividades econômicas de interesse público e só podem ser explorados com prévia autorização, o que caracteriza o exercício do poder de polícia pelo Poder Permitente.

Cabe registrar que os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional sob regime de fretamento contínuo, de fretamento eventual ou turístico e internacional em período de temporada turística são modalidades de serviços especiais, que possuem caráter ocasional e não devem implicar o estabelecimento de serviços regulares ou permanentes. Os serviços de fretamento têm feições semelhantes ao transporte de fretamento realizado no Canadá, bem como aos serviços livres de tráfego prestados na Argentina.

Frise-se que a autorização caracteriza o exercício do poder de polícia do Estado, sendo importante para diferenciar os serviço de fretamento do transporte clandestino, que passaria a concorrer com os serviços regulares (ver art. 14, § 2º, Lei n.º 10.233/01). Por outro lado, a grande quantidade de autorizações emitidas, que requerem um sistema de fiscalização complexo, nem sempre possível de implantar, pode ser uma forma de as empresas legitimarem o transporte clandestino, especificamente quanto ao fretamento eventual ou turístico, em virtude de ser ofertado em maior frequência e em viagens que configuram verdadeiras linhas.

O serviço diferenciado é executado no itinerário da linha com emprego de equipamentos de características especiais, para atendimento de demandas específicas, com tarifa compatível ao serviço. Esse serviço pode ser implantado na linha base ou original, bastando que a empresa comunique ao Poder Permitente com antecedência mínima de quinze dias, não havendo necessidade de se realizar licitação para esse serviço. O veículo utilizado é o ônibus rodoviário do tipo leito com ou sem ar condicionado, executivo, semi-leito e misto (*double decker*). Verifica-se que esse serviço é semelhante ao serviço executivo prestado na Argentina.

Os serviços acessórios correspondem ao transporte de malas postais e encomendas e à exploração de publicidade nos veículos. Já os emergenciais são aqueles delegados por meio de autorização para os casos previstos no Decreto n.º 2.521/98.

Todos esses serviços acima citados estão previstos no Decreto n.º 2.521/98. Entretanto, o Poder Permitente faz referência ao serviço complementar em várias ocasiões, conforme se pode observar no código de prefixação de linhas, apesar de não constar naquele Decreto. Essa modalidade surgiu com a edição do Decreto n.º 90.958/85 que previu a implantação de serviços complementares às linhas existentes, de acordo com o comportamento do mercado e a critério do DNER, definidos como viagens: parcial, direta, semi-direta ou em categoria de serviço diferenciado (BRASIL, 1985).

Já a modalidade de serviço especial era caracterizada pelo transporte turístico e pelo transporte sob fretamento. Registre-se que o conforto dos serviços de transporte turístico e dos veículos utilizados, bem como os preços do serviço, eram regulamentados pela Embratur, caracterizando a pluralidade de órgãos reguladores atuando sobre uma mesma atividade econômica.

O transporte turístico engloba os serviços definidos no Decreto n.º 87.348/82 (art. 2º), como sendo o serviço prestado com a finalidade de lucro para o deslocamento de pessoas por vias terrestres ou hidrovias, em veículos terrestres ou embarcações, para o fim de realização de excursões e outras programações turísticas (BRASIL, 1982). Ainda, o art. 3º desse Decreto estabeleceu as seguintes modalidades para esse tipo de serviço: (a) para excursões; (b) para passeio local; (c) para traslado; e (d) especial. Cabe ressaltar, também, que o art. 4º do Decreto n.º 87.348/82 classificou as transportadoras turísticas em: (a) exclusivas; (b) mistas; e (c) eventuais.

As transportadoras turísticas eventuais são identificadas como sendo aquelas empresas que exploram os serviços de transporte turístico de superfície de forma não habitual, e em caráter complementar em relação a outras atividades de transporte, constantes de seus objetivos sociais, principalmente a de exploração de linhas regulares concedidas, autorizadas ou permitidas por órgãos públicos da Administração Federal, Estadual ou Municipal.

Os serviços complementares são prestados na linha base ou original, cuja outorga de permissão foi obtida na concorrência para o mercado, ou nas linhas de serviço diferenciado, em ambos os casos sob o regime de autorização.

Portanto, constata-se que a diversidade dos serviços ofertados no transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros torna esse setor semelhante a uma indústria de multiprodutos. Contudo, para melhor compreender a oferta dos serviços, faz-se necessário conhecer as informações contidas nos códigos de prefixação de linhas.

3.4.3.1.1. Códigos de Prefixação de Linhas

A competição para o mercado é a forma de o particular obter a outorga de permissão para a prestação regular de serviços de transporte rodoviário de passageiros em um determinado mercado denominado de linha base ou original. A prefixação das linhas é feita por oito algarismos, assim interpretada: (a) as duas primeiras posições do prefixo indicam o distrito rodoviário federal ao qual estão jurisdicionadas as linhas, de acordo com a unidade da Federação do município de origem; (b) as quatro posições intermediárias indicam o número seqüencial da linha; (c) a penúltima posição do prefixo indica o tipo de ônibus; e (d) a última posição indica o tipo de serviço.

A Tabela 3 registra o código por tipo de ônibus utilizado (última posição do prefixo) e o tipo de serviço (penúltima posição do prefixo).

Tabela 3: Código por tipo de ônibus e tipo de serviço

N.º	Tipo de ônibus	Tipo de serviço
0	Convencional com sanitário	Convencional
2	Convencional sem sanitário	
3	Semi-leito	Diferenciado
4	Leito com ar condicionado	
5	Leito sem ar condicionado	
6	Executivo	
7	Semi-urbano	Semi-urbano
9	<i>Double decker</i> (misto)	Diferenciado

Fonte: Anuário Estatístico

A Tabela 4 mostra alguns exemplos de prefixos de linhas, consoante o Anuário Estatístico de 2002.

Tabela 4: Códigos de prefixação de linhas

Linha		Extensão Km	Transporte de passageiros	
Prefixo	Denominação		pass	pass.km
06070500	BELO HORIZONTE (MG) - MARATAIZES (ES) V. MANHUACU	523	29.239	13.915.751
06070502	BELO HORIZONTE (MG) - MARATAIZES (ES)	575	2.559	1.390.936
09035320	GUARATUBA (PR) - JOINVILLE (SC)	88	27.968	1.518.623
09035321	GUARATUBA (PR) - JOINVILLE (SC)	88	32.936	2.294.459
09035323	GUARATUBA (PR) - FIGUEIRA DO PONTAL(SC)	76	4.847	323.294
17146131	COLATINA (ES) - SAO PAULO (SP)	1.065	348	290.834
09083031	CURITIBA (PR) - PORTO ALEGRE (RS) VIA BR-116	700	821	435.134
09113051	TELEMACO BORBA (PR) - SAO PAULO (SP)	590	19.461	10.253.425
09113054	TELEMACO BORBA (PR) - SAO JOSE DOS CAMPOS (SP)	676	12.890	5.513.490
06072361	BELO HORIZONTE (MG) - CAMPO GRANDE (MS) Via RIB.PRETO	1.441	25.950	27.098.448
06072362	BELO HORIZONTE (MG) - CAMPO GRANDE (MS)	1.482	22.721	21.189.268
06072363	BELO HORIZONTE (MG) - CAMPO GRANDE (MS)Via SP-255	1.558	26.453	26.530.465
12012471	BRASILIA (DF) - CEU AZUL (GO)	43	806.192	34.746.875
12012472	BRASILIA (DF) - LUZIANIA (GO)	64	2.506.656	161.177.981
16069991	BLUMENAU (SC) - SAO PAULO (SP)	653	21.006	13.694.103
16069992	BRUSQUE (SC) - SAO PAULO (SP)	685	20.183	13.474.334

Fonte: Anuário Estatístico 2002.

Observa-se nos prefixos registrados na Tabela 4 que a penúltima posição indica o tipo de ônibus (de acordo com os códigos da Tabela 3) e a última o tipo de serviço. A dezena com final zero identifica a linha base licitada, podendo representar os serviços: convencional com sanitário (00), convencional sem sanitário (20) e semi-urbano (70). Quando o último zero for substituído por outro algarismo, trata-se de serviço complementar da linha base ou original (exemplos: 02, 21, 23, 71 e 72). Quando a última dezena for registrada por 31, 41, 51, 61 ou 91, indicará a prestação de serviço diferenciado, conforme o tipo de ônibus. Frise-se que não existe linha base ou original para serviço diferenciado, pois este não é licitado. Quando o algarismo 1 (um) for substituído por outro, refere-se ao serviço complementar do serviço diferenciado.

Por fim, ressalte-se que para os serviços convencionais e o semi-urbano são estabelecidos esquemas operacionais, exigida frota mínima e fixados os preços dos serviços. Já para o serviço diferenciado é estabelecido apenas o preço proporcional ao serviço prestado. Toda essa gama de fatores caracteriza os aspectos microeconômicos da prestação dos serviços, os quais apresentam peculiaridades conforme o mercado ao qual estejam inseridos, apesar de nem sempre serem consideradas pelos mecanismos regulatórios adotados.

3.4.3.1.2. Aspectos Microeconômicos: distribuição das linhas e da frota

A ANTT tem a atribuição de propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre (Lei n.º 10.233/01, art. 27, III). Esses estudos abrangem três etapas: (a) caracterização da ligação; (b) estimativa da demanda; e (c) dimensionamento operacional da linha (Resolução n.º 18/2002, Título II, art. 5º).

No tocante à caracterização da linha, deve-se identificar a linha e as seções, definir o itinerário mais econômico e delimitar a área de influência da ligação. Verifica-se que a oferta depende fortemente da malha viária disponível, em quantidade e qualidade, a fim de favorecer a ampliação da oferta, atingindo áreas remotas ou de difícil acesso, e o atendimento do princípio da modicidade tarifária e do regime de eficiência no pagamento dos custos dos serviços pelos usuários, por meio da escolha do itinerário menos oneroso.

No que diz respeito à estimativa de demanda, a ANTT adota modelo econométrico no qual foram estabelecidas cinco equações que consideram a extensão das linhas: longas (superior a 800 km), médias (entre 400 e 800 km), curtas (entre 0 e 400 km) e semi-urbanas (fora ou no entorno do Distrito Federal, inferiores a 75 km). As equações derivam da fórmula:

$$e = \frac{b_0 x P_1^{b_1} x P_2^{b_2}}{D^{b_3}} \quad (1)$$

em que e: demanda anual estimada;
 b_0 , b_1 , b_2 e b_3 : parâmetros;
 P_i : população do município (i)
 D: distância entre os pontos da linha, extremos e seções, em km.

Frise-se que a função para estimativa da demanda não considera o preço do próprio serviço em questão, o preço dos serviços substitutos e complementares e a renda dos usuários, variáveis que influenciam a demanda por bens e serviços, de acordo com os conceitos solidificados na microeconomia.

O esquema operacional de serviço é o conjunto dos fatores característicos da operação de transporte de uma determinada linha, inclusive de sua infra-estrutura de apoio e das rodovias utilizadas em seu percurso (BRASIL, 2002a). Ou seja, o esquema operacional tem a função de: (a) identificar a linha, a empresa, os pontos de parada e de apoio, o itinerário, o tipo de piso e o tempo de cada etapa da viagem; e (b) determinar os parâmetros operacionais

(tempo de viagem, extensão total da linha, velocidade do percurso). Ressalte-se que essas informações fazem parte do contrato de adesão, pois estabelece as condições de prestação do serviço. Por outro lado, constata-se que a regulamentação é extremamente rígida, deixando pouco espaço para o particular agir. No caso do transporte semi-urbano esse procedimento é simplificado, podendo até ser dispensado.

O Percurso Médio Anual (PMA), por sua vez, é o parâmetro utilizado para definição das linhas que poderão ser licitadas, desde que o valor do PMA seja superior a 127.220 km, considerado o ônibus convencional com sanitário de 46 lugares e o aproveitamento de 68% dessa capacidade (ver Quadro 4). Verifica-se que é considerada uma ociosidade de 32% para os lugares ofertados nos ônibus empregados, o que equivale a dizer que esses veículos rodam anualmente com pelo menos quatorze assentos vazios. Para efeito de comparação, o percurso médio anual na Argentina é de 183.892 km para o período 1991-2002, e para o período de 1997-2001 a taxa de ocupação do ônibus ficou abaixo de 45% (MÜLLER, 2003).

A Lei n.º 8.987/95 estabelece a obtenção e a utilização dos serviços como direito dos usuários, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente (texto inserido pela Lei n.º 9.648/98, art. 7º, III). Observa-se, implicitamente, o aspecto da competitividade dentro do mercado, em vista da opção de o usuário poder exercer o seu direito de escolha, o que está de acordo com o princípio da não exclusividade expresso no Decreto n.º 2.521/98 (art. 7º).

Por outro lado, observou-se que o valor da tarifa é o mesmo, independentemente da quantidade de empresas que estejam explorando o mercado. Ou seja, a escolha do usuário recai diretamente no atendimento de sua necessidade de deslocamento, em função da oferta de horário e da qualidade do serviço. Assim, disponibilizar o serviço a localidades de baixa renda ou regiões menos desenvolvidas, torna-se um desafio para a ANTT.

Constata-se, portanto, que a realização de licitação de novas linhas interestaduais e internacionais depende, primeiramente, da avaliação do MT, quanto à conveniência e à oportunidade, com base no estudo de viabilidade técnica e econômica efetuado pela ANTT, que indique a possibilidade de exploração autônoma do mercado, ou seja, sem previsão de subsídios (BRASIL, 1998a).

Por outro lado, o processo de tomada de decisão para promover a licitação do serviço público, deve observar o princípio da generalidade, no sentido de serviço *uti singuli*, ou seja, satisfazer a necessidade individual e direta do cidadão, semelhante aos serviços impróprios ou virtuais na concepção jurídica italiana e espanhola. Grotti (2002, pp. 55-56; 2003, p. 288) definiu esse princípio nos seguintes termos:

é uma manifestação do princípio da igualdade, isto é, a possibilidade de que o serviço possa ser exigido e usado por todos. Significa que o mesmo deve atender, indistintamente, a todos que dele necessitem, independentemente do poder aquisitivo, satisfeitas as condições para sua obtenção. Sua manutenção se constitui num dever legal, podendo ser exigido tanto daqueles que tenham a competência para instituí-lo quanto daqueles que o executem.

Esse entendimento decorre da Lei n.º 9.074/95 (art. 3º, IV) que determina a observância pelo Poder Permitente do atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional inclusive as rurais.

Nesse sentido, merece destaque a definição de mercado secundário ou subsidiário, expressa no Decreto n.º 2.521/98 (art. 3º, XVII), como sendo o núcleo de população, local ou regional, que apresenta pequeno potencial de geração de demanda de transporte, incapaz, por si só, de viabilizar economicamente a implantação de linha nova, podendo ser suprido através de formas de atendimento previstas no Decreto ou em suas normas complementares. Certamente, esses mercados não poderão constituir uma linha autônoma, a ser explorada sob o regime de permissão, após efetuado o necessário processo licitatório.

No entanto, aquele dispositivo fez menção a outras formas de atendimento. Uma delas seria a autorização, mesmo para linhas novas, haja vista ser outorgada com as seguintes características: (a) sem vínculo contratual; (b) independe de licitação; e (c) natureza precária. A autorização é um ato unilateral que permite à Administração Pública adequar as novas necessidades do mercado, atendendo o interesse público, porém de forma temporária.

Há que se observar, também, os princípios inerentes ao gerenciamento da operação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros (BRASIL, 2001), em especial: (a) assegurar a unidade nacional e a integração regional; (b) proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte; e (c) assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência. Este último princípio está associado aos princípios de eficiência e da modicidade tarifária.

Desse modo, o Poder Permitente tem o desafio de focalizar a oferta do serviço, de acordo com as características da região e ao público-alvo que se pretende atender, adequando, quando possível, o esquema operacional da linha explorada no regime de permissão, mediante alterações e expansões, visando garantir a continuidade da prestação do serviço (BRASIL, 1995a).

3.4.3.1.2.1. Distribuição das linhas

No que diz respeito à distribuição de linhas, verificou-se que as linhas de longa distância são oferecidas em maior número, seguidas pelas de curta e média distância, sendo as semi-urbanas as de menor oferta, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5: Distribuição de linhas em função da distância

Ano	Longas	Médias	Curtas	Semi-urbanas	Total
1998	827	587	683	52	2.149
1999	950	704	734	59	2.447
2000	911	689	747	64	2.411
2001	1.044	756	784	72	2.656

Fonte: Anuários Estatísticos 1998, 1999, 2000 e 2001.

Os dados registrados na Tabela 5 inferem um aumento na oferta de linhas e, por conseguinte, do serviço. Entretanto, esses dados foram obtidos dos Anuários Estatísticos de 1998, 1999, 2000 e 2001, que são elaborados a partir das informações enviadas ao Poder Permitente pelas permissionárias. O número de empresas consultadas em cada ano foi diferente, de modo que algumas empresas responderam a consulta em um determinado ano, mas não responderam em outro. Além disso, as informações operacionais sobre uma determinada linha ora constava em um anuário, ora não constava em outro. Ainda, não foram consultadas todas as empresas que atuam na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Por fim, em alguns casos, a informação sobre os dados das linhas estavam incompletos. Contudo, as informações contidas nos Anuários são as únicas existentes sobre a indústria e foram utilizadas ao longo das análises efetuadas neste trabalho.

Correia Neto *et alii* (2004) utilizaram Sistema de Informações Geográficas aplicado ao Transporte (SIG-T), para analisarem o fluxo de passageiros entre as Unidades da Federação por linhas de transporte rodoviário interestadual, sem considerar as linhas de transporte interestadual semi-urbano. Nessa análise, os autores cruzaram os dados de movimentação de passageiros com as informações sobre a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) estadual de 1996 (IBGE, 1996) e de empresas de 2000 (IBGE, 2000) e elaboraram mapas² de linhas de desejo³, cujo resultado está registrado na Figura 1.

Observa-se na Figura 1 que, para os quatro exercícios observados, o fluxo de passageiros tem uma concentração maior nas regiões Sudeste e Sul, correspondendo à distribuição do PIB⁴ e à distribuição das empresas pelas Unidades da Federação, identificada pela concentração de pontos negros em cada Estado⁵. Verifica-se, também, que existe um triângulo formado pelos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, destacando-se as ligações entre SP-MG, e uma ligação que se sobressai conectando São Paulo ao Paraná.

² Foram gerados quatro mapas em função dos quatro anuários estatísticos utilizados (1998, 1999, 2000 e 2001).

³ Cada linha de desejo representa todas as ligações entre as cidades de uma Unidade da Federação e as cidades de outra Unidade da Federação. A espessura de cada linha é determinada em função do fluxo de passageiros para as viagens Origem-Destino. Ou seja, para a ligação Rio de Janeiro (RJ)-São Paulo (SP) foi considerado o fluxo de ida e de volta. Esse procedimento foi adotado para todas as demais ligações entre RJ e SP, sendo gerada uma única linha de desejo entre esses Estados.

⁴ As áreas mais claras registram os maiores valores para o PIB.

⁵ Cada ponto negro corresponde a 7.500 empresas de vários ramos econômicos instaladas no respectivo Estado.

Pode-se notar, ao se comparar os mapas, o efeito causado pela descontinuidade das informações enviadas pelas empresas, haja vista que algumas linhas de desejo são registradas em um mapa, mas não aparecem em outro, como ocorreu entre os Estados do Amazonas e Acre e do Pará e Mato Grosso. Consta-se, ainda, que não há ligação para o Estado do Amapá, possivelmente ou pela inexistência de rodovias, ou por falta de envio de informações por parte das empresas.

Assim, a Figura 1 mostra que a oferta do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros acompanha à distribuição do PIB e de empresas. Frise-se que a malha viária influencia na oferta do serviço, conforme já destacado. Certamente, as empresas buscarão atuar em mercados, ou seja, explorar linhas, que propiciem maior retorno sobre o capital investido. Ressalte-se que a exploração dos serviços é realizada de forma autônoma, não há subsídio do governo, nem subsídio de linhas mais rentáveis em relação a linhas menos rentáveis.

Correia Neto *et alii* (2004) analisaram, também, o fluxo de passageiros relativo a 2001 por linhas interestaduais em função da distância: longa, média e curta (não foi considerado o fluxo em linhas semi-urbanas). Os autores obtiveram o resultado registrado na Figura 2.

Observa-se na Figura 2 que a distribuição das linhas de longa distância aparenta ter uma densidade maior⁶. Esse fato era esperado, em virtude da dimensão continental do País, a qual induz a população a se distribuir de maneira dispersa, em que pese existir concentração em determinadas regiões. Em relação a esse aspecto, a OECD (1999) enfatizou que o serviço de ônibus de linha tende a ser mais eficiente, como modo de transporte, em países que apresentam população esparsamente distribuída. Além disso, constata-se que o transporte rodoviário de passageiros no Brasil tem colaborado para a consecução dos objetivos de assegurar a unidade nacional e garantir a integração regional, favorecendo o deslocamento de pessoas e bens.

⁶ Disposição dos mapas: (a) mapa localizado no canto superior esquerdo: linhas de curta distância; (b) mapa localizado no canto superior direito: linhas de média distância; e (c) mapa localizado na parte central inferior: linhas de longa distância.

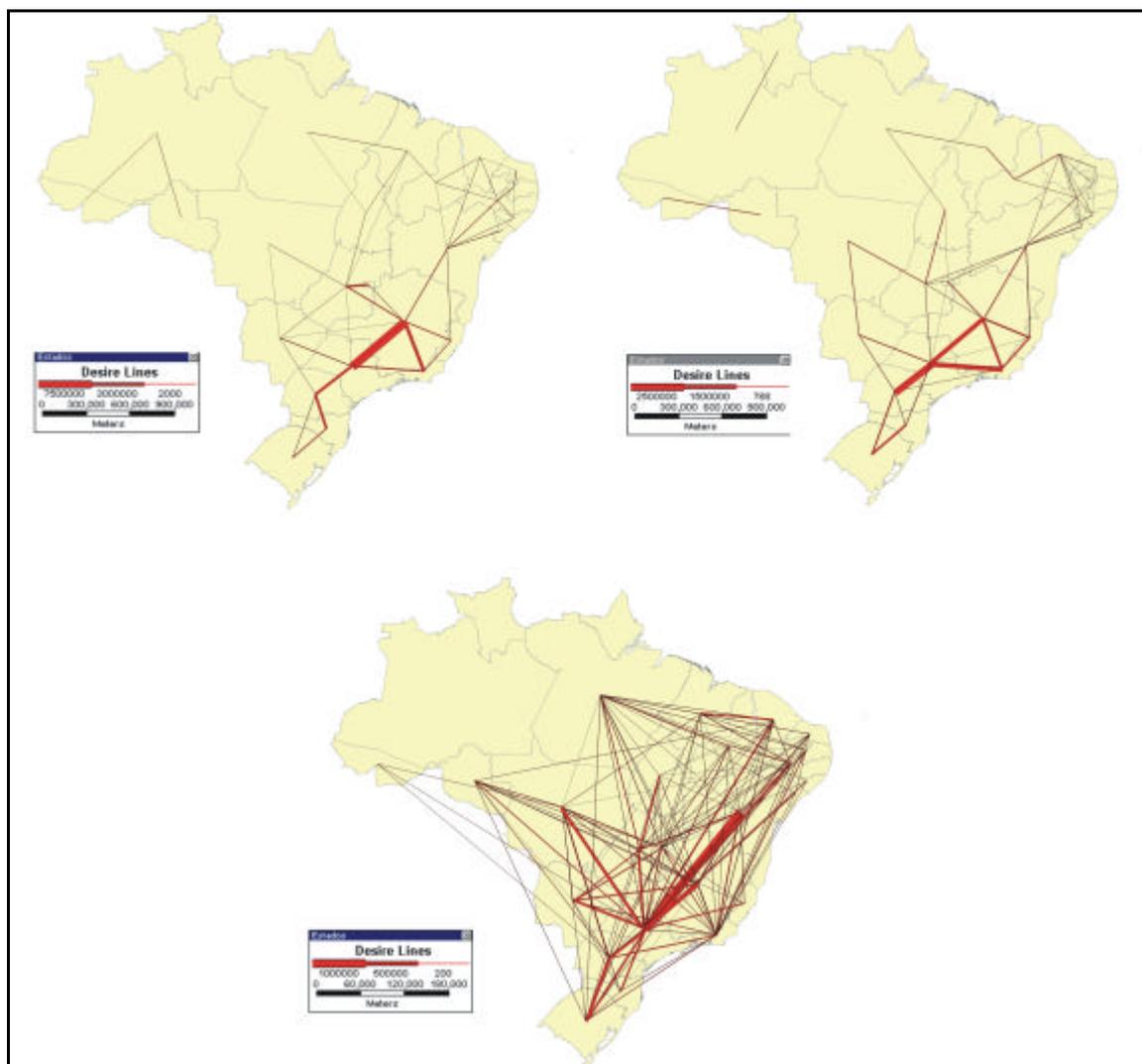


Figura 2: Distribuição das linhas interestaduais em função da distância (Anuário Estatístico 2001).

Em 2001, o fluxo de passageiros entre as regiões Sul e Sudeste foi de 6.384.031 de pessoas, enquanto que o fluxo intra-região Sul e intra-região Sudeste foi de respectivamente 13.082.726 e de 32.351.399 usuários dos serviços. Considerando esses dados e os mapas da Figura 2, observa-se que as regiões Sudeste e Sul apresentam intenso fluxo de passageiros, para as linhas de média e curta distância.

No tocante às linhas de longa distância, verifica-se que as ligações entre Bahia e São Paulo se destacaram em relação às ligações entre outros Estados da região Nordeste e o Estado de São Paulo, como bem ressaltaram Correia Neto *et alii* (2004). Ainda, pode-se notar que as ligações entre São Paulo e os Estados da região Sul, bem como SP-MT e SP-MS, destacaram-se, em menor grau, a partir da segmentação efetuada.

No que diz respeito às ligações de curta e média distância, constata-se que a distância exerce forte influência no deslocamento das pessoas, predominando as viagens de curta distância. Esse fato se torna mais incisivo quando as áreas próximas possuem algum atrativo, como por exemplo, maior oferta de empregos, melhor infra-estrutura, pólos turísticos, maior desenvolvimento econômico. Ou seja, as regiões Sudeste e Sul tendem a apresentar fluxos mais densos em viagens de curta e média distância, do que as de longa distância, pois exercem maior poder de gerar deslocamentos, destacando o Estado de São Paulo como principal pólo.

3.4.3.1.2.2. Distribuição da frota

O tamanho da frota das empresas influencia no cálculo do reajuste tarifário, haja vista que a metodologia adotada considera a depreciação do veículo (16% a.a.) e a remuneração do capital (12% a.a.). A Tabela 6 mostra a distribuição da frota por faixa de ônibus.

Tabela 6: Tamanho da frota em 2001 por faixa de ônibus

Número de ônibus por empresa	Número de empresas	Número de ônibus por faixa
Até 80	176	3.604
Entre 80 e 100	7	636
Acima de 100	31	9.179
Total	214	13.419

Pode-se verificar que quase 83% das empresas possuem frota de até 80 veículos, enquanto 31 firmas têm frota superior a 100 veículos e respondem por quase 70% dos ônibus que operam no setor. Dessa forma, infere-se que a remuneração pelo custo médio, especificamente quanto à depreciação e à remuneração, pode estar favorecendo a capitalização desse grupo de 31 empresas.

No tocante à distribuição geográfica da frota⁷, para o ano de 2001, 80,3% dos veículos encontravam-se nas regiões Sul e Sudeste (24% e 56,0%, respectivamente), enquanto que 19,7% situavam-se nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Sobre esse aspecto Henry (2003, pp. 245-246), ao estudar as operadoras de serviços de transporte urbano, afirmou que as empresas tendem a se concentrar nos grandes centros nacionais.

No mesmo sentido, Brasileiro *et alii* (2003, p. 543) asseveram que “*a repartição nacional das viagens e de suas frotas não corresponde ao padrão de distribuição da população, demonstrando o conhecido desbalanço da concentração da renda e do produto nacional*”. Atestam, ainda, que “*o processo de expansão nacional, diferenciado segundo as*

grandes regiões do país, deixa insatisfeita a demanda por transporte exatamente nos locais mais desprovidos de oportunidades”.

Assim, constatou-se que a oferta de serviços da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e a frota empregada em 2001 estavam concentradas nas regiões Sudeste e Sul, o que demonstra a tendência de acompanhar a concentração de oferta de empresas, de população e do PIB. Esses aspectos poderão influenciar as empresas permissionárias a manterem inter-relações, para expandirem sua atuação na direção de mercados localizados nessas regiões, a fim de garantirem maior participação no faturamento gerado pela indústria de transporte rodoviário de passageiros, assegurando, assim, maior retorno sobre o capital investido.

3.4.3.2. As Modificações na Prestação do Serviço

Os diversos regulamentos dos serviços de transporte rodoviário de passageiros previam a possibilidade de modificar a prestação do serviço. Os regulamentos foram formalizados por meio dos Decretos n.º 68.961/71, 71.984/73, 90.958/85, 92.353/86, 952/93 e 2.521/98, este último atualmente em vigor.

No âmbito de cada um desses Decretos, as situações enquadradas como modificações de serviço indicam os casos em que o Poder Público poderia adequar a oferta dos serviços no intuito de atender o interesse público, ou seja, a fim de satisfazer as condições de pontualidade, regularidade, continuidade, segurança, eficiência, generalidade e modicidade tarifária.

Nesse sentido, importa destacar as situações previstas no Decreto n.º 90.958/85 (BRASIL, 1985) que facultou ao DNER, por iniciativa própria ou mediante *requerimento do interessado*, promover alterações na prestação do serviço, com intuito de conferir maior eficiência ao serviço, abrangendo (art. 38): (a) conexão de serviços; (b) fusão de linhas interestaduais; (c) prolongamento de linhas limitada a 15% da extensão original da linha; (d) encurtamento de linha; (e) alteração definitiva do itinerário; (f) implantação de seção; e (g) supressão de seção. O Decreto n.º 92.353/86 manteve as mesmas situações do Decreto n.º 90.958/85 no que diz respeito às alterações do serviço, porém aumentou o limite para prolongamento de linhas para 20% da extensão original da linha (BRASIL, 1986a).

⁷ O critério utilizado foi o da localização da sede da empresa.

A conexão de serviços foi inicialmente realizada mediante autorização, vindo posteriormente sofrer regularização, possivelmente criando-se uma nova linha regular e alterando-se, por conseguinte, o regime de exploração do serviço para permissão. Caso tenha ocorrido tal fato após a promulgação da Constituição Federal de 1988, estaria caracterizada burla ao devido processo licitatório, consoante o mandamento contido no art. 175 da Constituição. A regularização por si só indica a viabilidade da prestação dos serviços, que fundamentada em estudos de mercado ensejará a necessária realização de licitação para que a exploração do serviço se dê sob o regime de permissão.

A mesma linha de raciocínio pode ser adotada para os casos de: (a) fusão de linhas interestaduais; (b) prolongamento de linhas; (c) encurtamento de linha. Isso se deve porque com a edição do Decreto n.º 952/93 (BRASIL, 1993), procedida com intuito de adequar a regulamentação dos serviços aos dispositivos da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos, como casos de modificações do serviço, somente a implantação ou supressão de seções em linhas existentes e o ajuste de itinerário. Ou seja, os casos que caracterizavam a criação de novos serviços, sem realização de prévia licitação, foram eliminados pelo Decreto n.º 952/93.

A implantação de novas seções tem um aspecto importante, caracterizando a expansão do serviço, a fim de atender a demanda de novas comunidades antes não abrangidas pela prestação do serviço ou decorrente do crescimento populacional de comunidades já existentes, mas que também não eram atendidas anteriormente. Além disso, a implantação de novas seções pode ter modificado a concepção original da linha, pois, com o passar do tempo, a ligação entre determinadas seções pode vir a apresentar movimento de passageiros maior que as cidades de origem e de destino da linha, beneficiando a transportadora responsável pela exploração daquele trecho, devido a criação de reserva de mercado.

A supressão da seção estava condicionada ao atendimento aos usuários por outro serviço existente, caracterizando a relevância do interesse público na prestação do serviço sobre o interesse privado. Já o ajuste de itinerário estava vinculado a modificações do tráfego rodoviário decorrentes de contornos, acessos, entroncamentos, variantes ou similares, desde que inerentes ao percurso original, e que acarretassem redução do tempo de viagem, o que atenderia diretamente o princípio da eficiência, em que pese não ter sido prevista a redução proporcional da tarifa.

Por outro lado, as empresas tinham a liberdade para promoverem alterações operacionais dos serviços, desde que comunicassem previamente ao Ministério dos Transportes, nos seguintes casos: (a) viagem direta ou semi-direta; (b) viagem em categoria de serviço diferenciado; (c) ampliação da frequência mínima; (d) horários de partida e de chegada; e (e) pontos de embarque e desembarque de passageiros e de apoio. A comunicação prévia tem sua importância no sentido de manter o usuário informado, de modo a possibilitar a sua adequação às novas condições de execução do serviço, bem como para viabilizar a fiscalização do serviço.

O Decreto n.º 2.521/98 repetiu os casos de modificações de serviço existentes no Decreto n.º 952/93, mas alterou os critérios para autorizá-las. A implantação de novas seções, além dos critérios estabelecidos no Decreto anterior, foi condicionada à comprovação da existência de demanda reprimida mediante estudo de mercado e ficou estabelecido que a seção tem caráter secundário ou subsidiário da linha, o que vem confirmar a suspeita de modificação da concepção original da linha. Quanto ao ajuste de itinerário, merece registrar a previsão de redução proporcional da tarifa decorrente do ajuste, situação antes não considerada. A redução do tempo de viagem infere a redução do custo na prestação do serviço, de modo que a medida prevista, caso efetivada, beneficia diretamente o usuário.

As situações anteriores de alteração operacional do serviço foram acrescidas pela possibilidade de implantação de serviço diferenciado, definido como sendo o serviço prestado por carro-leito, com ou sem ar-condicionado, e o serviço executivo (art. 52 e 53). Atualmente já existem os ônibus semi-leito e misto (*double decker*). Já ampliação da frequência mínima foi condicionada ao atendimento de demanda adicional, ocasional ou permanente, e as modificações de horário de partida e de chegada, ao interesse dos usuários (art. 54 e 55).

Verificou-se que por diversas vezes os regulamentos dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros utilizaram o termo “autorização”, no sentido de validar o procedimento analisado, ou seja, deferir as modificações do serviço após verificação do atendimento aos requisitos previstos para cada caso estabelecido no âmbito dos Decretos, a fim de garantir a prestação do serviço à sociedade. Entretanto, os serviços eram prestados sob o manto da autorização, já que não era possível instituir uma linha autônoma. No entanto, caso tais situações evoluíssem de modo a ser viável a instalação de uma nova linha, então dever-se-ia proceder à prévia licitação, para que a exploração do serviço passasse a ser efetuada sob o regime de permissão.

Portanto, observa-se que a liberdade concedida ao particular, para promover alterações operacionais dos serviços, pode ser considerada como uma forma de flexibilizar a forte intervenção estatal. Ressalte-se, porém, que esse procedimento atinge somente as empresas estabelecidas, ou seja, não permite que novos operadores entrem na indústria. Além disso, algumas dessas modificações podem ter assegurado uma reserva de mercado para as operadoras, associado às condições restritas de entrada de novos transportadores no setor, em que pese a tendência de o Poder Permitente promover a competição para o mercado e no mercado.

3.4.3.3. A Política Tarifária

A Lei n.º 8.987/95 (BRASIL, 1995a) estabelece que a tarifa do serviço público será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão prevista nessa Lei, no edital e no contrato (art. 9º). Observa-se, portanto, que não é o Poder Concedente ou Permitente quem fixa a tarifa do serviço, mas sim o licitante, no processo de competição para o mercado. A licitação possui grande importância para a prestação eficiente dos serviços, pois, naquele processo, serão estabelecidas as regras que nortearão a prestação do serviço ao longo do prazo contratual.

Na literatura se observam várias referências à licitação competitiva ou *competitive tendering*, que pode ser definida como o procedimento em que o poder público especifica os serviços a serem prestados, por um período de tempo determinado, em troca de remuneração definida em concorrência (GOMIDE, 2003). Segundo esse autor, as vantagens obtidas nesse processo são: (a) o preço estabelecido na licitação; (b) a redução da possibilidade de captura; e (c) o estímulo para as empresas aumentarem a eficiência.

Além disso, se os ciclos licitatórios não são longos, ou seja, se as licitações são periódicas em prazos curtos, há uma preparação do mercado para uma concorrência potencial, no sentido de que as empresas estabelecidas buscarão prestar os serviços eficientemente, a fim de evitar uma possível saída do mercado nas próximas licitações. Porém, há que se ter cuidado com a possibilidade de formação de conluio, principalmente, quando se está lidando com indústrias oligopolizadas, apesar da existência de previsão legal de vedação da participação em licitações de empresas que mantenham vínculo de interdependência econômica entre si. Nesse sentido, Gomide (2003) citou como desvantagens os seguintes aspectos: (a) a qualidade pode virar variável de ajuste para aumentar lucros; (b) no receio da

não renovação do contrato, as empresas param de investir; e (c) a possibilidade de existir conluio entre concorrentes.

Os critérios de seleção estão previstos na Lei n.º 8.987/95 (art. 15), sendo alguns incorporados ao Decreto n.º 2.521/98 (art. 16) e à Resolução/ANTT n.º 18/2002 (Título III, art. 23), mas todos abrangem o valor da tarifa e/ou o valor da outorga. No entanto, há outros aspectos tão importantes quanto o valor da tarifa, que tratam das condições de prestação do serviço. Entre esses aspectos destacam-se: (a) a estrutura competitiva desejada: para o mercado ou no mercado; (b) o prazo de delegação; (c) a distribuição de riscos (operação ou infra-estrutura); e (d) o modelo de remuneração.

Entretanto, após assinado o contrato, cabe ao Poder Permitente proceder ao reajuste e às revisões tarifárias, de acordo com as regras fixadas no processo licitatório. O Poder Permitente adotou o modelo de remuneração do custo médio do serviço, conhecida na literatura como *cost plus*, para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. As revisões e reajustes tarifários são baseados na apuração do custo médio do serviço, mediante planilha de custos, representada no Quadro 4.

PLANILHA ANTT		Nível de Serviço: Tabela AI, Tipo I, C/S			
CÁLCULO REAJUSTE TARIFÁRIO		Equipamento: Convencional, com sanitário.			
Bases Correntes		Piso: Revestimento Asfáltico.			
ITEM DE CUSTO	UNIDADE	Coeficiente Básico	Preço Unitário - R\$	Custo por km R\$	% CQT
A. Custos Variáveis com a km					
1- Combustível	litros/km	0,327734			
2- Lubrificantes	litros/km	0,001549			
3- Rodagem	pneus/km	0,000070			
B. Custos Variáveis com a frota					
4- Pessoal Operação	H.mês/veic.ano	43,293413			
5- Peças e Acessórios	% veiculo/veic.ano	3,114622			
6- Pessoal Manutenção	H.mês/veic.ano	14,549721			
C. Depreciação					
7- Veículos	% veic.s/pneus/veic.ano	16,000000			
8- Outros Ativos	% veic.s/pneus/veic.ano	0,374600			
D. Administração					
9- Pessoal Adm.Vendas	H.mês/veic.ano	35,358687			
10-Despesas Gerais	% veiculo/veic.ano	3,185000			
E. Remuneração					
11- Veículos	% veiculo/veic.ano	5,129600			
12- Outros Ativos	% veiculo/veic.ano	3,691900			
Subtotal - CQT					
Total - CQP = CQT*(1-FRE/100)					
Parâmetros Operacionais: Custo por pass.km					
PMA =	127.220 km/veic.ano	CT =	CQP/(LOT*IAP)		
LOT =	46 Lugares		PPF =		
IAP =	68,00 % LOT	Coef. Calculado	CC = CT+PPF =		
FRE =	1,16 % CQT				
PIS =	1,32 % CT		Coeficiente Atual Vigente =		
SRC =	0,67 % CT				
COFINS =	3,00 % CT				
PPF =	CT*((100/((100-(PIS+COFINS+SRC)))-1)		Reajuste Alinhamento:		
	Parcela devido as incidências do PIS e COFINS em CT CC = Coeficiente Calculado		Reajuste Aprovado:		
			Coeficiente Aprovado:		

Fonte: Resolução/ANTT n.º 18, Título IV (BRASIL, 2002a).

Quadro 4: Planilha de custos.

Observa-se no Quadro 4 que os custos estão dispostos em cinco grupos: (a) custos variáveis com a distância percorrida; (b) custos variáveis com a frota; (c) depreciação; (d) administração; e (e) remuneração. Associam-se a esses custos os adicionais incidentes (tributos, seguros e gratuidades instituídas por lei) e considera-se os parâmetros operacionais para que se obtenha o coeficiente tarifário correspondente por quilômetro e por passageiro. A

nova tarifa reajustada é obtida a partir do produto entre esse coeficiente e a extensão da linha a ser percorrida.

Os reajustes são anuais e ocorrem no mês de julho quando é atualizado o coeficiente tarifário. Não há prazo para a realização de revisão tarifária, porém, são previstas contratualmente as condições que ensejarão a revisão, situações idênticas às previstas na Lei n.º 8.987/95 (art. 9º, §§ 3º e 4º). Contudo, em 2003, a ANTT efetuou a revisão tarifária, em virtude de deliberação exarada pelo Tribunal de Contas da União em 2002⁸, sendo adotados novos coeficientes básicos (ver Quadro 4), bem como planilhas distintas para o serviço prestado em ônibus convencional de 46 lugares, com sanitário, e para o serviço de transporte semi-urbano. Esse procedimento resultou em redução do reajuste tarifário de 2003 de 28% - calculado inicialmente - para 17,48%, para o serviço prestado em ônibus convencional de 46 lugares, com sanitário, e para 12,84% para o transporte semi-urbano.

O Poder Permitente estabeleceu uma taxa de 16% ao ano para depreciação dos veículos (ver Quadro 4), o que estimula em princípio a renovação a cada 5 anos. Todavia, os dados relativos à frota, constantes do Anuário Estatístico de 2002, indicam que cerca de 53% da frota nacional, utilizada no transporte rodoviário de passageiros, tem idade superior a 5 anos. Esse fato pode estar capitalizando as permissionárias, pelo menos no curto prazo, favorecendo a aplicação dos ganhos obtidos em outras atividades econômicas, conforme abordado mais à frente.

Observou-se que não foram considerados os métodos indicados na literatura para substituição de equipamentos, que avaliam a renovação em função da vida econômica do bem de capital. Segundo Motta e Calôba (2002, pp. 161-162), estudos para determinação da vida econômica de bens de capital, para efeitos de substituição, auxiliam no enquadramento do bem em algumas das seguintes situações: (a) inadequabilidade para a tarefa, indicando a necessidade de bens de maior ou menor capacidade; (b) atingimento da vida econômica, assinalando o período em que a manutenção será excessiva ou o declínio de eficiência; (c) obsolescência, ou seja, o uso antieconômico do bem, em virtude de existirem equipamentos aperfeiçoados no mercado que realizam a mesma tarefa mais eficientemente; e (d) presença de fatores de natureza financeira (por exemplo: crédito facilitado e baixa taxa de juros nos empréstimos; subsídios para compra, como isenção de Imposto sobre Produtos

⁸ Decisão n.º 427/2002 - Plenário (Ata n.º 13/2002, Sessão de 24/04/2002, Diário Oficial da União de 10/05/2002).

Industrializados; isenção e Imposto de Renda) que favorecem a substituição do bem apesar de ainda apresentar boas condições para uso.

Ressalte-se que o modelo tarifário adotado não possibilita a transferência de pelo menos parte dos ganhos de produtividade obtidos pelas permissionárias, para atender o princípio da modicidade tarifária. Além disso, o Poder Permitente não considera as receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas também a favorecer a modicidade tarifária. Porém, o Poder Permitente faculta às transportadoras, inclusive em regime de consórcio, a construção e a administração de terminais rodoviários e pontos de parada, ou seja, está prevista a exploração da infra-estrutura integrante do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros pelas permissionárias, inclusive essa infra-estrutura pode estar localizada em instalações das transportadoras. Esses fatos podem ser enquadrados no conceito de diversificação econômica observado na literatura. A análise das certidões emitidas pelas juntas comerciais estaduais permitiu constatar que as permissionárias, além de atuarem no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, desenvolvem mais de 40 outras atividades econômicas.

Nessa análise foi observado que as empresas adotaram uma estratégia corporativa de propensão à diversificação econômica, rumo a outras atividades afins ou não ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros: (a) mediante expansão lateral em direção a outros setores do ramo econômico do transporte, como por exemplo: transporte ferroviário de passageiros, transporte rodoviário de passageiros (regular urbano, não regular incluindo o transporte turístico e o fretamento, regular não urbano - intermunicipal), transporte rodoviário de cargas em geral e de produtos perigosos, transporte regular em bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios para exploração de pontos turísticos; e (b) mediante expansão em direção a outros setores econômicos, como por exemplo: cultura de cereais, leguminosas e oleaginosas; bovinocultura de corte; comércio varejista de combustíveis e lubrificantes, de carnes, de equipamentos para informática, de obras de arte, de antigüidades; aluguel de automóvel, embarcações e aeronaves; motéis, hotéis, pensões, hospedarias, pousadas, restaurantes e churrascarias, entre outras.

Sobre esse processo de diversificação, Wright (1992, p. 24) comentou que os investimentos efetuados por empresas ou consórcios requerem certa disponibilidade financeira, para oferecerem serviços auxiliares (turismo, venda de passagens, reservas, restaurante, lanchonetes, entre outros) aos usuários de transporte rodoviário de passageiros.

Nesse sentido, essas inter-relações de compartilhamento permitem que as empresas permissionárias desenvolvam, principalmente, as atividades de transporte rodoviário de cargas, transporte de cargas perigosas, transporte coletivo urbano de passageiros e transporte rodoviário turístico e de fretamento, conforme Tabela 7.

Tabela 7: Principais atividades econômicas

Atividade	Número de empresas
Transporte rodoviário de cargas em geral	76
Transporte de produtos perigosos	28
Transporte rodoviário urbano	136
Transporte turístico e de fretamento	117

Fonte: Certidões simplificadas emitidas pelas juntas comerciais estaduais

A exploração dessas atividades indica um processo de diversificação horizontal que, de certa forma, é favorecido tanto pelas características específicas do serviço quanto pela capacitação mercadológica acumulada pelas permissionárias na prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, identificada, pelo uso da marca comercial da empresa, como ocorre, principalmente, no caso do transporte de cargas em geral e de produtos perigosos.

Sobre o transporte de cargas, Wright (1992, p. 25) afirmou que “as empresas de ônibus tradicionalmente transportam encomendas, e algumas delas operam empresas de transporte de cargas onde usam caminhões e outros veículos em conjugação com os ônibus”. Nesse escopo, as empresas de ônibus teriam vantagens ao utilizar pontos de coleta e entrega de encomendas ou cargas fracionadas em várias cidades, aproveitando os pontos de apoio e de parada existentes ao longo das ligações de transporte rodoviário de passageiros. Ou seja, pode estar havendo ganhos de economia de escopo em função da utilização da infra-estrutura associada à prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Pode-se afirmar que a diversificação horizontal ampliou a flexibilidade operacional das empresas e reduziu a vulnerabilidade frente às flutuações cíclicas da demanda pelos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Frise-se que o processo de diversificação proporciona uma série de benefícios que favorecem a acumulação e o crescimento da empresa, que pode decorrer da busca por novas áreas de atuação – expansão geográfica –, do incremento da eficiência técnico-produtiva das empresas, mediante a otimização dos recursos disponíveis (ativos, infra-estrutura), e da ampliação da rentabilidade da empresa no longo prazo. Nesse sentido, a diversificação pode combinar a coerência técnica-produtiva e financeira, característica de empresas que participam de grupos societários. Tal fato pode sugerir que a expansão para novas indústrias esteja associada à estratégia de crescimento do grupo societário no qual a permissionária participe.

3.4.3.4. Barreiras à Entrada

A entrada de novos operadores no mercado só é possível por meio de licitações, nas quais ocorre uma competição para o mercado, procedida entre as empresas que desejam instalar uma nova planta de produção no setor. Contudo, o processo licitatório pode ser autorizado ou não pelo Ministério dos Transportes após apreciação dos planos de outorgas elaborados pela ANTT. Esse aspecto tem se caracterizado pela lentidão na realização de licitações, que associado ao longo prazo de outorga da permissão, fixado em 15 anos, tornou o setor enrijecido e não gera estímulo para aumentar a eficiência, haja vista que uma possível licitação não ocorrerá tão cedo.

Essa circunstância pode ter criado reservas de mercados e, dessa forma, pode estar inibindo a competitividade no mercado, gerando ineficiência na prestação do serviço público por algumas empresas e, por outro lado, induzido outras a buscarem a eficiência operacional. Segundo Porter (1999, pp. 47-48), os processos de fusão e incorporação, podendo ser incluídas as inter-relações existentes entre as empresas que não caracterizem efetivamente uma fusão ou incorporação, são exemplos de busca pela eficiência operacional de modo a assegurar às empresas melhor desempenho na exploração de atividades econômicas dos potenciais rivais.

A redução de barreiras à entrada visa atrair um número maior de interessados em explorar os serviços de transporte rodoviário de passageiros e estimular cada permissionária em particular, e ao setor como um todo, a buscar o aumento de eficiência (ORRICO FILHO *et alii*, 1995, p. 117).

Entretanto, deparar-se com restrições à entrada não é difícil, merecendo destacar as seguintes: vedação à participação de pessoas físicas e de consórcios de empresas; documentação exigida para fins de qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira; e veículo exigido – ônibus do tipo rodoviário com sanitário.

3.4.3.4.1. Participação de pessoas físicas e de consórcios de empresas

O Decreto n.º 2.521/98 não permite a participação de pessoas físicas no processo licitatório (art. 3º, XVIII), apesar dessa possibilidade estar prevista na Lei n.º 8.987/95 (art. 2º, IV). No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, tal restrição pode ser defendida como forma de resguardar os interesses dos usuários e garantir os requisitos necessários ao serviço adequado (Lei n.º 8.987/95, art. 6º, § 1º), ou como forma de acolher os anseios das permissionárias, que indiretamente atenderia os interesses dos fornecedores de ônibus. Ressalte-se que a participação de pessoas físicas na competição para o mercado, além de estar prevista em lei, pode viabilizar a expansão da oferta de serviços a localidades mais remotas, que não são abrangidas em vista da inviabilidade econômica demonstrada com a aplicação da metodologia adotada.

Constatou-se que os editais de licitação vedam também a participação de consórcios de empresas. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que a Lei n.º 8.987/95 (art. 2º, IV) delimita a delegação de permissão a pessoa física ou jurídica, mas não impede a participação de consórcio na licitação⁹.

3.4.3.4.2. Qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira

A Resolução/ANTT n.º 18/2002 (Título III, art. 15, §3º, III) abrange somente pessoas jurídicas, exigindo destas a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente, compatível com o objeto da licitação, mediante apresentação de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, para fins de qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira (BRASIL, 2002a). Esses termos tratam de uma adaptação do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, com o intuito de legitimar os critérios de julgamento das licitações para o mercado. Porém, o sentido exposto naquela Resolução é distinto daquele expresso no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos, pois neste, o objetivo é de assegurar a existência,

⁹ Decisão n.º 236/2002 – TCU – Plenário (Ata n.º 08/2002, Sessão de 20/03/2002, Diário Oficial da União de 11/04/2002).

nos quadros da empresa contratada, de profissionais qualificados para a execução do serviço a ser contratado.

Os critérios de julgamento previstos na Resolução/ANTT n.º 18/2002 impossibilitam que uma empresa nova participe da competição para o mercado, em virtude de nunca ter desenvolvido atividade de transporte coletivo de passageiros. Tal empresa, mesmo que possua em seus quadros profissionais capacitados para exercerem as atividades necessárias à prestação dos serviços, estaria impedida, pelas regras atuais, de participar do certame, pois não conseguiria obter o atestado exigido.

No que diz respeito à qualificação econômico-financeira das licitantes, exige-se a comprovação de disponibilidade de capital mínimo, cujo valor não poderá exceder a 10% da receita estimada para a linha ao longo do prazo contratual, tomando-se por base o coeficiente tarifário vigente, para o serviço convencional com sanitário em piso Tipo I (asfaltado) (Lei n.º 8.666/93, art. 31, § 3º). Ressalte-se que a estimativa da receita está associada ao cálculo da demanda estimada pelo estudo de viabilidade econômica e financeira da linha a ser licitada, que não considera importantes variáveis que influenciam a demanda por bens e serviços, conforme já enfatizado. Ademais, a receita pode variar em função dos riscos envolvidos em função do comportamento da própria demanda e da variação dos custos de produção dos serviços. Ou seja, não há como comprovar a disponibilidade de capital mínimo por meio da *estimativa de receita*.

Uma alternativa é vincular o capital mínimo aos investimentos necessários à prestação do serviço. No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, esse capital é representado pelos investimentos necessários na aquisição da frota mínima estabelecida no edital de licitação. Acerca desse assunto, o Tribunal de Contas da União¹⁰ firmou o entendimento de que:

o capital ou patrimônio líquido mínimo, necessário a garantir o eficaz cumprimento do contrato, deveria balizar-se pelo total de investimentos que venha a ser exigido dos prestadores de serviços, pois o que interessa à Administração é conhecer se o licitante vencedor terá condições de implementar os investimentos que se comprometeu a realizar.

¹⁰ Decisão n.º 586/2001 – TCU – Plenário (Ata n.º 34/2001, Sessão de 22/08/2001, Diário Oficial da União de 11/09/2001).

Assim, essas alterações podem resultar em maior dinâmica na competição para o mercado, no sentido de ampliar a participação de interessados, desde que seja reavaliada a metodologia empregada no estudo de viabilidade econômica financeira de mercado, que necessitaria da inclusão de outras variáveis, bem como passar a considerar outros tipos de veículos para prestação do serviço.

3.4.3.4.3. O Tipo de Veículo

Os principais fatores que afetam a eficiência econômica do sistema de transporte rodoviário de passageiros são: tamanho do veículo, estado das rodovias, a distância percorrida, o aproveitamento da frota, o traçado das rotas (itinerário), a programação da operação (esquema operacional), e o aproveitamento da mão-de-obra.

No tocante ao primeiro fator, objeto de análise deste item, em princípio, quanto maior for o tamanho do veículo, mais eficiente é a operação, haja vista ser menor o custo final por passageiro transportado, devido a menor necessidade da quantidade de ônibus e de mão-de-obra, bem como será menor a distância total percorrida. Entretanto, o tamanho dos veículos deve ser estabelecido em função do fluxo de passageiros, da segurança na prestação do serviço, da distância das linhas, entre outros. Assim, veículos grandes operando com ociosidade, ou veículos pequenos operando com intervalos reduzidos, caracterizariam situações em que poderia estar havendo ineficiência no transporte.

A Lei n.º 8.987/95 (BRASIL, 1995a) estabelece como cláusula essencial do contrato de permissão a indicação do modo, forma e condições de prestação do serviço (art. 23, II). No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, essas condições, dizem respeito à frota mínima requerida e às características constantes do esquema operacional elaborado pelo Órgão Regulador.

No que concerne ao veículo, o Poder Permitente estabeleceu o ônibus rodoviário com ou sem sanitário, para o serviço convencional, e o ônibus de duas portas com catraca para o serviço de transporte semi-urbano. Por outro lado, a Resolução CONTRAN n.º 811/96 (art. 1º, parágrafo único) prevê a utilização de microônibus para prestar os serviços de transporte coletivo de passageiros. De modo semelhante, a Lei n.º 9.503/97 – Código Nacional de Trânsito (art. 96, II, a, itens 8 e 9) previu a possibilidade de transporte de passageiros por meio de ônibus e de microônibus (BRASIL, 1997).

Por sua vez, o Decreto n.º 2.521/98 (BRASIL, 1998a) previu para a execução dos serviços, tão-somente ônibus que atendam as especificações constantes do edital e do contrato, ou seja, não foi estabelecido o tipo de ônibus. Porém, os editais têm descartado qualquer outro tipo de veículo, sem, contudo, ter sido realizado estudo que verificasse a viabilidade de se usar veículos de menor porte, em que pese a Resolução/ANTT n.º 16/2002 definir ônibus como sendo o veículo automotor de transporte coletivo com capacidade para mais de 20 passageiros sentados, ainda que, em virtude de adaptações com vista à maior comodidade destes, transporte número menor (BRASIL, 2002b). Conforme observado, o estudo de viabilidade técnica e econômica das linhas a serem licitadas se baseia somente no emprego de ônibus de 46 lugares.

A Lei n.º 10.233/01 (BRASIL, 2001), ao tratar do regime de permissão, para a prestação regular de serviços de transporte de passageiros que independam da exploração da infra-estrutura e não tenham caráter de exclusividade ao longo das rotas, estabeleceu que o edital de licitação deverá indicar o modo, a forma e as condições de adaptações da prestação dos serviços à evolução da demanda (art. 38, § 2º, III). Para atender essa evolução, a ANTT poderá autorizar a utilização de equipamentos de maior capacidade e novas frequências e horários, nos termos da permissão outorgada. Ora, mas a prestação do serviço já é realizada por meio do emprego de veículos com capacidade ociosa de 32%.

Esse assunto tem sido alvo de questionamento por parte dos usuários do serviço, de proprietários de vans e microônibus, de associações de classe, e de pessoas físicas interessadas em realizar fretamentos para pequenos grupos (BRASIL, 2004). No período 2000-2003, a Ouvidoria da ANTT, em vista do recebimento de quantidade expressiva de manifestações a respeito da utilização de vans e de microônibus no transporte interestadual de passageiros, considerou a necessidade de definir tecnicamente a questão.

Observa-se, portanto, que os normativos e os procedimentos adotados pela ANTT restringem a prestação dos serviços de transporte interestadual e internacional a veículos de grande porte (ônibus de 46 lugares). Essa medida, que atende aos interesses diretos da indústria fabricante de ônibus, acresce custo ao serviço público, refletindo nas tarifas e, por conseguinte, onerando o usuário. Além disso, impede que possíveis interessados participem da competição para o mercado, prejudicando a expansão do serviço a localidades mais carentes.

3.5. Conclusão

As atividades de transporte são de grande importância para o Estado, em vista dos princípios gerais que retratam implicitamente políticas públicas elaboradas para atender as necessidades coletivas e que foram estabelecidos para nortear o gerenciamento da infraestrutura e a operação do transporte. Nesse ambiente está inserida a prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros, responsável por atender a necessidade de deslocamento de pessoas e bens. A facilidade de mobilidade principalmente das pessoas depende das características do sistema de transporte de passageiros, que influenciará no desenvolvimento econômico e social da sociedade, abrangendo as atividades comerciais, industriais, educacionais, religiosas, recreativas, esportivas, etc.

A análise efetuada apontou que a operação do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros sempre foi realizada pelo setor privado, enquanto que o planejamento e a gestão (regulamentação, administração, fiscalização e programação da operação) são competências do Poder Público, por meio da atuação do Ministério dos Transportes, do CONIT (ainda não operacionalizado) e da ANTT. Esses Órgão, no âmbito de suas esferas de atuação, estabelecem e exigem, dentro do regime de permissão ou de autorização, o cumprimento de regras e de normas, de modo a favorecerem a eficiência econômica e a qualidade na prestação dos serviços, bem como a diminuição de externalidades geradas nessa operação.

No entanto, a regulação exercida pela ANTT e pelo MT se mostrou extremamente rígida, impedindo a competição para o mercado e no mercado, em função das exigências cobradas dos interessados em participar de licitações e dos parâmetros estabelecidos para a prestação de serviço. Em relação ao serviço diferenciado, em que pese ser oferecido, sem a obrigação de prévia licitação, sua implantação só é permitida para as empresas estabelecidas na indústria, o que caracteriza uma verdadeira proibição à concorrência no mercado.

A oferta de linhas está baseada no estudo de viabilidade técnica e econômica, que determina, ao final, a distribuição espacial do serviço. Nesse sentido, constatou-se que a oferta dos serviços acompanha a distribuição do PIB, de empresas e da população, e, por conseguinte, apresentou concentração nas regiões Sudeste e Sul. Essa concentração também ocorreu para os fluxos mais densos, especialmente, para as viagens de curta e média distância.

No que concerne a política tarifária, constatou-se que ela beneficia as operadoras, pois transfere todo acréscimo de custo para a tarifa, onerando o usuário. Ainda, a depreciação, que poder ser entendida como um fundo de reserva para a renovação da frota, na verdade tem se prestado para capitalizar as empresas, já que não há um critério definido de substituição de veículos, nem tampouco o Estado tem exercido o poder de polícia mediante fiscalização, a fim de verificar a efetiva renovação da frota.

Assim, esses aspectos podem estar favorecendo a oligopolização da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, caracterizado por um processo concentracionista, desenvolvido pelas empresas prestadoras dos serviços, o qual merece ser estudado a fim de se avaliar o efetivo grau de concentração econômica dessa indústria.

4. CONCENTRAÇÃO NA INDÚSTRIA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS

A estrutura de mercado de um ramo de atividade descreve suas características, em especial o número e tamanho das empresas vendedoras, o grau de homogeneidade ou heterogeneidade de seus produtos e o grau de concentração econômica. No que diz respeito aos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a configuração da estrutura do setor é influenciada pelos aspectos jurídicos, regulatórios e institucionais estabelecidos pelo Poder Permitente, especialmente em virtude da imposição de barreiras à entrada de novos operadores, do lento processo de realização de licitações, do longo prazo de outorga das permissões (15 anos) e das condições de oferta dos serviços. Essas circunstâncias podem estar induzindo as firmas que exploram esses serviços a desenvolverem estratégias que conduzem a um processo de concentração.

Assim sendo, a presente seção tem o objetivo de verificar o grau efetivo de concentração econômica do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Para tanto, analisam-se os dados operacionais das empresas constantes dos anuários estatísticos relativos aos exercícios de 1998 a 2001. Para esta análise, recorre-se aos índices de concentração apontados na literatura sobre avaliação de concentração de mercado e às certidões simplificadas emitidas por juntas comerciais estaduais, que trazem informações sobre a composição acionária das empresas, imprescindível para avaliar a interdependência econômica entre as permissionárias, que conduzirá à identificação de possíveis grupos societários. As características dos vínculos de interdependência econômica serão discutidas com fundamento na teoria apresentada por Michael Porter acerca de estratégia e vantagem competitivas.

4.1. Avaliando Concentração Industrial

As aplicações empíricas na análise de estrutura de mercados se baseiam em medidas de concentração, representadas por indicadores, que pretendem mostrar de que forma agentes econômicos apresentam um comportamento dominante em determinado mercado, considerando, para tanto, as participações das empresas no mercado, segundo diferentes critérios de ponderação (RESENDE e BOFF, 2002, p. 73).

Os índices de concentração fornecem de forma sintética o nível de concorrência em um determinado mercado, sendo maior o valor da concentração quanto menor for o grau de concorrência. Por outro lado, o número de empresas e seus diferentes tamanhos não determinam definitivamente o nível de competição do setor.

O tamanho da empresa pode ser mensurado por diversas variáveis de produção, tais como: valor da produção, valor adicionado, número de empregados ou valor do capital de cada empresa. A análise do grau de concentração da indústria requer, também, o exame das ligações entre empresas por meio do cruzamento de diretoria (uma mesma pessoa participando das diretorias de duas ou mais empresas), empresas holdings, etc. (HOFFMANN, 2002, p. 386). As medidas mais comumente usadas em estudos de concentração industrial são: razões de concentração (CR), índice de Hirschman-Herfindahl (IHH), coeficiente de variação de Pearson (CV) e índice de entropia de Theil (ET).

As medidas de concentração podem ser classificadas como: (a) *parciais* – não utilizam os dados da totalidade das empresas em operação na indústria em consideração, apenas parte delas; (b) *sumárias* – requerem dados sobre todas as empresas em operação; (c) *positivas* – dependem unicamente da estrutura aparente do mercado industrial (nível e distribuição das parcelas de mercado); e (d) *normativas* – consideram, além da estrutura aparente, os parâmetros comportamentais que estão relacionados com as preferências dos produtores ou dos consumidores (RESENDE e BOFF, 2002, p. 76). As razões de concentração são exemplos de medidas parciais e o índice de Hirschman-Herfindahl, de medida sumária. Registre-se que os índices CR, IHH, CV e ET são medidas de concentração positivas que englobam o número de empresas e a desigualdade no tamanho das mesmas (RESENDE e BOFF, 2002, p. 76).

4.1.1. Metodologia

4.1.1.1. Base de Dados

Para cumprir o objetivo que se propôs, recorreu-se aos dados operacionais das permissionárias registrados nos anuários estatísticos de 1998, 1999, 2000 e 2001, que contêm informações, respectivamente de 176, 181, 190 e 214 firmas. Esses documentos trazem a quantidade da produção do setor, especialmente passageiro.quilômetro (pass.km), distância percorrida, passageiros transportados e frota empregada. Esses parâmetros estão assinalados por ligação interestadual e internacional e estão também agregados por empresas.

Importa ressaltar que os atributos de produção são comuns às empresas que atuam no setor, pois foram definidos pelo Poder Permitente, e sendo por este agregado e disponibilizado por meio dos anuários estatísticos. Para a análise que se pretende fazer serão considerados os atributos referentes à produção de pass.km, à quantidade de passageiros transportados, à quilometragem percorrida e à frota empregada. Registre-se que a variável pass.km oferece uma estimativa do faturamento do setor, na medida em que o valor da tarifa cobrado do usuário é obtido pelo resultado da multiplicação do coeficiente tarifário pela distância percorrida por cada passageiro.

4.1.1.2. Interdependência Econômica

A avaliação sobre a interdependência econômica entre os operadores é uma tarefa essencial para se identificar os grupos societários e depende de informações sobre a composição acionária das empresas. Essas informações constam dos contratos sociais das empresas que são obrigatoriamente registrados nas juntas comerciais da Unidade da Federação da sede das permissionárias.

Assim, mediante prévia análise do último anuário, verificou-se que as sedes de 195 firmas estavam localizadas em 16 Estados, o que direcionou a consulta às juntas comerciais daqueles Estados, com o intuito de se obter as certidões simplificadas que contêm as informações requeridas para a avaliação pretendida. Ao final, foram obtidas 175 certidões como resposta à consulta, que foram analisadas para verificar a existência de inter-relações entre as operadoras, sendo adotados os seguintes critérios: (a) participação no capital social, uma das outras, acima de dez por cento; (b) diretor, sócio gerente, administrador ou sócios em comum, estes com mais de dez por cento do capital social; (c) controle pela mesma empresa *holding*; e (d) operações entre grupos de sociedades¹¹.

Merece destacar que não foi considerada a hipótese de participação superior a 10% no capital social de uma e outra das empresas, de cônjuge ou parente até o terceiro grau civil, em vista da indisponibilidade de informação sobre o grau de parentesco existente entre os sócios das empresas.

¹¹ Grupos de sociedades são associações de empresas para atuação em empreendimentos comuns. Podem ser formados pela controladora e suas controladas, objetivando combinar recursos ou esforços para realização dos respectivos objetos, ou participar de atividades ou empreendimentos comuns, havendo uma relação interna entre seus componentes. As relações entre as sociedades, a estrutura administrativa do grupo e a coordenação ou subordinação dos administradores das sociedades filiadas devem ser estabelecidas na convenção do grupo, conservando, cada sociedade, personalidade e patrimônios distintos.

4.1.1.3. Índice de Concentração

Os anuários não trazem as informações de todas as empresas que atuam na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, apenas daquelas que responderam a consulta efetuada pelo Poder Permitente, ou seja, os anuários não disponibilizam a totalidade de dados referentes à produção da indústria. Por conseguinte, foi adotada a razão de concentração para avaliar o grau de concentração do setor no período 1998-2001. Além disso, adotou-se a seguinte *proxy*:

$$X^{amostral} = \sum_{i=1}^n X_i \quad (1)$$

$$s_i = \frac{X_i}{X} \quad (2)$$

em que X_i ($X_i > 0$) = valor do atributo da empresa (i);
 $X^{amostral}$ = valor total do atributo da indústria;
 n = número de permissionárias consultadas em cada um dos anuários; e
 s_i = parcela relativa de cada empresa (i) na indústria.

A Razão de Concentração é um índice que fornece a parcela de mercado das principais empresas da indústria, sendo definida como:

$$CR(k) = \sum_{i=1}^k s_i \quad (3)$$

em que $CR(k)$ = razão de concentração das k principais empresas da indústria;
 k = 1, 2, 3, ..., n; e
 s_i = parcela relativa de cada empresa (i) na indústria.

4.1.1.4. Segmentação do Setor

A diversidade de produtos ofertados na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros indicou a necessidade de segmentar o setor em dois subsistemas, em virtude das peculiaridades inerentes aos serviços. Na Tabela 8 está registrada a produção da indústria relativa à quantidade de passageiros transportados, em função do tipo de serviço ofertado.

Tabela 8: Passageiros transportados por tipo de serviço

Serviços/Exercícios	1998	1999	2000	2001
Convencional com Sanitário	36.236.109	40.174.777	41.707.813	45.541.083
Convencional sem Sanitário	25.334.905	22.780.642	21.624.213	20.865.994
Semi-Leito	NR	NR	NR	452.259
Leito com Ar Condicionado	297.727	543.521	603.387	858.298
Leito sem Ar Condicionado	538.445	630.181	637.890	772.580
Executivo	6.200.764	6.943.803	6.869.310	6.976.673
Semi-Urbano	52.401.653	54.796.394	60.840.842	65.030.273
Misto	NR	175.336	268.045	316.040
Total	121.009.603	126.044.654	132.551.500	140.813.200
(Semi-Urbano/Total)*100	43%	43%	46%	46%

Fonte: Anuários estatísticos (NR = não registrado).

Nota-se que o número de usuários do transporte semi-urbano representou entre 43% a 46% do total de passageiros movimentados no período 1998-2001. Esse fenômeno ocorreu devido às peculiaridades daquele serviço, especialmente quanto ao tipo de veículo usado, que permite aos passageiros viajarem em pé. Outro aspecto relevante é o valor médio da tarifa cobrada no transporte semi-urbano, que alcançou, em 2001, o montante de R\$ 2,02, sendo muito menor que o cobrado nos demais serviços.

Assim, em vista desses aspectos, foram adotados dois segmentos para se analisar o grau de concentração na indústria: serviços de transporte rodoviário semi-urbano e serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional. O primeiro foi constituído por todas as ligações que se enquadraram na definição de serviço semi-urbano. O segundo foi constituído por todas as ligações em que foram ofertados os serviços convencional e diferenciado.

4.2. Avaliação do Grau de Concentração na Indústria: Período 1998-2001

Inicialmente, a análise do grau de concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros foi realizada sem considerar a segmentação do setor e a existência de inter-relações entre as empresas permissionárias. O resultado obtido está registrado na Tabela 9:

Tabela 9: CR₄ e CR₈ – Período 1998-2001

Exercício		1998				1999				2000				2001			
Atributo	Pos. (1)	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈
Pass.km	1	15	17,20	38,63	50,55	15	13,76	33,44	44,53	15	13,70	33,51	45,09	15	12,10	29,70	40,55
	2	127	11,06			127	9,26			127	9,48			127	7,87		
	3	249	6,42			249	7,12			249	7,03			249	6,64		
	4	23	3,95			33	3,30			33	3,31			33	3,09		
	5	33	3,39	11,92		23	3,17	11,09		23	3,08	11,57		429	2,87	10,85	
	6	5	3,16			5	2,95			5	2,98			238	2,69		
	7	52	2,73			71	2,51			238	2,89			5	2,68		
	8	70	2,65			238	2,46			52	2,62			23	2,60		
Km	1	15	13,58	33,43	47,17	249	11,03	32,52	44,12	15	10,80	30,50	42,01	15	10,38	28,89	40,63
	2	127	6,91			15	10,48			249	7,91			249	7,98		
	3	249	6,88			127	6,87			127	7,31			127	6,37		
	4	70	6,06			370	4,13			370	4,48			370	4,16		
	5	370	3,98	13,74		70	3,70	11,60		33	2,94	11,50		70	3,54	11,74	
	6	23	3,67			33	2,69			238	2,91			5	2,74		
	7	52	3,33			23	2,68			133	2,87			133	2,73		
	8	5	2,76			5	2,53			5	2,78			238	2,72		
Pas	1	33	16,32	31,16	43,66	33	15,94	34,11	45,50	33	13,73	32,09	44,95	33	13,40	32,29	44,99
	2	167	6,02			167	7,64			167	7,79			167	8,14		
	3	298	5,09			435	5,49			435	5,32			187	5,85		
	4	15	3,73			298	5,02			187	5,25			435	4,91		
	5	403	3,68	12,51		187	4,79	11,39		298	4,78	12,86		298	4,57	12,70	
	6	435	3,37			15	2,63			403	3,48			403	3,73		
	7	187	3,20			5	2,10			15	2,51			15	2,36		
	8	5	2,25			249	1,88			5	2,09			5	2,04		
Frota	1	249	8,64	27,18	39,24	15	8,90	25,90	36,62	15	9,58	25,62	36,34	15	9,07	24,71	34,59
	2	15	8,38			249	6,37			249	6,62			249	6,33		
	3	127	5,30			127	5,85			127	6,01			127	5,61		
	4	5	4,86			5	4,77			5	3,41			5	3,70		
	5	71	3,38	12,05		71	2,98	10,72		71	2,95	10,72		71	2,68	9,88	
	6	23	3,19			238	2,73			238	2,83			238	2,65		
	7	238	2,84			70	2,60			33	2,51			370	2,35		
	8	70	2,64			33	2,41			370	2,43			45	2,19		

(1) Posição.

(2) Código das empresas.

(3) Participação no mercado (%).

No tocante à quantidade de *passageiros transportados*, conforme se verifica na Tabela 8, houve um ligeiro aumento na concentração do setor entre 1998 e 1999, quando o CR₄ passou de 31,16% para 34,11%, enquanto o CR₈ variou de 43,66% para 45,56%. Já nos exercícios de 2000 e 2001, a concentração se manteve praticamente estável, tendo em vista que o CR₄ ficou no patamar de 32% e o CR₈ no de 45%. Registre-se, também, que a empresa Vialuz (403) não enviou ao Poder Permitente os dados operacionais referentes ao exercício de 1999, por isso a Gontijo (249) apareceu entre as oito principais empresas naquele ano.

Dessa forma, pode-se afirmar que no período 1998-2001 o grupo das oito principais permissionárias foi constituído pelas mesmas firmas. Além disso, o ano de 2001 mostrou um resultado interessante, na medida em que o CR₈ alcançou quase 45% para menos de 4% de um total de 214 empresas consultadas, indicando um elevado grau de concentração em função da movimentação de passageiros.

Importa destacar que as firmas Anapolina (33) e Taguatur (167) sempre lideraram o setor em termos de movimentação de passageiros. No caso da Anapolina, observa-se que esta empresa sempre deteve uma parcela de mercado acima de 13%. Ainda, quanto à evolução no transporte de passageiros, a Taguatur e a Empresa Santo Antônio (187) obtiveram, ao longo do período, aumento progressivo na participação no setor. Outro fato interessante é que as permissionárias Anapolina e Taguatur foram responsáveis por mais de 21% do total de passageiros movimentados entre 1998 e 2001.

Relativamente à *distância percorrida*, constata-se que o grau de concentração diminuiu, haja vista que o CR₈ passou de 47,17% para 40,63%. Porém, vale salientar que essa redução está centrada no grupo das quatro principais empresas, principalmente, se for observado o resultado entre 1999 e 2001. Isto porque o total das parcelas de mercado das empresas que ocupavam da 5ª a 8ª posição permaneceu no patamar de 11%. Tal fato ganha maior relevância à medida que as empresas Itapemirim (15), Gontijo (249), São Geraldo (127) e Eucatur (370) são identificadas como as quatro maiores empresas entre 1999 e 2001.

Quanto à frota, notou-se que a concentração apresentou uma ligeira queda, pois o CR₈ variou de 39,24% para 34,59%, verificando-se uma certa estabilidade entre 1999 e 2000 em torno de 36%. Cumpre chamar a atenção para o fato de que as quatro principais empresas sempre foram as mesmas no período 1998-2001, sendo responsáveis por pelo menos 25% da frota nacional utilizada na prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Pode-se ir mais além, se for considerado o período 1999-2001, pois, neste caso, constata-se que não houve alteração entre as seis principais empresas. Ademais, levando-se em conta que, ao final de 2001, o Poder Permitente obteve informação dos dados operacionais de 214 empresas, observa-se, então, que apenas 2,80% do total de permissionárias, detinham quase 35% da frota total empregada no setor.

Por fim, o resultado para o atributo *passageiros x quilômetros* produzidos – momento do transporte –, que melhor representa o faturamento das empresas (os dados sobre faturamento não são disponibilizados), demonstrou redução na concentração do setor, tendo em vista que o valor do índice CR₈ sofreu uma queda de 50,55% para 40,55%. Todavia, essa redução também está centrada no grupo das quatro principais empresas, já que as quatro seguintes sustentaram uma produção em torno de 11%.

Porém, em que pese a redução observada, o nível de concentração pode ser considerado elevado, haja vista que no exercício de 2001 o índice CR₄ atingiu quase 30%. Em outras palavras, apenas quatro empresas – o que equivalente a 1,87% do total de 214 empresas consultadas –, foram responsáveis por quase 30% do faturamento do setor. Esse fato ganha maior dimensão, se for considerado o período 1999-2001, durante o qual as empresas Itapemirim, São Geraldo, Gontijo e Anapolina dominaram a indústria.

Importa destacar, também, que entre as oito principais permissionárias, no período 1998-2001, constam as empresas Cometa (5) e Penha (23), além das quatro já citadas. Essas seis empresas foram responsáveis, em 2001, por quase 35% do faturamento da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Portanto, apesar da redução nos valores dos índices CR₄ e CR₈ observada para os atributos distância percorrida, frota e, especialmente, para a produção de passageiros x quilômetros, e levando em conta o ligeiro aumento na movimentação de passageiros, pode-se asseverar que o grau de concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros é elevado para o período 1998-2001.

4.3. O Período 1998-2001: Linhas Interestaduais, Internacionais e Semi-Urbanas

Na análise efetuada no item anterior foi considerado todo o sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sem, contudo, levar-se em conta as peculiaridades existentes entre a prestação de serviços de transporte interestadual semi-urbano, efetuada em linhas de até 75 km de extensão com emprego de ônibus com catraca, dos serviços de transporte internacional convencional e diferenciado¹².

¹² Serviço convencional: ônibus convencional com ou sem banheiro. Serviço diferenciado: ônibus leito com ou sem ar; semi-leito; executivo; e *double decker* (misto).

Em vista disso, buscou-se uma forma de separar os dados operacionais agregados por empresas, de modo a se obter duas amostras contendo as informações referentes a cada um daqueles segmentos. A obtenção dessas amostras foi efetuada a partir da tabela referente ao conjunto de dados operacionais por ligação por distrito federal e por empresa. A segmentação da indústria proporcionou os resultados constantes da Tabela 10.

Tabela 10: Serviços convencional e diferenciado

Exercício		1998				1999				2000				2001			
Atributo	Pos. (1)	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈
Pass.km	1	15	18,66	41,91	53,91	15	14,96	36,21	47,40	15	15,12	36,73	48,89	15	13,32	32,47	44,05
	2	127	12,00			127	10,06			127	10,46			127	8,67		
	3	249	6,96			249	7,74			249	7,76			249	7,32		
	4	23	4,29			23	3,44			23	3,40			429	3,17		
	5	5	3,42	11,99		5	3,21	11,20		5	3,29	12,15		238	2,97	11,58	
	6	52	2,96			71	2,73			238	3,19			5	2,95		
	7	70	2,88			238	2,67			52	2,89			23	2,87		
	8	238	2,73			52	2,59			71	2,78			133	2,79		
Pas:	1	15	6,57	17,44	27,64	15	4,65	14,50	24,75	15	4,64	14,93	25,73	15	4,38	14,35	24,25
	2	5	3,97			5	3,71			5	3,87			5	3,80		
	3	249	3,46			249	3,33			249	3,42			249	3,37		
	4	127	3,43			127	2,82			127	3,01			60	2,81		
	5	23	2,72	10,20		60	2,68	10,25		60	2,91	10,79		127	2,67	9,90	
	6	238	2,57			194	2,57			194	2,75			238	2,60		
	7	71	2,47			238	2,55			238	2,73			194	2,36		
	8	34	2,44			92	2,45			92	2,41			71	2,26		
Km	1	15	14,33	35,29	49,79	249	11,66	34,37	46,44	15	11,53	32,55	44,60	15	11,06	30,79	43,30
	2	127	7,30			15	11,08			249	8,44			249	8,50		
	3	249	7,26			127	7,26			127	7,80			127	6,79		
	4	70	6,39			370	4,37			370	4,78			370	4,44		
	5	370	4,20	14,50		70	3,91	12,08		238	3,11	12,05		70	3,77	12,51	
	6	23	3,87			23	2,84			133	3,07			5	2,93		
	7	52	3,52			5	2,67			5	2,96			133	2,91		
	8	5	2,91			133	2,66			52	2,91			238	2,90		

(1) Posição.

(2) Código das empresas.

(3) Participação no mercado (%).

Observou-se, ao se comparar a Tabela 8 com a Tabela 9, em relação à movimentação de passageiros, que apenas as empresas Itapemirim (15), Viação Cometa (5) e Gontijo (249) (esta só no ano de 1999) aparecem entre as oito principais permissionárias da Tabela 9. Isto se deve porque as empresas que apresentaram desempenho relevante na exploração de linhas semi-urbanas não foram abrangidas nesse resultado.

Tal fato também influenciou os valores da concentração medida pelos índices CR₄ e CR₈. No presente caso, a concentração medida tanto pelo CR₄ quanto pelo CR₈ diminuiu no período 1998-2001. O CR₄ passou de 17,44% para 14,35%, enquanto que o CR₈ passou de 27,64% para 24,25% ao final de 2001. Ressalta-se que neste ano, o valor do CR₈ correspondeu a apenas 2,03% de um total de 197 empresas.

Frise-se que, em relação aos exercícios de 1999 a 2001, as sete principais permissionárias são as mesmas. Além disso, uma observação interessante é que as quatro primeiras empresas Itapemirim (15), Viação Cometa (5), Gontijo (249) e São Geraldo (127) mantiveram suas posições no setor inalteradas no período 1998-2000, sendo responsáveis por pelo menos 14% do movimento total de passageiros. Em 2001, a empresa São Geraldo foi superada pela firma Reunidas S/A – Transportes Coletivos (60).

No que diz respeito à distância percorrida, a principal diferença ocorreu em 1999 e 2000, pois a empresa Anapolina deixou de figurar entre as oito empresas de melhor destaque (ver Tabela 8). Notou-se, ainda, que entre 1998 e 2001 a concentração medida pelo índice CR₈ apresentou redução, passando do patamar de 50% para o de 43%. Cabe frisar que entre 1999 e 2001 a redução ocorreu praticamente entre as quatro primeiras empresas, na medida em que as quatro seguintes foram responsáveis por 12% da quilometragem percorrida. Saliente-se que a firma Transbrasiliana (70) não encaminhou ao Poder Permitente os dados operacionais referentes a 2000, de modo que não figurou entre as oito principais empresas somente naquele ano. Considerando esse fato, pode-se afirmar que, no período 1998-2001, entre as oito primeiras permissionárias sempre constaram as empresas Itapemirim (15), Gontijo (249), São Geraldo (127), Eucatur (370), Transbrasiliana (70) e Viação Cometa (5) ao longo de todo o período analisado.

Para o resultado do atributo passageiro.kilômetro, vale a ressalva feita anteriormente em relação à firma Anapolina. Além disso, constatou-se que o valor do índice CR₈ sofreu redução considerável no período, haja vista que em 1998 estava no patamar de 54% e em 2001 atingiu o de 44%, apresentando certa estabilidade entre 1999 e 2000. Observou-se, ainda, que a redução ocorreu praticamente no âmbito das quatro principais empresas, haja vista que o percentual total de mercado para as quatro seguintes ficou no patamar de 11 a 12%.

Ademais, é muito pequena a variação entre as oito principais empresas, considerando que a empresa Transbrasiliana figurou nesse conjunto apenas em 1998, devido à perda de posição no mercado em 1999 e 2001 e por não ter enviado os dados operacionais do exercício de 2000. Outro fato interessante foi o desempenho da firma Expresso Guanabara, pois em 1999 e 2000 ela ocupava a 24ª e 23ª posição, respectivamente, aparecendo na 4ª posição em 2001 (essa empresa não enviou os dados relativos ao exercício de 98).

A concentração medida pelo CR_4 se mostrou relevante, especialmente no período 1998-2000, haja vista que as permissionárias Itapemirim (15), São Geraldo (127), Gontijo (249) e Penha (23) ocuparam as quatro primeiras posições na produção de passageiro.kilômetro, sendo responsáveis por 42% do faturamento em 1998 e por 37% em 2000. Esclareça-se que seis empresas [Itapemirim, São Geraldo, Gontijo, Penha, Viação Cometa (5) e Transportes Andorinha (238)] sempre figuraram entre as oito principais permissionárias. Ainda, considerando apenas o exercício de 2001, verifica-se que essas seis firmas foram responsáveis por pelo menos 38% do faturamento do setor, o que indica um elevado grau de concentração.

A análise dos dados operacionais do setor, no tocante ao transporte semi-urbano, apresentou o resultado constante da Tabela 11.

Tabela 11: Transporte rodoviário interestadual semi-urbano

Exercício		1998				1999				2000				2001			
Atributo	Pos. (1)	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈	Cód. Emp. (2)	Part. Merc. (3)	CR ₄	CR ₈
Pass.km	1	33	39,49	75,16	97,25	33	37,02	87,06	98,19	33	31,88	77,65	96,84	33	30,23	77,64	96,70
	2	167	16,23			167	20,42			167	18,36			167	20,11		
	3	435	10,43			435	17,13			435	15,21			435	13,96		
	4	187	9,01			187	12,49			187	12,20			187	13,34		
	5	298	8,41	22,09		298	8,03	11,13		403	7,75	19,19		403	8,32	19,06	
	6	403	8,37			311	1,38			298	6,97			298	6,62		
	7	507	3,80			310	1,17			507	3,31			507	3,04		
	8	310	1,50			206	0,55			311	1,16			310	1,08		
Pas	1	33	35,70	69,84	91,50	33	34,49	76,25	93,93	33	28,11	67,30	91,02	33	27,29	67,35	90,79
	2	167	13,90			167	17,58			167	16,92			167	17,53		
	3	298	11,75			435	12,63			435	11,59			187	11,89		
	4	403	8,49			298	11,55			187	10,68			435	10,63		
	5	435	7,78	21,66		187	10,13	17,67		298	10,41	23,72		298	9,89	23,45	
	6	187	7,09			310	2,94			403	7,58			403	8,07		
	7	310	3,42			311	2,85			507	2,92			310	2,80		
	8	507	3,37			333	1,76			310	2,81			507	2,68		
Km	1	33	37,90	75,80	96,06	33	39,33	83,77	97,79	33	36,92	72,79	96,22	33	28,05	72,70	95,31
	2	298	13,50			187	16,21			167	13,32			167	19,59		
	3	167	13,22			167	15,57			187	11,61			187	14,04		
	4	435	11,18			298	12,65			298	10,93			403	11,03		
	5	403	7,68	20,27		435	9,80	14,03		435	9,45	23,44		435	10,48	22,60	
	6	507	6,03			311	2,58			403	6,53			298	5,21		
	7	187	5,42			310	0,97			507	4,02			507	3,69		
	8	310	1,14			206	0,69			311	3,44			311	3,22		

(1) Posição.

(2) Código das empresas.

(3) Participação no mercado (%).

Registre-se, inicialmente, que para todas as variáveis analisadas cinco empresas sempre aparecem entre as oito principais permissionárias de linhas semi-urbanas: Anapolina (33), Taguatur (167), Rápido Planaltina (435), Santo Antônio (187), Osvaldo Mendes & Cia. (Empresa Dois Irmãos – 298). A concentração mensurada pelo índice CR₈ sempre esteve acima de 90%, qualquer que seja o atributo tomado como referência. Contudo, a produção de passageiro.quilômetro, que traduz o faturamento do segmento, destaca-se frente às outras duas variáveis, na medida em que o CR₈ sempre esteve acima de 96%.

Ainda, no que diz respeito ao faturamento das empresas, importa frisar que o CR₄ ficou acima de 75% em todo o período, ou seja, apenas quatro empresas detiveram pelo menos 75% do faturamento total no período de 1998-2001, na exploração de linhas semi-urbanas. Nesse período, a firma Anapolina (33) se destacou frente às demais permissionárias, principalmente, quanto a sua participação no faturamento, pois se manteve superior a 30% entre 1998 e 2001.

Portanto, a segmentação da indústria apresentou resultados que indicam elevada concentração econômica, em vista dos valores dos índices CR_4 e CR_8 , tanto para o segmento de serviços convencional e diferenciado quanto para o serviço de transporte semi-urbano. Destaque-se que no tocante às empresas que realizam a prestação dos serviços públicos em linhas semi-urbanas, o CR_4 para produção de passageiro.kilômetro foi da ordem de 77% em 2001, enquanto que para o outro segmento o CR_4 atingiu 32%.

Por fim, saliente-se que não foi considerado o vínculo de interdependência econômica existente entre as permissionárias dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, de modo que a tendência seja o aumento do grau de concentração econômica.

4.4. Os Grupos Societários Identificados

A análise das informações contidas nas certidões simplificadas de 175 empresas, emitidas por 16 juntas comerciais estaduais consultadas, permitiu verificar a existência de vínculos de interdependência econômica entre as permissionárias.

O termo grupo é usado pelo fato de duas ou mais empresas manterem inter-relações identificadas, consoante os critérios supramencionados. Assim, conforme a análise procedida foi possível identificar os grupos societários apresentados na Tabela 12:

Tabela 12: Grupos societários

N.º	Grupos Societários	Sede (UF)	Empresas	
			Total	Código
I	Rodoviário e Turismo São José Ltda.	SP	2	222
	Atlântico Transporte e Turismo Ltda.	SP		502
II	Transul Transportes Coletivos Ltda.	SP	3	184
	Viação Nasser Ltda.	SP		207
	Viação Santa Cruz S/A	SP		250
III	Empresa de Ônibus Pássaro Marron Ltda.	SP	2	16
	Expresso da Mantigueira Ltda.	SP		199
IV	União Transporte Interestadual de Luxo S/A (Útil)	MG	3	25
	Viação Normandy do Triângulo Ltda.	RJ		78
	Expresso Guanabara S/A	CE		429
V	Empresa São Cristóvão Ltda.	MG	3	61
	Empresa Gontijo de Transportes Ltda.	MG		249
	Viação Continental Transportes Ltda.	MG		372
VI	Reunidas S/A Transportes Coletivos	SC	2	60
	Real Transporte e Turismo S/A	RS		313
VII	Viação Ouro e Prata S/A	RS	2	292
	Transportes Integração Ltda.	RS		392
VIII	Real Expresso Ltda.	MG	3	49
	Rápido Federal Viação Ltda.	MG		101
	Viação Planalto de Campina Grande Ltda.	DF		193
IX	Viação Cometa S/A	SP	4	5
	Auto Viação Catarinense Ltda.	SC		45
	Auto Viação 1001 Ltda.	RJ		107
	Expresso do Sul S/A	RJ		546
X	Viação Anapolina Ltda.	GO	6	33
	Viação Aragarina Ltda.	GO		34
	Transbrasiliiana Transportes e Turismo Ltda.	GO		70
	Rápido Marajó Ltda.	GO		87
	Viação Goiânia Ltda.	GO		123
	Vialuz Viação Luziânia Ltda.	GO		403
XI	Expresso São Bento Ltda.	PR	2	6
	Empresa Curitiba Cerro Azul Ltda.	PR		394
XII	Empresa Princesa do Norte Ltda.	PR	2	206
	Empresa Reunidas Paulistas de Transportes Ltda.	SP		233
XIII	Viação Garcia Ltda.	PR	2	71
	Empresa Princesa do Ivaí Ltda.	PR		417
XIV	Empresa de Transportes Andorinha S/A	SP	4	238
	Eucatur Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo Ltda.	PR		370
	Transportes Coletivos Serra Azul Ltda.	PR		376
	Viação Nova Integração Ltda.	PR		402
XV	Pluma Conforto e Turismo S/A	PR	2	52
	Celeste Transporte Ltda.	PR		529
XVI	Viação Presidente Ltda.	MG	2	375
	Viação Pássaro Verde Ltda.	MG		521
XVII	Viação Itapemirim S/A	ES	2	15
	Empresa Nossa Senhora da Penha S/A	PR		23
Total de Empresas			46	

As empresas do Grupo I possuem três sócios em comum, sendo que um deles detém o controle das empresas do Grupo. No Grupo II, os sócios da empresa Multipart são os mesmos da Viação Santa Cruz, a qual possui 45% de participação acionária na Viação Nasser. Ainda, a empresa Multipart possui 50% de participação na firma Transul. As empresas do Grupo III são controladas pela *holding* Pecuária Serramar S/A.

As empresas do Grupo IV possuem diretores, gerentes e administradores em comum. Já no Grupo V, a Gontijo Participações S/A controla a Empresa Gontijo de Transportes Ltda. que possui 12,50% de participação na São Cristóvão. Ainda, um dos sócios da Gontijo Participações também é sócio da empresa São Cristóvão (12,40%) e da Viação Continental (50%). Já as empresas do Grupo VI possuem sócios em comum com mais de 10% de participação acionária.

A Viação Ouro e Prata possui 49,19% do capital social da empresa Transportes Integração formando, assim, o Grupo VII. As permissionárias do Grupo VIII apresentam a seguinte relação entre si: a Rápido Federal e a Real Expressa detêm, respectivamente, 40% e 10% do capital social da Viação Planalto de Campina Grande. Já as empresas do Grupo IX possuem sócios em comum com participação de pelo menos 10% no capital social de cada transportadora.

O Grupo X chamou a atenção por ser constituído por seis empresas. Tomando como referência a Anapolina, observou-se que dois de seus administradores também o são na empresa Vialuz, o que garante o vínculo entre estas firmas. Já a Vialuz possui um sócio distinto dos administradores que detém 50% de participação em seu capital social e 45,99% do capital da Viação Aragarina, sendo, ainda, administrador desta empresa. Além disso, detém participação no capital social das empresas Transbrasiliana (50%), Rápido Marajó (50%) e Viação Goiânia (20%). Cabe registrar que as firmas Viação Aragarina e Viação Goiânia possuem outro sócio em comum que possui, respectivamente, 50% e 20% de participação no capital social dessas empresas. É interessante destacar que a Rápido Marajó e a Transbrasiliana possuem 12 sócios em comum e o percentual do capital social das empresas de cada um é igual em cada uma daquelas empresas.

No Grupo XII, a empresa Princesa do Norte controla a Reunidas Paulistas. Já no Grupo XIII, a Viação Garcia detém a participação de 33,70% no capital social da firma Princesa do Ivaí. O Grupo XIV ficou caracterizado em vista de que a empresa Andorinha possui 50% de participação no capital social da Serra Azul e 50% do capital social da Eucatur e esta detém a participação de 60% no capital social da empresa Nova Integração. Assim, a empresa Andorinha detém 30% de participação indireta no capital social da Viação Nova Integração. Além disso, a Eucatur, a Viação Nova Integração e a Serra Azul possuem um sócio em comum, o qual mantém mais de 10% de participação no capital social de cada uma das empresas.

As transportadoras do Grupo XV possuem sócios em comum com mais de 10% de participação no capital social de cada firma. Situação semelhante ocorreu no âmbito do Grupo XVI, pois as empresas possuem três sócios em comum com mais de 10% de participação no capital social de cada firma.

Já em relação ao Grupo XVII, foram constatadas operações entre as empresas Itapemirim e Penha por meio da MC Massad Cola Empreendimentos e Participações Ltda., que possuem os mesmos sócios e que são filiadas ao Grupo Itapemirim.

Levando-se em conta as ligações existentes, verifica-se que a distribuição dessas ligações entre os grupos societários identificados tem a configuração apresentada na Tabela 13.

Tabela 13: Distribuição das ligações (ano-base 2001)

Grupo Societário	Quantidade de Ligações	%
I	4	0,2
II	55	2,1
III	10	0,4
IV	67	2,5
V	131	4,9
VI	81	3,0
VII	4	0,2
VII	60	2,3
IX	141	5,3
X	165	6,2
XI	4	0,2
XII	24	0,9
XII	62	2,3
XIV	107	4,0
XV	71	2,7
XVI	8	0,3
XVII	340	12,8
Total		50,3

A Tabela 13 mostra que os 17 grupos societários foram responsáveis, ao final de 2001, pela exploração de pelo menos 50% das ligações existentes. Essas empresas (total de 46) representam não mais do que 22% do total de permissionárias (214) que atuam na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

É interessante avaliar também como as ligações e as empresas pertencentes a esses grupos estão dispostas geograficamente. Nesse sentido, constatou-se que 33% das empresas estão sediadas na região Sul, 50% na região Sudeste, 15% no Centro-Oeste e 2% na região Nordeste. Frise-se que em 10 grupos, as firmas fixaram suas sedes na mesma Unidade da Federação e nos outros 7, as inter-relações abrangem permissionárias de Estados distintos.

No tocante ao primeiro caso (mesma UF), merece destaque as permissionárias do Grupo X, pois todas estabeleceram sede em Goiás. A Vialuz (403) é a única daquele Grupo que explora somente a atividade de transporte interestadual semi-urbano e no entorno do Distrito Federal, associando-se à empresa Anapolina (33). Frise-se que a região do entorno do Distrito Federal é responsável por 80% do transporte de passageiros em linhas semi-urbanas. Ou seja, apresenta mercados relevantes que possivelmente induziram aquelas duas empresas a procurarem uma forma de tirar maior proveito na exploração daqueles mercados. Ainda, as empresas Anapolina, Aragarina, Viação Goiânia, Transbrasiliana e Rápido Marajó atuam no transporte rodoviário interestadual de passageiros. Dessa forma, certamente, a constituição de grupo societário de tal envergadura propicia benefícios, tais como: (a) economias de escala, especialmente quanto à aquisição de insumos e de veículos; (b) aumento da participação na indústria; (c) liderança no âmbito do transporte semi-urbano; (d) formação de poder político, a fim de exercer fortes ações em negociações com o poder público, principalmente, quando se considera a importância social do transporte semi-urbano em relação à quantidade de pessoas transportadas (23.295.036 em 2001), ao número de empregados (1.478 motoristas considerando as seis empresas) e aos empregos indiretos associados à atividade econômica desenvolvida; e (e) aumento do retorno do capital investido, atendendo aos interesses dos acionistas.

Relativamente ao segundo caso (UF distinta), o Grupo VI é o único constituído por firmas sediadas na mesma região. Já nos demais, nota-se uma inter-relação predominante entre empresas das regiões Sul e Sudeste – 4 grupos, completando-se com um grupo de empresas das regiões Sudeste e Nordeste e outro com permissionárias das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Isto demonstra uma certa supremacia das permissionárias localizadas nas

regiões Sul e Sudeste, no sentido de manterem inter-relações, por meio da formação de grupos societários, a fim de alcançarem outros mercados, caracterizando uma possível expansão geográfica. Contudo, pode-se adiantar que um aspecto indutor da formação de grupos é a quantidade de usuários transportados.

Em 2001, o fluxo de passageiros entre as regiões Sul e Sudeste foi de respectivamente 6.384.031 de pessoas, enquanto que o fluxo intra-região Sul e intra-região Sudeste foi de 13.082.726 e de 32.351.399 usuários dos serviços. O volume de demanda atendida, certamente, foi um fator de atratividade que induziu as empresas a procurarem uma maneira de atuarem nos mercados localizados naquelas regiões, o que pode garantir uma maior participação na indústria, com possível aumento no retorno do capital investido.

As ligações exploradas pelas empresas do Grupo I, ambas sediadas em São Paulo, conectam as cidades de Cunha/SP, de Guaratinguetá/SP e de Ubatuba/SP à cidade de Parati/RJ. Frise-se que as duas empresas do Grupo prestam o serviço no eixo Ubatuba-Parati, o que inibe uma possível competição nesse mercado.

As empresas dos Grupos II e III exploram ligações que abrangem cidades de Minas Gerais e de São Paulo, demonstrando o interesse das empresas daqueles grupos de manterem inter-relações entre si, com intuito de garantirem um mercado cativo e de conquistarem outros mercados, porém, na mesma região em que atuam.

Já o Grupo IV detém ligações inter-regionais que conectam as regiões Nordeste e Centro-Oeste e regionais que atendem o Sudeste – MG, SP e RJ –, e o Nordeste, tendo como origem o Estado do Ceará. Ainda, há três linhas com origem nas cidades de Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP e destino na cidade de Carajás/PA. Dessa forma, nota-se que os vínculos de interdependência econômica mantidos permitiram que as empresas expandissem suas atuações para outros mercados geográficos situados em regiões distintas.

As ligações do Grupo V são bem diversificadas geograficamente, mas não abrangem as cidades da região Sul. Nesse Grupo, a empresa Gontijo se destaca entre as demais, sendo responsável pela prestação de serviços em 119 ligações. Para esse Grupo, as inter-relações estão garantindo uma maior participação na indústria, com possível aumento no retorno do capital investido para os acionistas, além de caracterizar a expansão geográfica regional para outros mercados. Frise-se que esse Grupo sempre aparece como terceiro principal grupo

societário em ligações de serviços convencional e diferenciado, garantindo uma participação relativa em torno de 8% do faturamento total do setor, no período 1998-2001, conforme demonstrado na Tabela 15.

No Grupo VI, a empresa Reunidas S/A de Santa Catarina é a de maior destaque, pois presta serviços de transporte rodoviário de passageiros em 74 ligações, as quais se caracterizam como regionais Sul-Sul e inter-regionais Sul-Sudeste. Já a firma Real Transporte e Turismo detém 7 ligações, todas partindo do RS em direção aos Estados de SC, SP, BA, TO e MT, interligando a região Sul as demais regiões. Neste caso, constata-se a existência de expansão geográfica para outros mercados regionais.

Em relação ao Grupo VII, a Viação Ouro e Prata possui o direito de outorga para explorar duas linhas internacionais, que ligam o Brasil aos Países da Argentina e do Uruguai. Já a empresa Transportes Integração conecta as cidades do RS à cidade de Medianeira/PR.

No Grupo VIII, destaca-se a empresa Real Expresso responsável por 50 ligações, sendo que a maioria (43) conecta a cidade de Brasília/DF e cidades de Goiás a outros Estados – BA, MG, PI, RS, SP, TO e RJ. As outras 7 ligações partem de MG em direção ao Estado de São Paulo. As outras duas empresas do Grupo exploram ligações que interligam o DF e GO aos seguintes Estados: PB, RN, SP e BA. Tal conjectura demonstra uma tendência de essas empresas manterem vínculos de interdependência econômica, a fim de protegerem os mercados por elas atendidos e de expandirem sua atuação em direção a mercados regionais, a fim de assegurarem maior retorno do capital investido.

As permissionárias do Grupo IX apresentam como característica a exploração de mercados que abrangem somente as regiões Sul e Sudeste, com destaque especial para a linha São Paulo-Rio de Janeiro. Para essa linha, o usuário encontra serviços ofertados por quatro empresas. Contudo, duas integram um mesmo grupo societário – Viação 1001 e Viação Cometa, o que inibe a competição naquele mercado. A firma Expresso do Sul, apesar de estar sediada no RJ, explora apenas quatro ligações que conectam Curitiba/PR às cidades de Florianópolis, Garuva e Santa Cecília, todas em Santa Catarina, tendo sido transportados de 30 a 36 passageiros por viagem realizada no exercício de 2001. Ou seja, são ligações que apresentam importante fluxo de passageiros, considerando o ônibus de 46 lugares, o que certamente influenciou as demais empresas do Grupo a sustentarem inter-relações entre si. Registre-se que esse Grupo aparece como o quarto principal grupo societário, na prestação de

serviços convencional e diferenciado, o que garantiu uma participação relativa entre 6 e 8% do faturamento total auferido no período 1998-2001, naquele segmento. Já em termos de passageiros transportados, esse Grupo sempre ocupou a primeira ou segunda posição entre os grupos societários, conforme Tabela 15.

As empresas que compõem o Grupo XI ofertam serviços entre o Paraná e Santa Catarina, mediante três ligações, e entre o Paraná e São Paulo.

Já as firmas que participaram do Grupo XII, exploram ligações com peculiaridades distintas. Todas as exploradas pela Empresa Princesa do Norte partem do Estado do Paraná em direção ao Estado de São Paulo. Enquanto que a firma Reunidas Paulistas atua nos eixos SP-MS, SP-RJ, SP-TO e MS-TO. Merece destacar que as linhas base Campo Grande/MS – Palmas/TO e São Paulo/SP – Palmas/TO têm extensão superior a 1.780 km e apresentaram fluxo abaixo de 10 pas/viagem em 2001.

As ligações das permissionárias do Grupo XIII demonstram prevalência na exploração de mercados entre o Paraná e o Estado de São Paulo, já que apenas em 5 ligações são ofertados serviços entre PR-MG e entre PR-RJ, sendo ainda explorado um único mercado no eixo SP-MS. Há que se ressaltar que esse Grupo aparece entre os oito principais grupos societários que prestaram serviços convencional e diferenciado, assegurando uma participação relativa no patamar de 2,9% do faturamento total auferido no período 1999-2000, de acordo com a Tabela 15.

As empresas do Grupo XIV prestam serviços em ligações que abrangem todas as regiões geográficas e em uma ligação internacional entre Brasil e Venezuela. Nota-se que a principal característica, oriunda das inter-relações mantidas, é a expansão geográfica em direção a outros mercados. Esse fato permitiu que esse Grupo aparecesse entre os oito principais grupos societários, em relação à prestação de serviços convencional e diferenciado, assegurando uma participação relativa em torno de 5% do faturamento total, no período 1998-2001, consoante a Tabela 15.

No tocante ao Grupo XV, chamou a atenção a quantidade de ligações internacionais exploradas pela empresa Pluma no total de 18, que interligam o Brasil aos Países do Chile, do Paraguai e da Argentina. As demais ligações dessa empresa (44) caracterizam-se como regional Sul-Sul e inter-regionais Sul-Sudeste. Contudo, o Estado do Espírito Santo não foi abrangido por quaisquer das ligações da Pluma. Já a permissionária Celeste obteve o direito

de outorga para prestar os serviços em apenas três linhas, porém, todas internacionais e com características de transporte urbano – a de maior extensão com 13,9 km –, que ligam o Brasil ao Paraguai e à Argentina.

Contudo, o aspecto mais interessante se refere ao fluxo de passageiros. A empresa Pluma transportou, em 2001, 820.257 usuários, enquanto a empresa Celeste transportou 495.426 passageiros. Pode-se afirmar que a inter-relação existente entre essas empresas demonstra o interesse em garantir um mercado cativo e em auferir maior retorno sobre o capital investido, aplicado principalmente na frota constituída por 257 ônibus. Importa ressaltar que a Pluma apareceu entre as oito principais empresas por três exercícios consecutivos (1998-2000), garantindo uma participação de quase 3% em relação ao faturamento auferido em cada um daqueles exercícios, conforme mostra a Tabela 9.

No que concerne às empresas do Grupo XVI, observou-se que sete ligações têm origem em MG e destino em SP e uma ligação parte de MG em direção ao DF, o que sugere uma expansão geográfica para outros mercados.

As duas integrantes do Grupo XVII possuem quase 13% do total de ligações existentes, demonstrando serem empresas hegemônicas em termos de mercados explorados. Tratam-se de empresas de grande porte, haja vista que a Itapemirim possui uma frota de 1.217 ônibus, enquanto que a Penha possui 272 veículos. Juntas, essas empresas detêm 11% da frota nacional empregada no exercício de 2001. O vínculo de interdependência econômica mantida entre essas empresas, propiciou uma expansão geográfica em direção a outros mercados, sem igual no setor. Frise-se que a Itapemirim sozinha explora 257 ligações. Destaque-se que essas empresas integram o principal grupo societário da indústria, possuindo a maior frota, sendo responsável pela maior distância percorrida e por quase 15% do faturamento total auferido ao final de 2001 (ver Tabela 13). Esse percentual representa quase o dobro da parcela relativa à produção de passageiro.kilômetro da segunda maior permissionária [a empresa São Geraldo (127) não participa de nenhum grupo societário].

Verifica-se que o fato de as licitações ocorrerem com pouca frequência tem levado as empresas a constituírem grupos societários, para atuarem em outros mercados caracterizando uma expansão geográfica e também para aumentarem a participação relativa na indústria, a fim de auferirem maior retorno sobre o capital investido, atendendo diretamente os interesses dos acionistas.

4.5. A Importância dos Grupos Societários

Segundo Porter (1986, p. 22) a intensidade da concorrência em uma indústria decorre da estrutura econômica depende de cinco forças competitivas: ameaça de novos entrantes; ameaça de serviços ou produtos substitutos; poder de negociação dos clientes; poder de negociação dos fornecedores e as manobras pelo posicionamento entre as firmas. Essas forças determinarão o potencial de lucro final na indústria, mensurado em termos de retorno no longo prazo sobre o capital investido. O autor afirmou (p. 23), também, que o conhecimento dessas forças auxilia no processo de tomada de decisões, pois identifica os pontos fortes e fracos críticos da empresa, que induzem as firmas a melhorarem seu posicionamento em uma indústria e que definem áreas potenciais para desenvolvimento de atividades que podem vir a propiciar um retorno máximo. Além disso, também podem ser identificadas áreas para a diversificação econômica da empresa.

A entrada de novas empresas em uma indústria pode acarretar aumento da capacidade do sistema, associado à vontade de ampliação ou de ganhos de novas parcelas do mercado, o que pode resultar na redução de preços ou no aumento dos custos dos participantes, reduzindo a rentabilidade. Ainda que os preços não caiam – caso usual do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros¹³ – ocorre uma disputa por posição de parcelas do mercado.

A aquisição de uma empresa já existente ou a existência de vínculos de interdependência econômica no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros tem a intenção de construir uma posição no mercado, podendo ser vista como uma possível entrada, em que pese não ter sido criada uma nova empresa.

A ameaça de entrada no setor está vinculada às barreiras de entrada existentes, associadas à reação oriunda das firmas estabelecidas. Porter (1986, pp. 25-31) citou seis fontes principais de barreiras de entrada, cabendo destacar economias de escala, necessidades de capital, desvantagens de custo independentes de escala e política governamental.

As economias de escala envolvem a possibilidade de compartilhamento de operações que trariam algum tipo de vantagem para as empresas, especialmente quanto à repartição de ativos intangíveis representados por marcas. Frise-se que o custo de criar um ativo intangível

¹³ Em mercados livres, a ameaça de entrada e seus reflexos sobre o retorno do capital investido sustentam a teoria dos mercados contestáveis.

será arcado somente uma vez, sendo aplicado em outros negócios, o que pode acarretar economias substanciais.

As exigências de capital, tais como a disponibilidade de instalações, reforçam os custos de entrada que seriam amortizados ao longo da produção. Cabe salientar que o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros se caracteriza como uma atividade de baixo risco e não apresenta custos irrecuperáveis, haja vista a possibilidade de utilização de ônibus no serviço de fretamento turístico e a existência de forte mercado de revenda de ônibus, que permite a recuperação de boa parte do capital investido em ativos.

As desvantagens de custo independentes de escala são oriundas de localizações favoráveis no mercado. Em relação ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, pode significar a exclusividade de explorar serviços ofertados em ligações de maior rentabilidade, especialmente, as localizadas nas regiões Sudeste e Sul, que apresentaram maior fluxo de passageiros, conforme mostrado nas Figuras 1 e 2.

Já a política governamental está associada ao fato de o Poder Permitente impor barreiras à entrada. No caso do setor em estudo, a entrada só é possível mediante licitação, na qual já ocorre, de certa forma, uma competição para o mercado. Todavia, esse aspecto ganha uma importância maior, em vista da lentidão na realização de licitações, o que gerou, *grosso modo*, a acomodação das empresas incumbentes em virtude da formação de reservas de mercado. No tocante à intensidade de rivalidade entre os incumbentes, Porter (1986, pp. 34-35) a caracteriza pela disputa de posição no mercado, identificada pela conquista da confiança dos usuários e pela oferta de serviços diferenciados, mediante aumento da qualidade e possível redução de preços. Contudo, cabe registrar que a competição tende a ser menor quanto maior for o grau de concentração da indústria.

O custo fixo alto é outro fator que influencia no grau de rivalidade entre as empresas estabelecidas e está associado ao dispêndio para se manter o produto estocado. Contudo, esse fato não ocorre no setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, em vista de diferir da produção industrial de bens estocáveis, pois produz serviços públicos. Isto implica a oportunidade de rápida reprodução do capital associada à alta taxa de rotatividade do dinheiro, quando comparada com outras atividades econômicas (HENRY, 2003a, p. 380).

No que diz respeito à ameaça de serviços ou produtos substitutos, Orrico Filho *et alii* (1995, p. 38) citam que um produto pode sofrer a concorrência e mesmo ser eliminado do mercado por outro que o substitua com vantagens.

No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, a ameaça de substituição tem maior relevância para os usuários que tem como opção o uso de veículo particular (com maior ênfase em viagens de curta distância) ou a oferta de transporte aéreo. Desse modo, pode haver redução de retornos potenciais do setor, ou seja, quanto mais atrativa a alternativa de os usuários utilizarem outros serviços de transportes, maior será a pressão sobre os lucros das permissionárias. Frise-se que o transporte não-regulado (*clandestino*) tem surgido como outra opção para o usuário.

Outro aspecto importante é o poder de negociação dos usuários que tendem a atuar no sentido de obterem um serviço de melhor qualidade ao menor custo possível. Contudo, esse poder se tornaria relevante se apresentasse características de concentração, o que não ocorre em relação ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, em vista da dimensão continental do país que influi na distribuição esparsa da população. Neste sentido, a atuação do Órgão Regulador ganha tamanha importância para garantir o equilíbrio entre os interesses dos usuários e os interesses das empresas.

Por outro lado, os fornecedores podem influenciar as condições de competitividade das empresas, pelo aumento dos preços dos produtos que fornecem ou pela possível entrada no mercado oferecendo o serviço ou o produto que o comprador realiza.

No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, os fornecedores de insumos, especificamente quanto a veículos, combustíveis e lubrificantes, têm gerado acordos de negociação de longo prazo, em vista da manutenção de uma clientela – permissionárias – com alto poder de consumo, evitando que ambos apareçam em lados opostos como concorrentes na oferta do serviço.

Ressalte-se que o poder da indústria de ônibus se reflete no grau de concentração da frota nacional no tocante a chassis e a carrocerias. De acordo com os dados disponibilizados no Anuário Estatístico de 2002, as empresas Mercedes-Benz e Saab-Scania foram responsáveis, em 2001, respectivamente, por 46% e 34% da produção de chassis que compõem a frota nacional. Por sua vez, as firmas Marcopolo e Nielsen foram responsáveis,

em 2001, respectivamente, por 39% e 25% da produção de carrocerias. Esses fatos indicam a existência de uma estrutura oligopolizada em termos de produção de chassis e de carrocerias.

Segundo Brasileiro e Henry (2003, p. 75), até a década de 90 a frota de ônibus era quase toda da Mercedes-Benz, com 84% do total, e uma tímida concorrência da Scania e da Volvo, com 7% e 4%, respectivamente. O diagnóstico traçado por esses autores, ao estudarem a composição da frota de ônibus urbanos, pode ser aplicado à indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no sentido de que a concentração na fabricação dos veículos faculta às operadoras relações privilegiadas com as empresas fabricantes de ônibus, gerando relação de dependência entre fornecedor e consumidor, nos seguintes termos.

As maiores viações vieram assim a duplicar suas atividades, associando à operação de serviços de transporte a atuação como concessionária da marca, como agências de compra e revenda de ônibus, às vezes, constituindo-se como grupo de empresas presentes em várias cidades ou atividades de transporte. Deve-se ressaltar que certa articulação entre fabricantes e operadores serviu para impor à entidades públicas políticas de ampliação de frotas, usando-se também o argumento de atender à demanda emergente de transporte. (..) A produção brasileira de ônibus, aparece então como parte de um dispositivo global de maior alcance. Junto com a expansão da rede viária e com a constituição de um fundo financeiro de base tributária, ela faz parte do circuito integrado que define a nova política brasileira de transporte, baseada nos modais rodoviários e com pretensões à auto-suficiência.

Nesse escopo, a combinação e implicações das cinco forças de competição que atuam sobre a indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros definirão a estratégia a ser adotada pelas empresas, merecendo destacar a integração horizontal.

Porter (1986, p. 49; 1989, p. 10) enfatizou que as empresas adotam estratégias competitivas para criar uma posição defensável em uma indústria, para enfrentar com sucesso as cinco forças competitivas e, dessa forma, obter um retorno maior sobre o investimento. O autor citou (1986, pp. 50-51; 1989, pp. 11-12), como uma das formas de atingir esse fim, a liderança no custo total que se destaca em uma indústria fortemente regulada como é o caso do transporte rodoviário de passageiros.

A liderança no custo total requer intenso controle administrativo sobre os custos, haja vista que uma posição de baixo custo propiciará retornos acima da média na indústria. Entretanto, uma posição de custo total baixo requer, também, uma alta parcela de mercado e investimentos de capital em equipamentos modernos. A parcela relevante de mercado permitirá obter economias de escala na aquisição de insumos junto a fornecedores, o que

implica maior redução de custos. Nesse sentido, uma forma de aumentar o lucro é reduzindo os custos de prestação do serviço, por meio da constituição de grupos societários.

Porter (1989, pp. 291-293 e 296-300) mencionou que a estratégia corporativa surge para aumentar o retorno do capital investido maximizando o estabelecimento de inter-relações, as quais podem ser tangíveis, intangíveis ou entre concorrentes.

As inter-relações tangíveis surgem de oportunidades para compartilhar atividades entre empresas no tocante à tecnologia e à fornecedores, principalmente. Já as intangíveis envolvem transferência de *know-how* gerencial, enquanto que as inter-relações entre concorrentes provêm da existência de rivais que competem de fato ou potencialmente com uma empresa em mais de uma indústria.

Segundo Porter (1989, pp. 315-316), inter-relações de produção envolvem o compartilhamento de atividades como: logística, fabricação de componentes, montagem, testes e manutenção. Observa-se que são atividades desenvolvidas no âmbito das empresas que prestam os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Já as inter-relações de aquisição abrangem a compra de insumo comum. No caso dessa indústria, identifica-se a aquisição de peças, pneus, retentores, combustíveis e lubrificantes, itens inseridos na planilha de custos adotada para calcular anualmente o reajuste das tarifas, e, principalmente a aquisição de veículos. As inter-relações tecnológicas se referem ao compartilhamento de atividades para desenvolvimento de tecnologia.

Por fim, as inter-relações que envolvem a infra-estrutura das empresas incluem não só a parte física, mas também a gerência de recursos humanos, de contabilidade, financeira e jurídica (PORTER, 1989, pp. 308 e 320-321). Esse aspecto pode ser verificado por meio da existência de operações realizadas por empresas coligadas e controladas.

Assim, a adoção de estratégias corporativas aumenta o poder de barganha das permissionárias na aquisição de veículos e de combustível, principalmente, conforme citado pelo representante da Gontijo, empresa esta que se associou à São Geraldo¹⁴. Essa corporação passará a contar com pelo menos 1.600 ônibus e consumir mais de 80 milhões de litros de combustível.

¹⁴ Jornal Gazeta Mercantil. São Paulo: 28 de junho de 2004.

Outro fator relevante para a diminuição do custo das empresas integrantes de grupos societários é a redução do tamanho das empresas, em termos de garagens e pontos de apoio, haja vista que após associadas, deverá ser reduzida a duplicidade de infra-estrutura superpostas, o que é natural. Paralelamente a esse fato, poderá ocorrer enxugamento de pessoal, principalmente da área administrativa, pois a tendência é centralizar as operações da corporação.

Por sua vez, a receita das empresas integrantes de grupos societários tende a aumentar, em vista do acréscimo na produção de passageiro.quilômetro, atendendo diretamente os interesses dos acionistas.

Ora, observa-se, assim, que as empresas têm atuado de forma a buscarem a eficiência produtiva, haja vista que procuram otimizar a capacidade física instalada, utilizando-a com o máximo rendimento e menor custo, associada à eficiência alocativa caracterizada pela oferta de serviços classificados como diferenciado e pelo aumento físico ou *virtual* da frota, ao se associarem a outras empresas. Ainda, inclui-se nesses casos, ao processo de diversificação econômica observado no âmbito das empresas, pois se caracteriza como fornecimento de serviços necessários à economia nacional, porém, aproveitando-se a infra-estrutura física instalada, a tecnologia desenvolvida e a mão-de-obra empregada.

Certamente esses fatos têm propiciado ganhos de produtividade para as empresas, que por serem empresas privadas buscarão sempre a eficiência econômica, de modo a atender os interesses dos acionistas.

Porém, será que essa eficiência produtiva pode ser observada na prestação regular do serviço público? Provavelmente não, de maneira integral, já que a política tarifária não transfere pelo menos parte desse ganho para o usuário, por meio da modicidade tarifária.

Nesse escopo, a ANTT tem um grande desafio na busca pela eficiente regulação da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no sentido de reconhecer as estratégias de diversificação econômica e integração horizontal, na medida em que são importantes não só para o aumento na participação relativa na indústria (*market share*), o que pode propiciar maior retorno sobre o capital investido, mas também na busca de maior eficiência. Feita a análise no âmbito dos grupos societários e enfatizado a importância de sua constituição, passou-se a avaliar a concentração do setor, considerando cada grupo como uma unidade produtiva juntamente com as demais.

4.6. Concentração Econômica nos Grupos Societários

O resultado da análise de concentração, considerando os grupos identificados, está representado na Tabela 14.

Tabela 14: CR₈ - Grupos societários – sistema de transporte rodoviário de passageiros

Exercício	1998				1999				2000				2001					
	Atributo	P. (1)	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈
Pass.km	1	XVII	21,14			XVII	16,93			XVII	16,78			XVII	14,70			
	2	127	11,19			127	9,26			127	9,48			127	7,87			
	3	X	8,14			V	7,46			V	7,35			X	7,62			
	4	V	7,23	47,70		X	6,20	39,84			IX	6,56	40,17		V	6,94	37,13	
	5	IX	5,60			IX	6,08			X	5,34			IX	5,89			
	6	XIV	4,07			XIV	4,67			XIV	5,34			XIV	5,15			
	7	XV	2,74			IV	2,80			XIII	2,66			IV	4,62			
	8	XIII	2,66	15,07	62,77	XIII	2,65	16,21	56,06		XV	2,63	15,97	56,14	133	2,53	18,19	55,32
Pas	1	X	22,54			X	18,08			X	18,61			X	19,46			
	2	167	6,02			167	7,64			167	7,79			167	8,14			
	3	XVII	5,27			435	5,49			435	5,32			187	5,85			
	4	298	5,09	38,92		298	5,02	36,24			187	5,25	36,97		435	4,91	38,35	
	5	IX	4,04			187	4,79			298	4,78			298	4,57			
	6	435	3,37			IX	4,47			IX	4,56			IX	4,29			
	7	187	3,20			XVII	3,42			XVII	3,32			XVII	3,10			
	8	II	2,13	12,75	51,68	XIV	2,26	14,94	51,18		XIV	2,35	15,01	51,98	XIV	2,33	14,28	52,63
Km	1	XVII	17,24			XVII	13,17			XVII	13,36			XVII	12,70			
	2	X	10,22			V	11,35			XIV	8,92			V	8,28			
	3	XIV	8,41			XIV	8,01			V	8,23			XIV	7,97			
	4	V	7,19	43,07		X	7,69	40,22			127	7,31	37,83		X	7,53	36,48	
	5	127	6,91			127	6,87			IX	6,38			127	6,37			
	6	IX	4,87			IX	5,22			X	4,78			IX	6,16			
	7	XV	3,35			IV	2,95			IV	2,88			IV	3,41			
	8	133	2,32	17,45	60,52	VIII	2,61	17,65	57,87		133	2,87	16,92	54,74	133	2,73	18,68	55,16
Frota	1	XVII	11,58			XVII	10,92			XVII	11,73			XVII	11,10			
	2	V	9,08			IX	8,12			IX	7,18			IX	7,27			
	3	IX	7,20			V	6,81			V	7,00			V	6,71			
	4	X	6,91	34,78		127	5,85	31,70			127	6,01	31,91		XIV	5,68	30,75	
	5	127	5,30			X	5,79			XIV	5,91			127	5,61			
	6	XIV	4,80			XIV	5,48			X	4,10			X	5,09			
	7	XIII	3,62			IV	3,61			XIII	3,24			IV	3,60			
	8	IV	2,57	16,29	51,07	XIII	3,22	18,10	49,80		IV	3,11	16,36	48,27	XIII	2,96	17,26	48,01

(1) Posição.

(2) GS = grupos societários representados por números romanos, de acordo com a Tabela 13; Cód. Emp. = código das empresas representado por números arábicos.

(3) Participação no mercado (%).

No que diz respeito à movimentação de *passageiros*, notou-se uma certa estabilidade no período em relação aos índices CR₄ e CR₈ no período 1998-2001, respectivamente, em torno de 38% e 52%, o que demonstra um elevado nível de concentração em função de passageiros transportados, em especial entre 1999 e 2001, haja vista que as oito principais unidades produtivas são as mesmas.

Há que se ressaltar, no entanto, que este fato é devido às permissionárias que prestam os serviços de transporte de passageiros em linhas semi-urbanas, especialmente aquelas que atuam no entorno do Distrito Federal, como é o caso das empresas: Taguatur (167); Rápido Planaltina (435) e o Grupo Anapolina constituído por seis firmas (33, 34, 70, 87, 123 e 403). Verifica-se, também, que grandes empresas, mesmo participando de grupos societários foram perdendo posição no setor, conforme ocorreu com o Grupo Itapemirim, formado pelas empresas Itapemirim (15) e Penha (23), e pelo Grupo JCA, constituído pelas empresas Viação Cometa (5), Viação Catarinense (45), Viação 1001 (107) e Expresso do Sul (546). Merece destacar, ainda, o surgimento do Grupo Eucatur que engloba as empresas Eucatur (370), Andorinha (238), Serra Azul (376) e Nova Integração (402).

Quanto à *distância percorrida*, notou-se que o CR₄ sofreu redução ao longo do período, mas permaneceu acima de 36%. Por outro lado, houve aumento progressivo para as quatro empresas seguintes, à exceção do ano de 2000. Considerando que a Viação Motta (133) não enviou ao Poder Permitente os dados operacionais relativos ao exercício de 1999, pode-se asseverar que as oito principais unidades produtivas identificadas são praticamente as mesmas entre 1999 e 2001, sendo responsáveis por mais de 54% (CR₈) do total de quilômetros percorridos. Dessa forma, verifica-se que os valores dos índices CR₄ e CR₈ demonstram um elevado nível de concentração em função da distância percorrida, que pode ter ocorrido em função da obtenção, por parte das oito principais transportadoras, do direito de explorar ligações de maiores distâncias.

A análise do atributo *frota* mostrou que as principais unidades permaneceram inalteradas no período observado, havendo apenas troca de posições entre elas. Ainda, apesar de o valor do índice CR₈ apresentar ligeira redução, variando entre 51% (1998) e 48% (2001), verifica-se um elevado grau de concentração, quanto à frota nacional empregada na prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

A avaliação do atributo *passageiro.kilômetro* mostrou resultado interessante. Observou-se que o índice CR₈ permaneceu quase que estável entre 1999 e 2001, estando próximo de 56%, apesar de ter sofrido queda relevante entre 1998 e 1999. O CR₄ também apresentou comportamento semelhante, ficando estável entre 1999 e 2000 (40%), e sofrendo nova redução entre 2000 e 2001. Enfim, notou-se que as principais unidades garantiram um faturamento equivalente a quase 56% do total produzido pela indústria, bem acima dos 40%

verificados quando não se levou em conta os vínculos de interdependência econômica entre as permissionárias.

Por último, comparando-se os resultados obtidos para as variáveis distância percorrida, frota e passageiro.kilômetro produzido, observou-se que seis unidades produtivas são as mesmas para os três atributos. Dessa forma, em que pese a redução ocorrida nos percentuais relativos de participação no mercado, ao longo do período 1998-2001, restou comprovado que as seis unidades foram responsáveis por 46% da frota nacional utilizada em 1998 e por 42% em 2001, por 55% da distância total percorrida em 1998 e por 49% em 2001 e por 57% do faturamento total da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros em 1998 e por 50% em 2001. Especificamente, neste caso e ao final do período, apenas seis unidades detiveram simplesmente metade do faturamento total do setor, que é operado por pelo menos 214 empresas. Isto leva a afirmação de que a indústria analisada apresenta elevado grau de concentração.

Portanto, as interconexões mantidas entre as empresas, principalmente do tipo tangíveis, indicam que as empresas que prestam os serviços de transporte rodoviário de passageiros têm adotado estratégias empresariais, de modo a favorecerem o aumento do retorno sobre o capital investido, atendendo diretamente os interesses dos acionistas ou do grupo societário de que fazem parte. Isto pode representar fortalecimento das empresas para combaterem as cinco forças competitivas que atuam no setor, especialmente a ameaça de serviços substitutos (transporte aeroviário e transporte rodoviário clandestino) e o poder de negociação dos fornecedores de ônibus e de insumos. Neste caso, o benefício se reflete nos possíveis ganhos de escala na aquisição desses produtos. Como exemplo, pode-se citar a recente aquisição de 143 ônibus efetuada pelo Grupo JCA junto à Scania por R\$ 50 milhões¹⁵. Frise-se que os veículos irão renovar frotas de três operadoras - Viação Catarinense (SC), Rápido Ribeirão Preto (SP) e Auto Viação 1001 (RJ). Este fato demonstra, também, que o Grupo JCA expandiu sua atuação para outros mercados geográficos, em face da existência de vínculo de interdependência econômica entre as empresas.

¹⁵ Jornal Gazeta Mercantil. São Paulo: 3 de maio de 2004.

O resultado da análise da concentração para os serviços convencional e diferenciado, considerando os grupos societários identificados, está representado na Tabela 15.

Tabela 15: Grupos societários: serviços convencional e diferenciado

Exercício	1998				1999				2000				2001					
	Atributo	P. (1)	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈
Pass.km	1	XVII	22,95	48,29	63,14	XVII	18,40	43,18	57,71	XVII	18,51	44,33	58,94	XVII	16,19	38,99	57,02	
	2	127	12,00			127	10,06			127	10,46			127	8,67			
	3	V	7,26			V	8,10			V	8,11			V	7,65			
	4	IX	6,08			IX	6,61			IX	7,24			IX	6,49			
	5	X	4,77	14,85		XIV	5,08	14,53			XIV	5,89	14,61		XIV	5,67	18,02	
	6	XIV	4,42			X	3,52			XII	2,93			IV	5,09			
	7	52	2,96			IV	3,04			IV	2,90			X	4,48			
	8	XIII	2,70			XIII	2,88			52	2,89			133	2,79			
Pas	1	XVII	9,29	26,17	39,29	IX	7,91	23,41	35,31	IX	8,43	23,04	35,85	IX	7,97	23,86	37,19	
	2	IX	7,13			XVII	6,06			XVII	6,13			X	5,80			
	3	X	5,98			X	5,44			XIV	4,35			XVII	5,76			
	4	V	3,76			XIV	4,00			X	4,12			XIV	4,32			
	5	XIV	3,63	13,12		V	3,63	11,91			V	3,72	12,81		V	3,66	13,33	
	6	II	3,57			127	2,82			II	3,09			II	3,56			
	7	127	3,43			VI	2,76			127	3,01			IV	3,22			
	8	VI	2,48			IV	2,71			VI	2,99			VI	2,89			
Km	1	XVII	18,21	42,92	61,33	XVII	13,91	41,63	59,16	XVII	14,26	40,37	56,23	XVII	13,54	37,64	56,21	
	2	XIV	8,88			V	11,99			XIV	9,52			V	8,82			
	3	X	8,24			XIV	8,47			V	8,79			XIV	8,49			
	4	V	7,59			127	7,26			127	7,80			127	6,79			
	5	127	7,30	18,41		X	5,89	17,52			IX	6,81	15,87		IX	6,57	18,57	
	6	IX	5,14			IX	5,51			IV	3,08			X	5,45			
	7	52	3,52			IV	3,12			133	3,07			IV	3,63			
	8	133	2,45			VIII	3,00			52	2,91			133	2,91			

(1) Posição.

(2) GS = grupos societários representados por números romanos, de acordo com a Tabela 13; Cód. Emp. = código das empresas representado por números arábicos.

(3) Participação no mercado (%).

O resultado da análise para as três variáveis demonstrou, como era esperado, aumento da concentração medida tanto pelo CR₄ quanto pelo CR₈. O aumento relativo ao CR₈ ficou acima de nove pontos percentuais para todos os exercícios e atributos, conforme mostra a Tabela 16.

Tabela 16: Evolução do CR₈ no período 1998-2001 (serviços convencional e diferenciado)

Exercício	CR ₈ (%)							
	1998		1999		2000		2001	
Atributo	Sem GS ¹	Com GS	Sem GS	Com GS	Sem GS	Com GS	Sem GS	Com GS
Pass. m	54	63	47	58	49	59	44	57
Kn	50	61	46	59	45	56	43	56
Pas	28	39	25	35	26	36	24	37

Obs: GS = grupo societário.

(1) Os valores das colunas denominadas sem GS foram retirados da Tabela 10.

Observou-se que, ao final do período, o grau de concentração mensurado pelo CR₈ aumentou, merecendo destacar a produção de passageiro.kilômetro que passou de 44% para 57%. É interessante registrar que os Grupos Societários V, IX, X, XIV, XVII e a empresa São Geraldo (127) aparecem entre os oito principais tanto para a quantidade de passageiros transportados, quanto para a distância percorrida, em todo o período (Tabela 15).

No caso de passageiro.kilômetro, os Grupos V, IX, XVII e a São Geraldo aparecem nas quatro primeiras posições também para todo o período 1998-2001 (Tabela 15). Portanto, em vista dos valores apresentados pelos índices CR₄ e CR₈, pode-se afirmar que o grau de concentração é elevado, em que pese existirem pelo menos 214 operadoras atuando ao final de 2001.

Já o resultado da análise da concentração para as ligações de transporte semi-urbano está representado na Tabela 17.

Tabela 17: Grupos societários: transporte rodoviário interestadual semi-urbano

Exercício	1998				1999				2000				2001				
	Atributo	P. (1)	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄	CR ₈	GS ou Cód. Emp. (2)	Part. Merc (3)	CR ₄
Pass.km	1	X	47,87	83,54	97,69	X	37,02	87,06	98,19	X	39,63	85,40	97,92	X	38,55	85,96	97,75
	2	167	16,23			167	20,42			167	18,36			167	20,11		
	3	435	10,43			435	17,13			435	15,21			435	13,96		
	4	187	9,01			187	12,49			187	12,20			187	13,34		
	5	298	8,41	14,16		298	8,03	11,13		298	6,97	12,52		298	6,62	11,79	
	6	507	3,80			311	1,38			507	3,31			507	3,04		
	7	310	1,50			310	1,17			310	1,16			310	1,08		
	8	183	0,44			206	0,55			310	1,08			311	1,05		
Pas	1	X	44,19	77,63	93,51	X	34,49	76,25	93,93	X	35,69	74,88	93,51	X	35,37	75,42	93,06
	2	167	13,90			167	17,58			167	16,92			167	17,53		
	3	298	11,75			435	12,63			435	11,59			435	10,63		
	4	435	7,78			298	11,55			187	10,68			187	11,89		
	5	187	7,09	15,89		187	10,13	17,67		298	10,41	18,63		298	9,89	17,64	
	6	310	3,42			310	2,94			507	2,92			507	2,68		
	7	507	3,37			311	2,85			310	2,81			310	2,80		
	8	333	2,02			333	1,76			311	2,49			311	2,26		
Km	1	X	45,58	83,47	96,80	X	39,33	83,77	97,79	X	43,45	79,32	97,10	X	39,07	83,19	96,12
	2	298	13,50			187	16,21			167	13,32			167	19,59		
	3	167	13,22			167	15,57			187	11,61			187	14,04		
	4	435	11,18			298	12,65			298	10,93			435	10,48		
	5	507	6,03	13,32		435	9,80	14,03		435	9,45	17,78		298	5,21	12,93	
	6	187	5,42			311	2,58			507	4,02			507	3,69		
	7	310	1,14			310	0,97			311	3,44			311	3,22		
	8	206	0,73			206	0,69			310	0,87			310	0,81		

(1) Posição.

(2) GS = grupos societários representados por números romanos, de acordo com a Tabela 13; Cód. Emp. = código das empresas representado por números arábicos.

(3) Participação no mercado (%).

Verificou-se que praticamente não houve alteração para o CR₈ em relação aos valores encontrados, sem se considerar os grupos societários constituídos. Isto se deve porque, entre as oito principais empresas vistas isoladamente, apenas as firmas Anapolina (33) e Vialuz (403) mantêm vínculo de interdependência econômica.

Por sua vez, o resultado da concentração mensurada pelo índice CR₄ está representado na Tabela 18.

Tabela 18: Evolução do CR₄ no período 1998-2001 (transporte semi-urbano)

CR ₄ (%)								
Exercício	1998		1999		2000		2001	
Atribuição	Sem GS ¹	Com GS	Sem GS	Com GS	Sem GS	Com GS	Sem GS	Com GS
Pass. m	75	84	87	87	78	85	78	86
Kn	76	83	84	84	73	75	73	75
Pas	70	78	76	76	67	75	67	75

Obs.: GS = grupo societário

(1) Os valores das colunas denominadas sem GS foram retirados da Tabela 10.

Observou-se que o acréscimo sofrido pelo CR₄ é idêntico ao valor da participação relativa da empresa Vialuz (403), no âmbito de cada uma das variáveis. No exercício de 1999, o CR₄ não se alterou, pois naquele ano a Vialuz não encaminhou os dados operacionais ao Poder Permitente. Tal fato demonstra a soberania do Grupo formado pelas empresas Anapolina (33), e Vialuz (403) no segmento de transporte semi-urbano durante o período 1998-2001.

Além disso, constatou-se que esse Grupo, ao final do período, foi responsável por quase 39% do faturamento referente às ligações de transporte semi-urbano, quando o CR₄ correspondeu a 86% e o CR₈ atingiu quase 98%. Portanto, pode-se afirmar que o grau de concentração é extremamente elevado naquele segmento, na medida em que, em todo o período analisado e para todas as variáveis consideradas, os valores indicados pelo CR₄ e pelo CR₈ referem-se ao mesmo conjunto de empresas.

Constatado que a indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros apresenta elevado grau de concentração econômica, principalmente quando se considerou os grupos societários identificados, caberia ao Órgão Regulador adotar mecanismos regulatórios eficientes, com o intuito de inserir maior concorrência naqueles mercados (rotas) que pudessem sustentá-la. Esse procedimento poderia, ainda, ser fortalecido por meio da atuação em conjunto com os órgãos de controle da concorrência, a fim de se verificar o possível exercício de poder mercado pelas empresas estabelecidas.

Além disso, associado a essa regulação para concorrência, poder-se-ia adotar mecanismos regulatórios no âmbito da política tarifária, que permitissem absorver pelo menos parte dos ganhos de produtividade auferidos pelas transportadoras, decorrentes dos vínculos de interdependência econômica existentes, haja vista que esses ganhos têm proporcionado às empresas obterem eficiência alocativa e distributiva, principalmente, em que pese essas firmas estarem explorando serviços públicos ou atividades de econômicas de interesse público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne aos aspectos conceituais apresentados no Capítulo 2, observou-se que a intervenção estatal no domínio econômico sofreu alterações ao longo do tempo, ora se comportando de forma rígida, ora de maneira flexível. Isso decorreu em função do momento político-histórico, do dinamismo das relações sociais, do desenvolvimento tecnológico e de fatos econômicos relevantes. Paralelamente a esses eventos, mas não dissociados deles, a estrutura do Estado aumentou em face de um processo de estatização e, posteriormente, passou por um processo inverso, em que houve diminuição do tamanho do Estado, enfatizada a partir da década de 80. Nessa época foram disseminados os conceitos de privatização, desestatização e desregulação.

Essas transformações influenciaram o Poder Público no seu modo de intervir em determinados setores da economia, induzindo o mercado a fornecer bens e serviços em regime de eficiência econômica, a fim de atender o interesse coletivo. Esse processo apresentou determinadas características, conforme a atividade econômica regulada, ora considerada de utilidade pública, ora definida como serviço público, em decorrência da importância estratégica ou de segurança nacional e da relevância social. A conceituação de serviço público também acompanhou as modificações sociais, econômicas e políticas, e apresentou características próprias e comuns, de acordo com os aspectos jurídicos de cada país.

No que tocante às atividades de transporte coletivo de passageiros, constatou-se que a experiência internacional considera aquelas atividades como serviço de utilidade pública, serviços impróprios ou virtuais e serviços econômicos de interesse geral. No caso do Brasil, pode-se afirmar que os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros assumiram características de serviços públicos, quando prestados sob o regime de concessão ou de permissão, e de atividades privadas de interesse público, quando prestadas sob o regime de autorização. Entretanto, somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, aqueles serviços foram definidos como serviços exclusivos da União. Contudo, os serviços de transporte rodoviário de passageiros sempre foram prestados pelo setor privado, sendo submetidos a forte controle estatal, devido a sua importância para o desenvolvimento social e econômico do País, para assegurar a unidade nacional e para promover a integração regional.

Em vista desses fatores, o Poder Público tem regulado a oferta, impondo as condições de prestação dos serviços dentro de uma estrutura extremamente rígida, com fortes barreiras à entrada e restrições ao mercado, que praticamente não deixam o operador alterar de forma substancial o modo de prestação dos serviços. Juridicamente, essa intervenção abrange os aspectos disciplinante e de serviço público (forma prestativa). Relativamente ao primeiro caso, verificou-se que o Poder Permitente exerce o poder de polícia em várias situações, por meio da outorga de autorização para exploração de alguns tipos de serviços e por meio da fiscalização para fazer valer a autoridade pública. Quanto ao segundo caso, trata-se da prestação regular dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

O Estado interfere nessa indústria com a justificativa de corrigir falhas de mercado, em especial: (a) as externalidades negativas que afetam o sistema viário, o meio ambiente e áreas urbanas; e (b) o oligopólio, característica da oferta da produção de transporte rodoviário de passageiros, com intuito de impor regras de concorrência. Esse modo de atuação poderia ser fortalecido com implantação de políticas públicas, a fim de equiparar oportunidades, de focalizar a oferta dos serviços para as áreas mais remotas e de difícil acesso e de promover a modicidade tarifária. Porém, o CONIT, órgão incumbido de propor políticas de transporte, ainda não foi operacionalizado, indicando uma grave falha institucional, pois a falta de políticas específicas voltadas para o setor de transporte pode estar prejudicando a atuação do órgão regulador, em que pese a existência de princípios gerais norteadores do gerenciamento da infra-estrutura e da operação de transporte.

Por outro lado, a experiência internacional caminhou para a desregulamentação parcial ou total dos serviços de transporte rodoviário de ônibus. Os resultados desse processo foram diversos, destacando-se, no curto prazo, o aumento de tarifas e, no longo prazo, a concentração da oferta de serviço nas mãos de poucos operadores, principalmente daqueles que exploravam simultaneamente a infra-estrutura integrante do sistema. Ainda, o grau dessa concentração atingiu patamar acima do observado quando os serviços eram regulados. Esses fatos mostram que nem sempre a desregulamentação dos serviços foi benéfica para a sociedade.

No Brasil, conforme desenvolvido no Capítulo 3, a regulação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros está voltada para o controle de quantidade, de qualidade e do preço, característica da regulação estritamente econômica. Esse mecanismo existe desde os primórdios desse serviço, quando já se estabeleciam as condições de prestação, o prazo, a oferta e o preço. Ao longo do tempo, esse mecanismo foi sendo aperfeiçoado, de acordo com a evolução dos conceitos econômicos (modelo de remuneração pelo custo médio do serviço) e jurídicos (concessão, permissão e autorização). Quanto à regulação antitruste, há pouca sinalização no ordenamento jurídico, em especial a Lei n.º 10.233/01, que embasa a regulação de serviço. Ou seja, a regulação em defesa da concorrência é aplicada de forma muito frágil, em que pese estarmos diante de uma indústria oligopolizada.

A regulação exercida pela ANTT e pelo MT se mostrou extremamente rígida, impedindo a competição para o mercado e no mercado, em função das exigências cobradas dos interessados em participar de licitações e dos parâmetros estabelecidos para a prestação de serviço, destacando-se: (a) a vedação à participação de pessoas físicas e de consórcios de empresas; (b) o tipo de veículo exigido; (c) prazo longo das outorgas de permissão; e (d) ciclos licitatórios extremamente longos. Por outro lado, observou-se que o Poder Permitente, em determinadas situações, adotou procedimentos semelhantes a desregulação parcial, ao permitir que o transportador promova alterações operacionais na prestação do serviço. Entretanto, algumas dessas modificações foram transformadas em serviço complementar e, posteriormente, em linhas base, procedimento que beneficiou algumas empresas, pois não se submeteram ao processo de concorrência para o mercado.

No tocante ao serviço diferenciado e aos serviços especiais, a experiência internacional mostrou que esses serviços foram totalmente desregulamentados. No Brasil, esses serviços são oferecidos sem a obrigação de prévia licitação.

No caso do serviço diferenciado, a sua implantação só é permitida exclusivamente para as empresas estabelecidas na indústria e no itinerário da linha explorada. Isso só poderá ocorrer após se submeter à concorrência para o mercado, a fim de obter a outorga de permissão para prestar serviço convencional ou semi-urbano. Somente após esse processo poderá oferecer o serviço diferenciado.

No que diz respeito aos serviços de transporte rodoviário internacional em período de temporada turística, a prestação ocorre sob regime de autorização, delegada exclusivamente às empresas permissionárias do sistema de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A oferta de linhas está baseada no estudo de viabilidade técnica e econômica que indica, ao final, a distribuição espacial do serviço. Nesse sentido, constatou-se que a oferta dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil acompanha a distribuição do PIB, de empresas e da população, e, por conseguinte, apresentou concentração nas regiões Sudeste e Sul. Essa concentração também ocorreu para os fluxos de passageiros de maior densidade, especialmente, para as viagens de curta e média distância.

Em relação à distribuição geográfica da frota¹⁶, os dados referentes ao exercício de 2001 mostraram que 80,3% dos veículos encontravam-se nas regiões Sul e Sudeste (24% e 56,0%, respectivamente), enquanto que 19,7% situavam-se nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que concerne à política tarifária, conclui-se que ela beneficia as operadoras, pois transfere todo acréscimo de custo para a tarifa, onerando o usuário. Além disso, não há qualquer mecanismo que transfira pelo menos parte dos ganhos de produtividade auferidos pelas empresas, em prol da modicidade da tarifa. Por outro lado, o Poder Permitente prevê a exploração de projetos conexos à prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (terminais rodoviários e pontos de parada), que permitem às empresas obterem receitas extras, as quais deveriam ser consideradas para atender o princípio da modicidade tarifária. Ainda, a depreciação, que poder ser entendida como um fundo de reserva para a renovação da frota, na verdade tem se prestado para capitalizar as empresas, já que não há um critério definido de substituição de veículos, nem tampouco o Estado tem exercido o poder de polícia mediante fiscalização.

¹⁶ O critério utilizado foi o da localização da sede da empresa.

A análise da oferta de produção da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, apresentada ao longo do Capítulo 4, demonstrou elevado grau de concentração econômica, na medida em que, ao final de 2001, a principal empresa foi responsável por 13% de participação na produção de pass.km, enquanto que o valor do CR₄ e do CR₈ alcançou, respectivamente, o patamar de 33% e de 44%, para o segmento de ligações que abrangem a oferta de serviços convencional e diferenciado. Em relação às ligações em que foram atendidos os usuários do transporte semi-urbano, ao final de 2001, a principal firma detinha 30% de participação na produção de pass.km, enquanto que o valor do CR₄ e do CR₈ alcançou o patamar de 78% e de 97%, respectivamente¹⁷.

As certidões simplificadas emitidas pelas juntas comerciais estaduais trouxeram informações valiosas sobre a composição acionária das empresas, possibilitando a identificação de grupos societários, que permitiu analisar a real concentração da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Assim, nas ligações em que são ofertados o serviço convencional e o diferenciado, ao final de 2001, a principal unidade produtiva foi responsável por 16% da produção de pass.km, enquanto que o CR₄ e o CR₈ atingiram o patamar de 39% e de 57%, respectivamente. Já no que diz respeito ao segmento constituído pelas ligações de transporte semi-urbano, ao final de 2001, a principal unidade produtiva teve uma participação de 39% na produção de pass.km, enquanto o CR₄ e o CR₈ indicaram o valor de 86% e de 98%, respectivamente. Observa-se, portanto, que a concentração aumentou devido à existência de vínculos de interdependência econômica entre as permissionárias.

A formação de grupos societários, ou seja, a existência de integração horizontal, indica que as empresas estão adotando estratégias para expandirem sua atuação no mercado, além de esconder a concentração real e de falsear a competição na indústria, haja vista que potenciais firmas concorrentes passaram a integrar o mesmo grupo empresarial. Este fato reduz mais ainda o nível de competição e, por outro lado, aumenta o grau de concentração.

¹⁷ A Razão de Concentração é um índice que fornece a parcela de mercado das principais empresas da indústria,

sendo definida como:
$$CR(k) = \sum_{i=1}^k s_i$$

em que CR (k) = razão de concentração das k principais empresas da indústria; k = 1, 2, 3, ..., n; e s_i = parcela relativa de cada empresa (i) na indústria.

Outro aspecto associado ao grau de interdependência econômica entre as empresas é a possibilidade de a posição relevante alcançada em mercado regulamentado se traduzir em poder político e favorecer o processo de captura do legislador, bem como do regulador. Este processo seria representado pela elaboração de dispositivos regulatórios, que atendam aos interesses do setor privado em detrimento do interesse público.

Portanto, os grupos societários fortalecem as empresas que os integram para enfrentarem as cinco forças competitivas que atuam no setor, especialmente a ameaça de serviços substitutos (transporte aeroviário e transporte rodoviário clandestino) e o poder de negociação dos fornecedores de ônibus e de insumos. Este fato pode estar propiciando maior eficiência às empresas que integram algum grupo societário, especialmente, para aquelas permissionárias, cujo grupo se encontra entre os oito de maior produção. Além disso, as interações verificadas entre as permissionárias têm como objetivo compartilhar atividades que favoreçam tanto o aumento do retorno do capital, atendendo diretamente os interesses dos acionistas ou do grupo societário de que fazem parte, quanto à participação em outros mercados, caracterizando a expansão geográfica.

O processo de concentração observado na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros no Brasil é consequência da regulamentação adotada pelo Poder Permitente, especificamente devido à imposição de barreiras à entrada de novos operadores, associada ao longo ciclo licitatório e ao longo prazo das outorgas de permissão fixado em 15 anos.

Por fim, é competência do Poder Permitente – Órgão Regulador e Órgão Setorial – elaborar modelos de regulamentação que estabeleçam claramente as condições que visem propiciar concorrência efetiva entre os agentes e transferir, para a prestação dos serviços, pelo menos parte dos benefícios obtidos pelas empresas no processo de diversificação e de concentração econômica, especificamente quanto à obtenção de receitas extras pelas permissionárias, em decorrência da exploração de projetos conexos à prestação do serviço público, a fim de atender o princípio da modicidade tarifária.

Ainda, devem ser observados os dispositivos referentes à legislação de defesa da concorrência, especialmente quanto ao monitoramento e ao acompanhamento de práticas de mercado das permissionárias. Associadas a esses fatores devem ser promovidas a redução de barreiras à entrada de novos operadores, especialmente quanto ao serviço diferenciado, e do prazo das permissões, bem como a realização de licitações com maior frequência. Dessa forma, a oferta dos serviços atingiria a eficiência econômica desejada, além de preservar o interesse do usuário e de garantir a rentabilidade dos investidores.

As conclusões deste trabalho permitem, sob ponto de vista integrado, apresentar algumas sugestões para pesquisas futuras, a saber:

- O estudo dos reflexos da diversificação e da concentração econômica no plano geográfico da operação para prestação dos serviços, apoiando-se para isso em Sistema de Informação Geográfica em Transportes (SIG-T) para análise de redes, de conectividade e de competitividade no tempo e no espaço, com vistas a detectar efeitos integrados de expansão da empresa e ampliação da sua base operacional;
- A avaliação de políticas pró-competitivas e de defesa da concorrência na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- No âmbito das Ciências Políticas, o estudo de como se estabelecem as relações de poder no seio das empresas permissionárias, no intuito de influenciarem a elaboração do aparato regulatório;
- O estudo da eficiência técnica, a estrutura de custos e a produtividade da indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, com base em Análise Envoltória de Dados (DEA);
- O estudo de conceitos e de técnicas contemporâneas para elaboração de indicadores de desempenho e de sistemática de avaliação de *performance* das permissionárias de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- O estudo de viabilidade econômica com vistas a regulamentar a utilização de veículos de pequeno porte para o transporte rodoviário de passageiros.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUILAR, F. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ARAGÃO, A. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo e Econômico*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Impact and Benefits of Deregulation*. Publicado em 1999. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 25 jun. 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, C. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARROSO, L. Apontamentos sobre Agências Reguladoras. In. MORAES, A. (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BENJÓ, I. *Fundamentos de Economia da Regulação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.
- BILAC PINTO. *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*. 2ª ed. Atualização e notas de Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BRASIL. *Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995a. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2003.
- BRASIL. *Decreto 2.521, de 20 de março de 1998*. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional coletivo de passageiros e dá outras providências. Brasília, 1998a. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2003.
- BRASIL. *Lei 9.074, de 7 de julho de 1995*. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, 1995b. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, 1988a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2003.
- BRASIL. *Lei 10.233, de 5 de junho de 2001*. 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. Brasília, 2001. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 18 mar. 2004.
- BRASIL. *Decreto-lei 512, de 21 de março de 1969*. Regula a Política Nacional de Viação Rodoviária, fixa diretrizes para a reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e dá outras providências. Brasília, 1969. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.
- BRASIL. *Decreto 68.961, de 20 de julho de 1971*. Regulamenta o transporte coletivo de passageiros de caráter interestadual e internacional por estradas de rodagem. Brasília, 1971. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 71.984, de 23 de março de 1973*. Altera o Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros, aprovado pelo Decreto n.º 68.961, de 20 de junho de 1971. Brasília, 1973. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 81.219, de 16 de janeiro de 1978*. Altera o regulamento dos serviços rodoviários interestaduais e internacionais de transporte coletivo de passageiros, aprovado pelo decreto 68.961, de 20 de julho de 1971 e alterado pelo Decreto 71.984, de 23 de março de 1973. Brasília, 1978. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 90.958, de 14 de fevereiro de 1985*. Aprova o Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros. Brasília, 1985. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Lei 8.028, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 99.244, de 10 de maio de 1990*. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 92.353, de 31 de janeiro de 1986*. Aprova o Regulamento dos Serviços Rodoviários Interestaduais e Internacionais de Transporte Coletivo de Passageiros, e dá outras providências. Brasília, 1986a. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 35, de 11 de fevereiro de 1991*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Infra-Estrutura e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 502, de 23 de abril de 1992*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério dos Transportes e das Comunicações e dá outras providências. Brasília, 1992a. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992*. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992b. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 952, de 7 de outubro de 1993*. Dispõe sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 1.642, de 25 de setembro de 1995*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério dos Transportes e dá outras providências. Brasília, 1995c. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1998b. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2003.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Resolução 18, de 23 de maio de 2002*. Dispõe sobre a adequação e a compilação em um único documento, dos diversos atos emitidos pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT, relativos à prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros pelas empresas permissionárias. Brasília, 2002a. Disponível em: <www.antt.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2004.

BRASIL. *Decreto 96.756, de 22 de setembro de 1988*. Transforma em linhas, no regime de permissão, os serviços de que tratam os incisos I, IV, V e VI do art. 46 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 92.353, de 31 de janeiro de 1986b. Brasília, 1988b. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 99.072, de 8 de março de 1990*. Altera o regulamento dos serviços públicos rodoviários de transporte coletivo de passageiros, interestaduais e internacionais, e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Decreto 87.348, de 29 de junho de 1982*. Regulamenta a Lei n.º 6.505, de 13 de dezembro de 1977, e estabelece as condições em que serão prestados os serviços de transporte turístico de superfície e dá outras providências. Brasília, 1982. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. *Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, 1997. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2003.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). *Resolução 16, de 23 de maio de 2002*. Aprova o Glossário dos Termos e dos Conceitos utilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres na regulamentação da prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Brasília, 2002b. Disponível em: <www.antt.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2004.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Relatório da Ouvidoria. Ano I, janeiro a dezembro de 2003. Brasília: ANTT, 2004. Disponível em: <www.antt.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2004.

BRASILEIRO, A. *et alii*. Garagem: alcances do ônibus e limites da viação. In: BRASILEIRO, A. e HENRY, E. (Org.). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. 5ª ed. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2003.

BRASILEIRO, A.; HENRY, E. Secretaria de Viação, fabricação e promoção do sistema de ônibus. In: In: BRASILEIRO, A. e HENRY, E. (Org.). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. 5ª ed. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. *Uma Reforma da Administração Pública no Brasil*. Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 1, jan-mar 1998.

CORREIA NETO, V. *et alii*. *Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: uma avaliação da configuração espacial da oferta de serviços com a utilização de Sistema de Informação Geográfica em Transportes (SIG-T)*. Universidade de Brasília, 2004 (mimeo).

COSTA, A. *Organização Industrial, Mercados Contestáveis e Política Pública*. Texto Didático n.º 5. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

DI PIETRO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FARINA, E. *A Teoria dos Mercados Contestáveis e a Teoria da Organização Industrial: um artigo-resenha*. Estudos Econômicos, vol. 20, n.º 1, jan-abr. São Paulo: 1990.

FIGUEIREDO, L. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. *Estudo do Mercado Interno de Turismo*. São Paulo: FIPE, 2002.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIFONI, G. *Instituições Regulatórias do transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros: o Caso das Agências Reguladoras Estaduais Brasileiras*. 2002. 189 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Rio de Janeiro, 2002.

GOMIDE, A. *Regulação Econômica nos Serviços Públicos de Transporte Urbano por Ônibus no Brasil*. 1998. 128f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

_____. Notas de Aula. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2003.

GÔMARA, A. *O Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros*. 1ª ed. Brasília: ABRATI, 1999.

GROTTI, D. Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In: SUNDFELD, C. (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.

HENRY, E. (a). Os Funis: um esquema analítico: da produção simples do serviço à empresa capitalista de transporte. In: BRASILEIRO, A. e HENRY, E. (Org.). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*, 5ª ed., São Paulo: Cultura Editores Associados, 2003a.

_____. (b). ONIBUCAD, Cadastramento Tipológico e Dinâmica de Escala da Viação. In: BRASILEIRO, A. e HENRY, E. (Org.). *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*, 5ª ed., São Paulo: Cultura Editores Associados, 2003b.

HOFFMANN, R. *Estatística para Economistas*. 3ª ed., São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Departamento de Comércio e Serviços. *Pesquisa Anual de Serviços 2000-2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

JOHNSON, B. *et alii*. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas: concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.

JUSTEN, M. *A Noção de Serviço Público no Direito Europeu*. São Paulo, Dialética, 2003.

MARQUES NETO, F. A nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In. SUNDFELD, C. (Coord.). *Direito Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Notas de Aula. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2003.

MELLO, M. Defesa da Concorrência. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. *Motivações que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana brasileira: Pesquisa de Imagem e Opinião sobre os Transportes Urbanos*. Brasília, 2002.

MORRISON, S. *et alii*. *International Comparison of Privatization and Deregulation and the USA, the UK and Japan*. Volume III: Airline and Trucking, dezembro de 1995. Disponível em: <www.esri.go.jp>. Acesso em: 25 jun. 2004.

MOTTA, D. *et alii*. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana*. Vol. 3. Brasília: IPEA, 2001.

MOTTA, R.; CALÔBA, G. *Análise de Investimentos: tomada de decisão em projetos industriais*. São Paulo: Atlas, 2002.

MÜLLER, A. *Regulatory Reform in Intercity Bus Transportation: impacts and issues*. Argentina: Buenos Aires University, 2003.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD). *Regular Interurban Coach Services in Europe: Conclusions of Round Table 114*, Paris, Março, 1999. Disponível em: <<http://www1.oecd.org/cem/online/conclus/rt114e.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2004 .

ORRICO FILHO, R. *et alii*. *Elaboração de um Modelo de Remuneração dos Serviços e das Empresas de Transporte Público por Ônibus para as Cidades Brasileiras*. Brasília: GEIPOT/COPPETEC, Relatório n.º 7, 1995 (mimeo).

PIRES, J.; PICCININI, M. *Mecanismos de Regulação Tarifária do setor Elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro*. Texto para Discussão n.º 64. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

PORTER, M. *Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. *Competição = On Competition: estratégias competitivas essenciais*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTO, M. *Serviços Públicos e Regulação em Portugal*. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte, n. 3, pp. 161-186, jul./set. 2003.

POSSAS, M.; PONDÉ, J. e FAGUNDES, J. Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: elementos introdutórios para um quadro conceitual. In: REZENDE, F. e PAULA, T. (Coord.). *Infra-Estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*. Brasília: IPEA, 1997.

RESENDE, M.; BOFF, H. Concentração Industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

RODRIGUES, A. Notas de Aula. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2003.

ROSSETTI, J. *et alii*. *Economia de mercado: fundamentos, falácias e valores*. Rio de Janeiro: IBMEC/CODIMEC, 1985.

SALGADO, L. *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para Discussão n.º 941. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SANTOS, E. *Concentração em Mercados de Ônibus no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. 2000. 210 f. Dissertação (Doutorado em Engenharia de Transportes) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Rio de Janeiro, 2000.

SOUZA e SILVA, C. Marcos Iniciais da (Re)Regulação da Infra-Estrutura no Brasil. In: REZENDE, F. e PAULA, T. (Coord.). *Infra-Estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*. Brasília: IPEA, 1997.

SUNDFELD, C. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, C. (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

VASCONCELLOS, M.; GARCIA, M. *Fundamentos de Economia*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

WRIGHT, C. *Transporte rodoviário de ônibus*. Brasília: IPEA, 1992.