



UnB

Anderson Paulino Araujo Couto

**Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da
regulação**

Brasília

2013

Anderson Paulino Araujo Couto

**Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da
regulação.**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Regulação e Gestão de Negócios junto à Universidade de Brasília.

Orientação: Prof. Bernardo Pinheiro Machado Mueller, Ph.D.

Brasília

2013

Couto, Anderson Paulino Araujo
Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da regulação / Anderson Paulino Araujo Couto. – 2013.
83f. : il. color.; 30 cm

Dissertação de mestrado – Universidade de Brasília, mestrado profissional em Regulação e Gestão de Negócios, 2013.

1. Transporte rodoviário interestadual de passageiros. 2. Desregulamentação. I. Mueller, Bernardo Pinheiro Machado. II. Universidade de Brasília. Mestrado profissional em Regulação e Gestão de Negócios. III. Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da Regulação.

Anderson Paulino Araujo Couto

**Transporte Regular Interestadual por Ônibus: características e revisão da
regulação**

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Regulação e Gestão de Negócios junto à Universidade de Brasília.

Data de aprovação: 20/12/2013

Prof. Bernardo Pinheiro Machado Mueller, Ph.D.
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Paulo César Coutinho, Ph.D.
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Pastor Willy Gonzáles Taco, Dr.
Universidade de Brasília - UnB

DEDICATÓRIA

*Aos meus dois amores, Betânia, esposa e Ana Luísa,
filha.*

RESUMO

Esta dissertação analisa o mercado de transporte interurbano por ônibus, apresentando as suas consequências na regulação. A partir do exame das características do Transporte Regular Interestadual Rodoviário por ônibus (TRIP), das experiências internacionais de desregulamentação do transporte interurbano, e, como fonte adicional para reflexões, de comparações com o serviço fretado, analisaram-se as condições desse mercado de linhas de ônibus interestaduais. Concluiu-se que, no TRIP, a intervenção do Poder Público tem um importante papel, que estaria respaldado em motivos sociais, oferta adequada e universalidade dos serviços. Não existem evidências de significativas economias de escala e, na hipótese de desregulamentação econômica, não há indicativo de aumentos gerais do valor pago pelo serviço, instabilidade da prestação e de deterioração da qualidade. Sem regulamentação econômica, as questões referentes ao controle da concentração do mercado e da disponibilidade de infraestrutura (uso do terminal) ganhariam maior relevância. Por fim, diante do ordenamento constitucional, que define o TRIP como um serviço público, qualquer programa de revisão do marco de regulação deve observar como limite mínimo a garantia de manutenção da prestação adequada do serviço ao usuário.

ABSTRACT

This dissertation analyses the interurban bus transport market, with its consequences in regulation. We analyzed the conditions of this market through the examination of the characteristics of the regular interstate bus transport (TRIP), by analyzing the international experiences of interurban bus deregulation, and, as an additional source for observation, comparing with charter services. As a result, we found that in the TRIP the intervention of the government has an important role, which is supported by a social motive, adequate supply and universality of service. There is not significant evidence of the economies of scale this market and, a case of economic deregulation, no significant evidence the rise of the total value to pay for the service, instability and deterioration of quality. Without the economic regulation, the matters that refer to the market concentration control and the availability of infrastructure (bus station) get a larger relevance. Ultimately, in view of the constitutional order, that defines TRIP as a public service, any revision program of the regulation should be seen as a minimal guarantee of the maintenance of the adequate services provided to the user.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1 Apresentação..... | 6 |
| 1.2 Justificativa | 7 |
| 1.3 Objetivo..... | 8 |
| 1.4 Hipótese..... | 8 |
| 1.5 Metodologia..... | 8 |
| 1.6 Organização da Dissertação | 10 |
| 2. ASPECTOS GERAIS DA REGULAÇÃO | 11 |
| 2.1 Apresentação..... | 11 |
| 2.2 Motivos para a regulação | 12 |
| 2.3 Mecanismos de regulação | 15 |
| 2.4 Regulação de serviços públicos | 18 |
| 2.5 Tópicos Conclusivos | 19 |
| 3. LINHAS DE ÔNIBUS INTERESTADUAIS | 20 |
| 3.1 Apresentação..... | 20 |
| 3.2 Dados de oferta, demanda e tarifa..... | 20 |
| 3.3 Aspectos legais | 24 |
| 3.3.1 <i>Histórico da regulamentação do serviço</i> | 24 |
| 3.3 Características dos serviços | 28 |
| 3.3.1 <i>Características específicas do transporte interurbano por ônibus</i> | 30 |
| 3.4 Tópicos Conclusivos | 40 |
| 4. EXPERIÊNCIAS DE DESREGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE INTERURBANO DE PASSAGEIROS..... | 41 |
| 4.1. Apresentação..... | 41 |
| 4.2. Inglaterra | 41 |
| 4.3. Estados Unidos (EUA)..... | 41 |
| 4.4 Chile | 42 |
| 4.5 Argentina | 43 |
| 4.6 Tópicos Conclusivos | 44 |

| | |
|---|----|
| 5. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO MARCO REGULÁTORIO DO TRIP NO BRASIL..... | 45 |
| 5.1. Apresentação | 45 |
| 5.2. Sugestões de mudanças da atual regulação do TRIP | 45 |
| 5.3. Tópicos Conclusivos..... | 48 |
| 6. COMPORAÇÃO DE PARÂMETROS DAS LINHAS DE ÔNIBUS COM OS DO FRETAMENTO | 49 |
| 6.1. Apresentação | 49 |
| 6.2 Produção no TRIP e no TRF | 50 |
| 6.3 Concorrência no TRIP e no TRF | 52 |
| 6.4 Valores cobrados dos passageiros pelo serviço no TRIP e no TRF..... | 59 |
| 6.5. Frota no TRIP e no TRF..... | 60 |
| 6.6 Segurança no TRIP e no TRF | 62 |
| 6.7 Estabilidade dos operados no TRF | 63 |
| 6.8 Tópicos Conclusivos | 65 |
| 7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 67 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 72 |

LISTA DE FIGURA

| | |
|---|----|
| Figura 1: Etapas da metodologia proposta | 9 |
| Figura 2: Etapas da Regulação | 17 |
| Figura 3: Frota e Motorista – evolução 2005 a 2012 - TRIP | 20 |
| Figura 4: Viagens e Demanda – evolução 2005 a 2012 - TRIP | 21 |
| Figura 5: Pass.km e IAP – evolução 2005 a 2012 - TRIP | 22 |
| Figura 6: Valores acumulados do índice de aumento de tarifas no TRIP | 24 |
| Figura 7: Esquema operacional de uma linha de ônibus rodoviário | 31 |
| Figura 8: Quantidade de linhas por número de seções..... | 32 |
| Figura 9: Renda Familiar - Entrevistados - TRIP | 36 |
| Figura 10: Avaliação do Preço de Passagem - TRIP | 36 |
| Figura 11 Porcentagem de passageiros acumulados: ordem decrescente | 37 |
| Figura 12: Comparação curva de pass.km acumulado TRF com TRIP | 54 |
| Figura 13: Comparação curva de passageiros acumulado TRF com TRIP | 55 |
| Figura 14: Quantidade de operadores em cada ligação TRIP, em 2012..... | 56 |
| Figura 15: Quantidade de operadores em cada ligação no TRIP, em 2012 (90% pass) ... | 56 |
| Figura 16: Quantidade de operadores em cada ligação por sentido no TRF, em 2012..... | 58 |
| Figura 17: Quantidade de operadores em cada ligação por sentido no TRF, em 2012 (90% pass)..... | 58 |
| Figura 18: Quantidade de ônibus por idade – 2012..... | 61 |
| Figura 19: Porcentagem de ônibus por idade - 2012..... | 61 |
| Figura 20: Relações (TRF/TRIP): viagens, número de acidentes e número de acidentes com vítimas, no período de 2010 a 2012..... | 63 |
| Figura 21: Tempo de permanência da empresa no TRF no período de 2002 a 2012 | 64 |

LISTA DE TABELA

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Índice de aumento de tarifas no TRIP comparado com IPCA e IGPM, | 23 |
| Tabela 2: Dados de oferta (viagens, lugares ofertados, veículo e quilometragem percorridas) do TRF e do TRIP, em 2012 | 51 |
| Tabela 3: Dados de demanda e faturamento (passageiros, passxkm, IAP e receita total) do TRF e do TRIP, em 2012 | 51 |
| Tabela 4: Concentração de mercado TRF versus TRIP | 53 |
| Tabela 5: Valores médios pagos por quilômetro no TRF..... | 60 |
| Tabela 6: Quantidade de acidentes por tipo de serviço (TRIP e TRF) para os anos de 2010 a 2012..... | 62 |
| Tabela 7: Tabela: Quantidade de acidentes com vítimas (feridos e/ou mortos) por tipo de serviço (TRIP e TRF) para os anos de 2010..... | 62 |
| Tabela 8: Relações (TRF/TRIP): viagens, número de acidentes e número de acidentes com vítimas..... | 63 |

LISTA DE ABREVIATURAS

ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres

DNER: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DTR: Departamento de Transporte Rodoviário

IAP: Índice de ocupação

IGPM: Índice de Preço Geral do Mercado

IPCA: Índice de Preço ao Consumidor Amplo

ITRANS: Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte

RTL: Regulação de Toque Leve

SGP: Sistema de Gerenciamento de Permissões

SISAUT: Sistema de Autorização de Viagens

SISDAP: Sistema de Demanda de Passageiro

SISMOT: Sistema de Cadastro de Motorista

TRP: Transporte Regular por ônibus

TRIP: Transporte Regular Interestadual por ônibus

TRIIP: Transporte Regular Interestadual e Internacional por ônibus

TRF: Transporte Interestadual por ônibus, sob o regime de fretamento

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

O Transporte Regular Interestadual por ônibus (TRIP), de média e longa distância foi responsável pela movimentação de 58 milhões de passageiros, com um faturamento anual estimado em R\$ 3 bilhões em 2012 (ANTT, 2013).

No âmbito interestadual, o TRIP é responsável por cerca de 95% do transporte coletivo de passageiros e, assim, tem grande relevância social e econômica para o Brasil (SILVA *et al*, 2010).

Hoje esse mercado está vivenciando uma situação transitória e excepcional, em que a forma da delegação dos serviços diverge do regime de delegação estabelecido na legislação, que é a permissão. Essa situação atual foi adotada em 2008, para evitar a descontinuidade da prestação dos serviços e tem prazo final estabelecido, que é quando ocorrer às delegações por permissão para novos transportadores, após a licitação, prevista para o final de 2013, conforme Resolução ANTT nº 2.868/2008.

Em 2 de novembro de 2013, a ANTT publicou o edital de licitação do TRIP, que prevê, após todas as etapas do certame licitatório, assinatura dos contratos de permissão no início de do mês de dezembro de 2014. Nesse contexto, já se passaram mais de quatro anos e há, frequentemente, demandas de análise e revisão da atual política regulatória, como as apresentadas nos estudos de Cruz (2008), Martins *et al*(2009), Barros *et al* (2011) e Silva (2012).

Nesses estudos são apresentadas alternativas a esse cenário, que vão desde a abertura de mercado à desregulamentação econômica. Este trabalho foca a avaliação da segunda opção, ou seja, na opção de desregulamentação econômica.

Diante desse quadro, este estudo tem como objetivo contribuir para a análise de estratégias e medidas regulatórias cabíveis nesse setor, a partir do exame das características do TRIP; das experiências internacionais de desregulamentação do transporte interurbano por ônibus; das sugestões de mudanças da atual regulação encontradas na bibliografia pesquisada; e, como fonte adicional para reflexões, da

comparação de parâmetros do serviço fretado com o serviço regular.

1.2 Justificativa

A responsabilidade institucional dos serviços de transportes rodoviário coletivo de passageiros está dividida entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

Por definição da Constituição Federal, compete a União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Por sua vez, cabe aos municípios as mesmas competências, com relação aos serviços de transporte coletivo urbano, ficando, na esfera estadual, a título de competência residual, o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

Para as linhas de ônibus interestaduais, a regra, estabelecida da legislação vigente, é o Estado delegar, após licitação, por meio de permissão, a execução dos serviços à iniciativa privada. Todavia, para evitar a descontinuidade da prestação dos serviços e diante do fato do termo final das delegações em 2008 e a não realização das licitações que iriam sucedê-las, esse mercado (o TRIP) está vivenciado uma situação transitória e excepcional, em que foram dadas autorizações especiais às transportadoras até a finalização do processo licitatório.

Diante disso, normalmente, há debates a respeito do atual desenho regulatório do TRIP, com propostas de estratégias regulatórias possíveis para o setor, esboçadas a partir da avaliação das características do serviço, da definição do papel que o Poder Público deve assumir e de qual o grau de libertar deve ser oferecido às transportadoras para a exploração do serviço.

O reduzido nível de concorrência no TRIP (MARTINS, 2004) e as críticas ao modelo tradicional de regulamentar fortemente esse mercado, a título de garantir a rigidez e a qualidade do serviço (ARAGÃO *et al.*, 2000), são as principais justificativas apresentadas para as mudanças da atual regulação do TRIP. Como alternativas a esse cenário, em linhas gerais, propõem-se, nos estudos, diminuição das barreiras de entrada e de saída (abertura de mercado) ou desregulamentação econômica, como a manutenção da regulamentação técnica. Este trabalho concentra-se na avaliação da segunda opção, ou

seja, na opção de desregulamentação econômica.

A motivação deste estudo é contribuir para a construção de um referencial compreensivo do mercado do TRIP que possa orientar as políticas regulatórias do setor. Assim, o presente trabalho visa preencher, parcialmente, a lacuna de informações e análises sobre o TRIP, considerando a sua evolução, suas características, a sua regulação e as alternativas de desregulamentação dos aspectos econômicos, com o objetivo de contribuir para a avaliação das estratégias regulatórias cabíveis no setor.

1.3 Objetivo

Este estudo tem como objetivo contribuir para a avaliação da alternativa de desregulamentação dos aspectos econômicos no TRIP.

Constituem objetivos específicos:

- analisar as condições básicas do mercado (TRIP), os objetivos e as diretrizes da regulação;
- examinar as experiências de desregulamentação do transporte interurbano de passageiros;
- descrever as propostas de alteração do marco regulatório do TRIP, no Brasil, encontradas na bibliografia pesquisa; e
- comparar os parâmetros do TRIP com os do transporte fretado.

1.4 Hipótese

A certificação buscada neste trabalho é que a análise das características do TRIP, das experiências internacionais de desregulamentação e dos parâmetros de comparação do TRIP com o transporte fretado trará argumentos relevantes para a avaliação de propostas de estratégias regulatórias para o setor no Brasil.

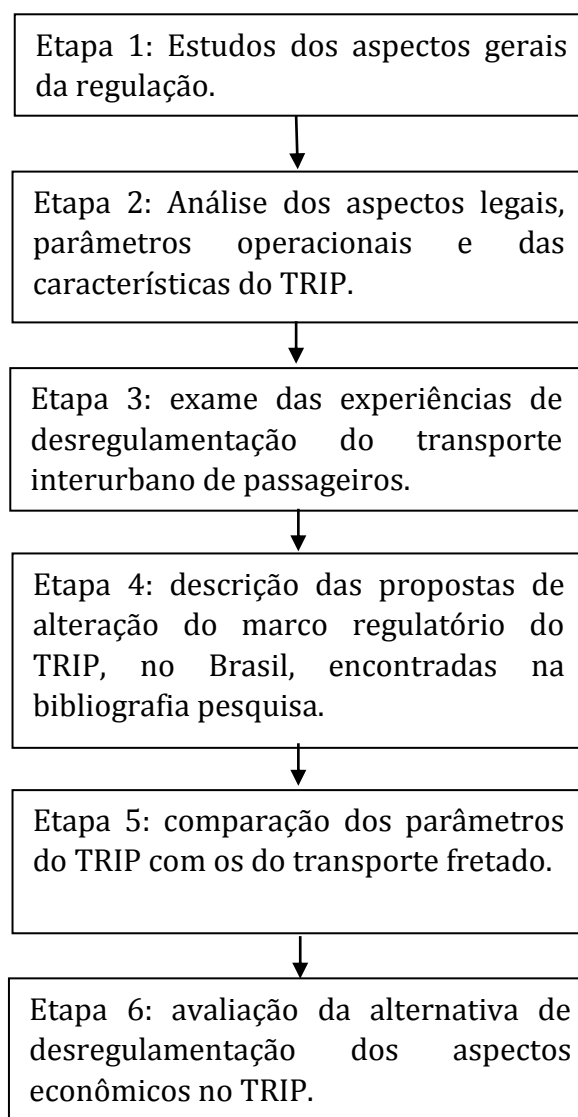
1.5 Metodologia

O foco do presente trabalho está centrado na pesquisa bibliográfica sobre a regulação

econômica dos mercados de transporte por ônibus de média e longa distância e na análise de dados operacionais desse setor e do serviço fretado, na busca de motivos que serviram de subsídios para as diretrizes de regulação e, por consequência, avaliação da alternativa de desregulamentação dos aspectos econômicos no TRIP.

Nesse sentido, foram estabelecidas as etapas previstas na Figura 1.

Figura 1: Etapas da metodologia proposta



Na Etapa 1, realizou-se uma revisão dos aspectos gerais da regulação. Depois, na Etapa 2, reviu-se os aspectos legais do TRIP, como foco no histórico da regulamentação do serviço, bem como, analisou-se as características dos serviços e suas implicações na regulação. Em seguida, na Etapa 3, examinou-se, sob o ponto de vistas das

consequências, as experiências internacionais de desregulamentação do transporte interurbano de passageiros. Posteriormente, na Etapa 4, compilou-se as propostas de alteração da regulação do TRIP no Brasil, encontradas na bibliografia pesquisa, para resumir as sugestões apresentadas. Depois, na Etapa 5, comparou-se os parâmetros do TRIP com os do transporte fretado, como fonte adicional para reflexões. Finalizando, na Etapa 5, a partir das constatações obtidas nas etapas anteriores, avaliou-se as estratégias regulatórias propostas, nas conclusões e considerações finais.

1.6 Organização da Dissertação

Visando desenvolver a proposta de trabalho, o presente texto foi dividido em 7 (sete) capítulos, os quais seguem as etapas previstas na metodologia de estudo. Assim, após a exposição da proposta de trabalho neste Capítulo 1 (um), o Capítulo 2 (dois) aborda, em linhas gerais, a bibliografia a respeito de regulação. Nos Capítulos 3 (três), 4 (quatro), 5 (cinco), com o foco no transporte interurbano por ônibus, são apresentadas, respectivamente, as características e aspectos legais desse setor; experiências internacionais de desregulamentação; e propostas de alteração do marco regulatório no Brasil. Em seguida, no Capítulo 6 (cinco), a partir dos dados operacionais disponíveis na ANTT, com o intuito de agregar informações para a avaliação das estratégias regulatórias, comparou-se os parâmetros do TRIP com os do transporte fretado. Finalizando, no capítulo 7 (sete), são apresentadas as conclusões do trabalho, com a síntese da avaliação da desregulamentação dos aspectos econômicos no TRIP.

2. ASPECTOS GERAIS DA REGULAÇÃO

2.1 Apresentação

Regulação, segundo Carneiro (2005), é qualquer tipo de intervenção direta ou indireta do Estado para condicionar, restringir e/ou normatizar a atividade econômica de modo a assegurar o seu equilíbrio ou atingir determinados objetivos públicos.

De acordo com o mesmo autor, em sentido amplo, é qualquer intervenção estatal no processo econômico. Por outro lado, em sentido restrito, é a intervenção em um mercado específico, com vistas a algum objetivo, que pode ser o mais variado possível, não necessariamente de ordem econômica. Cardoso (2005) registra, ainda, a existência da auto regulação, ou seja, regulação privada (ex.: bolsas de valores, confederações e justiça desportiva, Conselho Nacional de Auto Regulação Publicitária - CONAR).

Em uma abordagem econômica, tradicionalmente, a regulação é subdividida em três categorias: política antitruste, regulação social e regulação econômica (SWANN, 1989, apud SANTOS e ORRICO FILHO, 1996a). Gifoni Neto (2002) afirma que a primeira tem por fim controlar o abuso do poder econômico por parte das empresas em ambiente de concorrência imperfeita, que gera grandes perdas para o consumidor e para os demais setores produtivos. A segunda, regulamentação social, comumente citada na literatura como a regulação não econômica, trata daquelas intervenções na produção, com vistas a se reduzirem, prevenirem ou remediarem danos sociais, incluindo-se os danos à saúde, à segurança e ao meio-ambiente. Essas duas, segundo Santos e Orrico Filho (1996a), a princípio, têm um caráter geral.

Por outro lado, a regulação econômica atua principalmente em um mercado em particular, em que, além da ação predatória de grandes empresas, há também a presença de características estruturais que determinam a definição de limites à concorrência, como a imposição de condições de entrada e saída do setor, da quantidade e de qualidade da produção, e de formação do preço. Nesse caso, afirma Possas *et al* (1997, p.5), *“a regulação constitui uma intervenção voltada não para induzir maior concorrência, mas para substituí-la por instrumentos e metas administrados, em atividades econômicas caracterizadas, no jargão tradicional, por “falhas de mercado”*”.

De fato, todas essas categorias têm motivado discussões no ramo da Economia da Regulação. Contudo, destacamos a regulação econômica, que diz respeito à intervenção estatal em setores específicos, foco de atenção a seguir.

2.2 Motivos para a regulação

As motivações para a intervenção pública na economia, conforme Santos e Orrico Filho (1996a), estão focalizadas na defesa do *interesse público*, ou seja, segundo Meirelles (2002, p. 85), nas “*aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros*”. Tem como princípio básico, a suposição de que os mercados são vulneráveis a falhas e, por isso, incapacitados para a promoção da eficiência econômica e da equidade social. Daí, a necessidade de atuação governamental nesses mercados, em defesa dos interesses da sociedade para a necessária efetivação do bem comum da coletividade.

Assim, a intervenção estatal em determinados serviços ou atividades, seja pela provisão direta do bem ou do serviço, seja pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada, se faz necessária quando o mercado por suas livres forças não consegue alcançar uma solução ótima do ponto de vista econômico e social (IPEA e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Nesse sentido, a regulação econômica se justifica em função de existentes ou de potenciais “*falhas de mercado*”, tais como: tendência à formação de monopólios ou outra forma imperfeita de competição; retornos crescentes de escala, conduzindo a monopólio natural; possibilidades de lucros rentistas; concorrência predatória; existência de externalidades; falta de coordenação e complementaridade; risco e incerteza; insuficiência de informação; instabilidade dinâmica do mercado; e escassez de bens essenciais (SANTOS e ORRICO FILHO, 1996a). Diante dessas situações, segundo Carneiro (2005), a regulação tem por objeto substituir os processos de mercado em que o funcionamento não leva a resultados esperados sob o ponto de vista econômico (eficiência econômica) e, além disso, disciplinar a utilização de bens públicos (recursos hídricos, radiofrequências etc.) e a prestação de serviços públicos, inclusive em relação à universalização deste.

Nesse sentido, conforme Prado (2011), a intervenção do Estado na economia, em síntese, é uma norma restritiva imposta por órgão governamental que força os donos do

meio de produção a empregar esses meios de uma forma diferente que empregariam. Segundo a mesma fonte, a intervenção se justifica porque nem sempre existe a convergência entre o interesse privado e o público. Por isso, o Estado não deve ser totalmente ausente, a ponto de não garantir pelo menos os direitos individuais, nem tão intervencionista, de forma a oprimir a capacidade de ação da empresa privada (PRADO, 2011).

Evidentemente, a falha de mercado e qualquer regulação que vier a ser adotada para corrigi-la, necessariamente afeta as instituições políticas e econômicas presentes em cada caso específico (MUELLER, 1999). Conforme o mesmo autor, esses atores agirão para impedir ou modificar a estrutura regulatória proposta, de acordo com a maneira que ela os afeta. Diante disso, na grande maioria das vezes não há uma forma de corrigir a falha de mercado que seja Pareto Dominante e é difícil conseguir conciliar os interesses conflitantes através de compensações laterais ou outros esquemas simples de resolução de conflitos. Assim, na prática, são as instituições políticas que por fim determinam a forma que regulação vai tomar (MUELLER, 1999).

Nesse contexto, observa-se que as possíveis falhas de mercado são muitas e a sua solução dependerá da análise de cada caso em específico. Segundo Aragão *et al* (1996), qualquer proposta de solução para as falhas de mercado observadas tem tanto aspectos positivos e negativos, ainda, qualquer proposta vai depender da situação concreta, onde forem implementadas.

A seguir destaca-se algumas falhas de mercado

Monopólios naturais

Uma indústria é caracterizada como monopólio natural quando o suprimento do mercado, por meio da produção de uma única firma, permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido em razão da presença de expressivas economias de escala (IPEA E MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2004). As economias de escala ocorrem quando variações nos serviços produzidos requerem variações menos do que proporcionais nos respectivos custos, portanto, o aumento da produção implica em custos unitários menores (RODRIGUES e CONTRERAS-MONTOYA, 2000). Por isso, a competição nesses mercados implicaria na duplicação da oferta, com a demanda mantida nos mesmos níveis, elevando os custos médios de produção, resultando em ineficiência econômica. A

constatação de que uma indústria apresenta tais características é um desafio para a política pública: preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça, efetivamente, seu poder de monopólio (reduzir a oferta e aumentar os preços do bem ou serviços, com perda de bem-estar social). Esse desafio, segundo Guimarães e Salgado (2003), tem sido tradicionalmente enfrentado por meio da intervenção direta do Estado em tais indústrias, seja pela constituição de empresa estatal que assume o papel de monopolista, seja pela implementação de mecanismos de regulação econômica (controle de preços, da oferta e das condições de entrada e saída do mercado).

Economia de rede

Ocorre quando a entrada de um usuário adicional (ou a criação de uma nova conexão) melhora a utilidade para os demais usuários da rede. As economias de escala estão relacionadas com o tamanho da firma, enquanto as economias de rede estão relacionadas com a interoperação entre elas (FARINA, 1997).

Externalidades

Surgem quando uma determinada atividade causa efeitos negativos ou positivos sobre outrem, mas a atividade não internaliza os custos ou os benefícios gerados. No caso de custos, trata-se de externalidades negativas. No caso de benefícios, de externalidades positivas. Na presença de externalidades, os preços não refletem corretamente os custos ou os benefícios para a sociedade (BENJÓ, 1999).

Informações incompletas

Se os consumidores não tiverem informações exatas a respeito dos preços de mercado ou a quantidade do produto, o sistema não pode operar eficientemente. A falta de informação pode estimular os produtores a ofertar quantidades excessivas de determinados produtos e quantidade insuficiente de outros (IPEA e MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2004).

Bens meritórios

São bens ou serviços de consumo ou uso diretamente relacionado ao bem-estar de uma sociedade. A intervenção estatal ocorre, assim, em mercados específicos,

independentemente de falhas de mercados, objetivando equiparar oportunidades, melhorar a qualidade de vida e promover a universalização do acesso a bens e serviços (IPEA e MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2004).

Bens públicos

São bens ou serviços para os quais a oferta é inviável pelo setor privado. São caracterizados pela impossibilidade técnica da exclusão do consumo ou uso dos não interessados em pagar por eles, como também pelo fato do consumo ou uso por uma pessoa não reduzir a oferta disponível para outra. Exemplos de bens públicos são a sinalização de tráfego, a iluminação pública e a segurança nacional, que são supridos pelos governos (IPEA e MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2004).

2.3 Mecanismos de regulação

Em atividades econômicas caracterizadas por falhas de mercado, em que um ambiente competitivo não consegue alcançar uma solução ótima do ponto de vista econômico e social, segundo Salgado (2003), a regulação assume o papel de reproduzir as condições ideais de concorrência por meio de diversos mecanismos administrativos (instrumentos de regulação), dentre os quais:

- *Controle de entrada e saída.*

Em determinadas situações, para se garantir a eficiência produtiva é fundamental a criação de barreiras à entrada e à saída de agentes do mercado, por meio de mecanismos de concessão. Conforme afirma Aragão *et al* (2000), o processo de entrada pode ser transformado em um momento de competição (competição pela entrada), geralmente mediante a realização de uma licitação. Por outro lado, em determinados casos, pode haver certa liberdade de entrada, desde que o postulante demonstre certas qualificações mínimas, ou seja, a definição das condições de entrada admite diversos graus de liberdade.

- *Definição de tarifas.*

A definição das tarifas é um mecanismo regulatório muito importante para a

garantia do funcionamento eficiente do mercado, quando existem barreiras à entrada. Os grandes desafios para a escolha do regime tarifário são, segundo Pires e Piccinini (2003), em primeiro lugar, garantir, simultaneamente, preços baixos e elevados níveis de produção; em segundo, resolver as tensões entre as eficiências alocativas (situação na qual se realiza o maior volume de transações econômicas, com geração da maior renda agregada possível), distributiva (definida pela capacidade da redução da apropriação dos excedentes econômicos por parte do prestador do serviço ou produtor do bem) e produtiva (entendida como a utilização da planta instalada, com o máximo rendimento e menor custo); e, em terceiro, introduzir mecanismos de indução à eficiência dinâmica (conceito que considera o mercado com ambiente seletivo, ou seja, com capacidade de selecionar inovações de produto e de processo que resultem em redução futura de custos e preços e em melhoria da qualidade dos produtos).

- *Definição de tipos e de quantidades do serviço (regulamentação de quantidade).*

Especialmente em se tratando de uma atividade essencial (serviço público), cujo consumo deve ser garantido a todo cidadão, independentemente da situação econômica e geográfica, o Estado se incumbe de planejar a atividade (e até de impor determinados investimentos mínimos), de forma que o direito de acessibilidade generalizada possa se realizar efetivamente (ARAGÃO *et al*, 2000).

Esses mecanismos de regulação, chamados por Aragão *et al* (2000) de “*remédios regulatórios*”, uma vez que devem ser instituídos na exata medida para sanear as falhas reconhecidas de mercado, devem ser determinados e reunidos de uma forma coerente em função de uma estratégia regulatória. Basicamente, essa estratégia pode ser definida em termos do papel que o Poder Público vai assumir no desenho dos serviços e qual o grau de liberdade ele vai deixar para a empresa exploradora.

Segundo o mesmo autor (2000, p.58), “*torna-se indispensável que o Poder Público planeje de forma bastante meticulosa suas intervenções. Assim, o desenho regulatório haverá de partir de análises detalhadas sobre a realidade, verificando as falhas concretas a corrigir, para depois definir claramente os objetivos a serem atingidos, passando a partir daí a*

estudar as diversas estratégias e medidas regulatórias cabíveis, uma vez essas esboçadas, cabe ainda uma avaliação prévia dos seus possíveis efeitos e, sobretudo, dos custos administrativos (análise da viabilidade político-institucional e econômica) e, finalmente, adotar-se-iam os passos organizativos e legais para sua adoção. Evidentemente, esse é um processo cíclico, uma vez que a regulação, ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações e outras situações são criadas independente da regulamentação, assim, após algum tempo, a regulamentação haverá de ser revista” (ver Figura 2).



Fonte: Aragão *et al* (2000, p. 59)

2.4 Regulação de serviços públicos

Conforme Meirelles (1990, p.316), *“serviço público é todo aquele, prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”*.

Os serviços públicos são atividades juridicamente compreendidas como de “titularidade estatal”, e, segundo Pires (2003, p.3), no Brasil, seguindo a tendência mundial, tem-se adotado um modelo mediador e regulador, onde *“o Estado deixa de ser o provedor de serviços públicos com exclusividade, delegando a missão executiva à iniciativa privada e assumindo o papel de agente regulador e fiscalizador”*.

Assim, quando a prestação de serviços públicos é realizada por particular, este sujeita-se as restrições impostas pelo Poder Público, pois a titularidade desses serviços pertence ao Estado e a este cabe regulamentar a oferta dos serviços (MARTINS, 2004). Nessa situação, Pires (2003, p.4), afirma que *“a atividade regulatória busca a convergência dos interesses dos usuários, na obtenção do melhor preço e qualidade dos serviços públicos, com os do prestador do serviço, que deve ter preservada a viabilidade da sua atividade, como forma de se assegurar a continuidade do atendimento aos interesses sociais”*.

Na regulação desses serviços, um dos fundamentos mais usados é a universalização, que, em síntese, é o processo pelo qual se busca fazer com que os serviços se expandam para abranger grupo de consumidores e/ou regiões que de outra forma seriam excluídos do mercado (MUELLER, 2011). A grande questão a ser analisada na regulação, com base no princípio da universalidade é, segundo o mesmo autor, se essa política pública, na sua aplicação, está sendo realizada a um custo razoável em termos de perdas de bem-estar social de acordo com a teoria econômica (medido pela soma de excedente do consumidor e do produtor). Em outras palavras, *“qualquer política de universalização deve levar o trade-off entre eficiência e redistribuição como elemento norteador das escolhas”* (MUELLER, 2011, p.36).

2.5 Tópicos Conclusivos

A regulação econômica é a intervenção em um mercado específico, em que, além da ação predatória de grandes empresas, existe também a presença de características estruturais que determinam a definição de limites à concorrência, com imposição de condições de entrada e saída do setor, da quantidade e de qualidade da produção, e de formação do preço. As motivações para a intervenção pública na economia tem como foco a defesa do interesse público, em mercados onde existem ou há potenciais falhas de mercado, tais como, tendência à formação de monopólios ou outra forma imperfeita de competição; retornos crescentes de escala, conduzindo a monopólio natural; possibilidades de lucros rentistas; concorrência predatória; existência de externalidades; falta de coordenação e complementaridade; risco e incerteza; insuficiência de informação; instabilidade dinâmica do mercado; e escassez de bens essenciais.

3. LINHAS DE ÔNIBUS INTERESTADUAIS

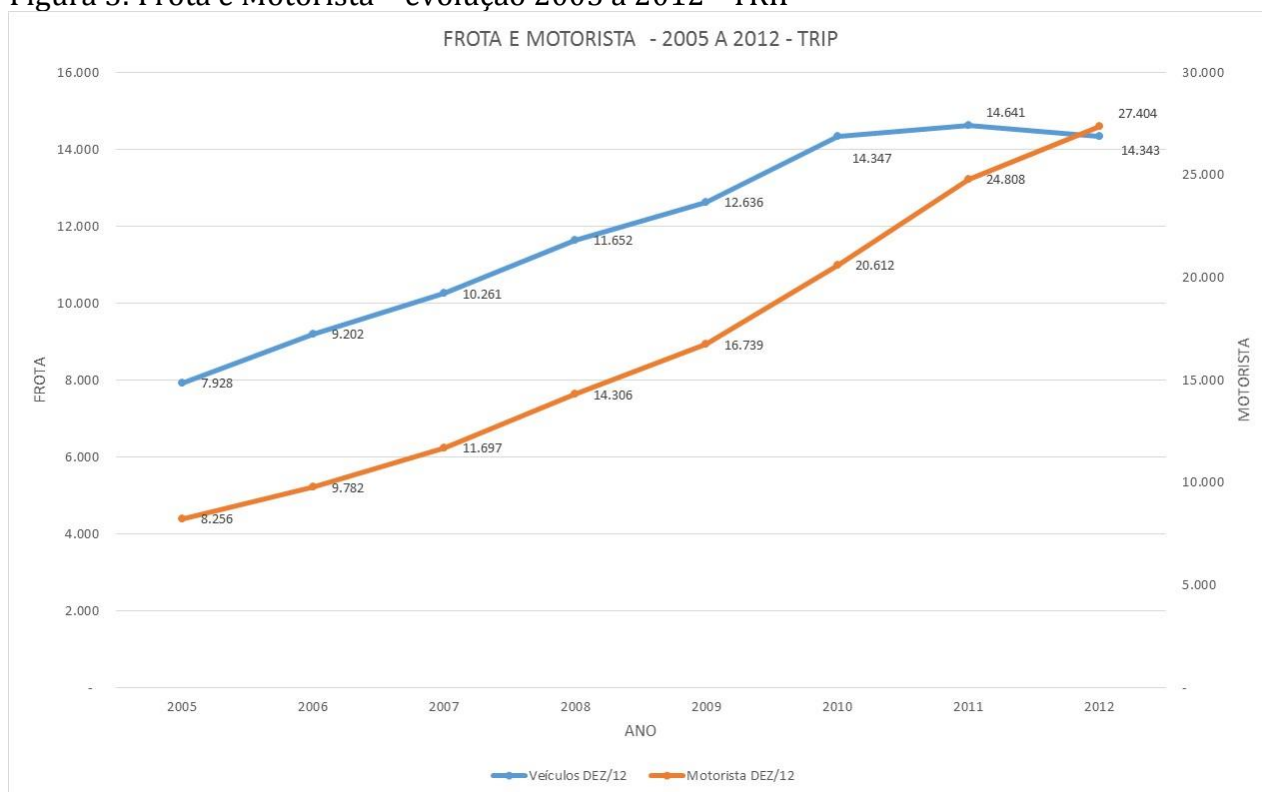
3.1 Apresentação

Neste capítulo são examinadas as características e aspectos legais do TRIP. Primeiramente, os dados de oferta, demanda e tarifa do setor são apresentados, em seguida o histórico de sua regulamentação e, finalizando, são retratados aspectos relevantes desse mercado.

3.2 Dados de oferta, demanda e tarifa

No ano de 2012, o Transporte Regular Interestadual por ônibus de média e longa distância (TRIP), de acordo com as informações repassadas pelas operadoras à ANTT, transportou 58.146.664 passageiros, em um total 2.252.204 viagens, ofertadas nas 2.556 linhas, operadas por 237 transportadoras. Em consequência, o TRIP produziu 24.707.085.331 Pass.Km (indicativo do faturamento), com um IAP (Índice de Ocupação) de 44,9%. Na ANTT, para operação desses serviços, constavam cadastrados 14.343 ônibus e 27.404 motoristas, em 2012 (ANTT, 2013).

Figura 3: Frota e Motorista – evolução 2005 a 2012 - TRIP

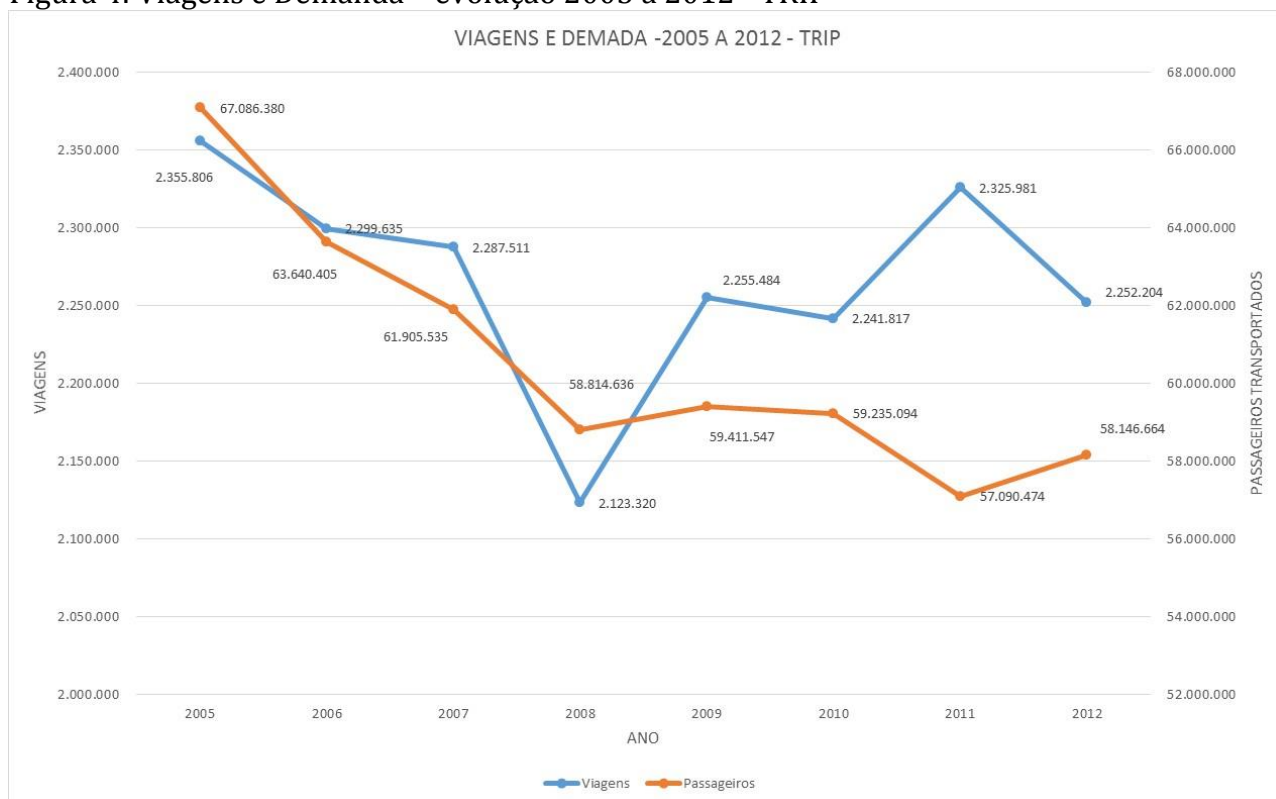


Fonte: SGP e SISDAP (ANTT, 2013)

A Figura 3 apresenta a evolução do cadastro de frota e motoristas realizado pelas transportadoras. Observa-se um aumento contínuo, de 2005 a 2012, do número de ônibus e quantidade de motoristas cadastrados. Comparado com 2005, o ano de 2012 apresenta um acréscimo de 81% de frota e 232% de motoristas. Ainda, uma estabilização dos ônibus cadastrados no período de 2010 a 2012.

A Figura 4 apresenta a evolução das viagens realizadas e passageiros transportados. Observa-se uma queda de oferta e demanda de 2005 a 2008, seguida de um pequeno aumento em 2009, e, praticamente, se estabilizando em 2012. Comparado com 2005, o ano de 2012 apresenta um decréscimo de 4% nas viagens e 13% nos passageiros transportados.

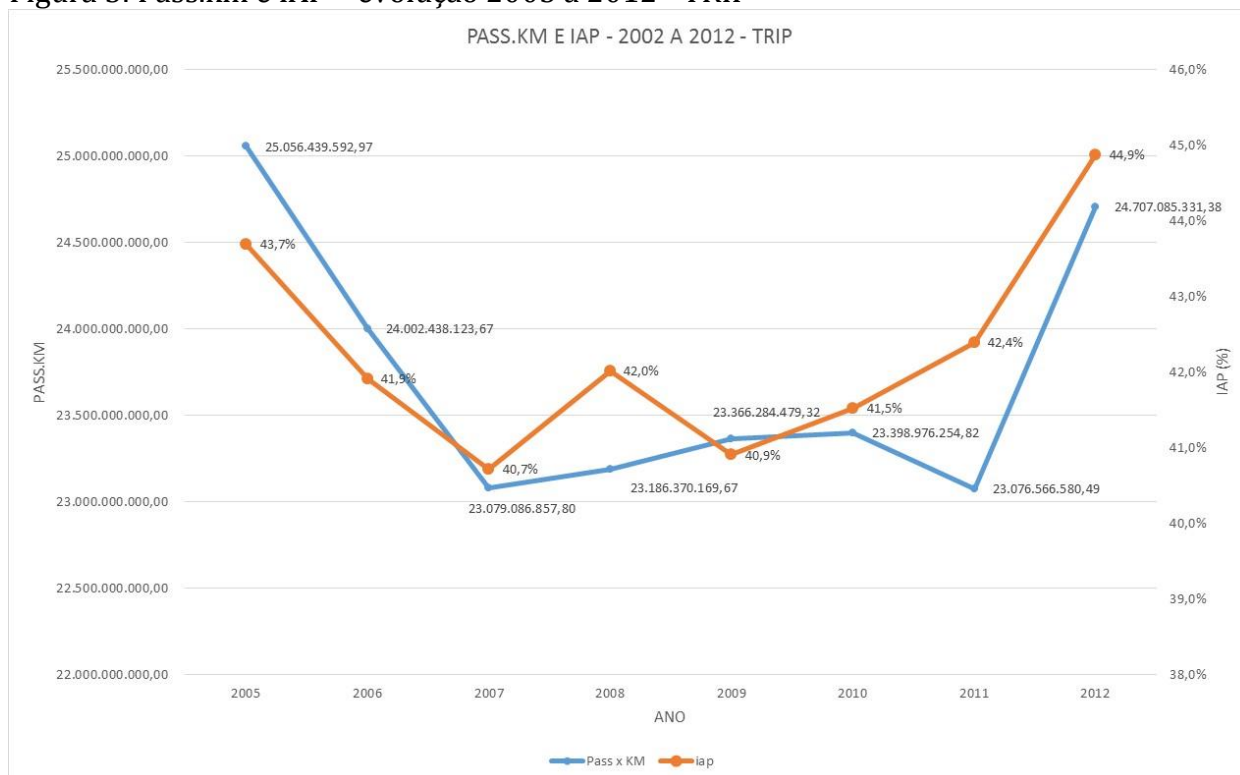
Figura 4: Viagens e Demanda – evolução 2005 a 2012 - TRIP



Fonte: SGP e SISDAP (ANTT, 2013)

A Figura 5 apresenta a evolução de Pass.Km e do IAP. Observa-se uma queda do Pass.Km e do IAP de 2005 a 2008, seguida de aumento dos valores, com a recuperação dos patamares de 2005 em 2012. Comparado com 2005, o ano de 2012 apresenta um decréscimo de 1% no Pass.Km e acréscimo de 3% no IAP.

Figura 5: Pass.km e IAP – evolução 2005 a 2012 - TRIP



Fonte: SGP e SISDAP (ANTT, 2013)

Analisando em conjunto os gráficos apresentados nas Figuras 3, 4 e 5, comparado com o ano de 2005, manteve-se o faturamento no TRIP no ano de 2012, em um cenário de diminuição da demanda e conseqüente redução da oferta. Isso só foi possível diante do aumento do IAP, o que seria um indicativo de maior eficiência na prestação do serviço. Por outro lado, ocorreu aumento dos fatores de produção (veículo e motorista), sem o respectivo aumento do faturamento, o que, nesse caso, seria um indicativo de perda de eficiência (produzir o mesmo com mais insumos).

Um das justificativas para o aumento dos valores de ônibus e motoristas seria que esse é um simples cadastro, podendo não refletir a necessidade da operação. Ou seja, mesmo

que a transportadora não use frequentemente o veículo ou o motorista, como não há custos para a manutenção desses no cadastro da ANTT, não existe incentivos para retirá-los. Em razão disso, essa informação de frota/motorista pode estar enviesada. Todavia, para conclusões mais elaboradas seria necessário um maior conjunto de dados e informações para sua comprovação, o que não é objetivo deste estudo.

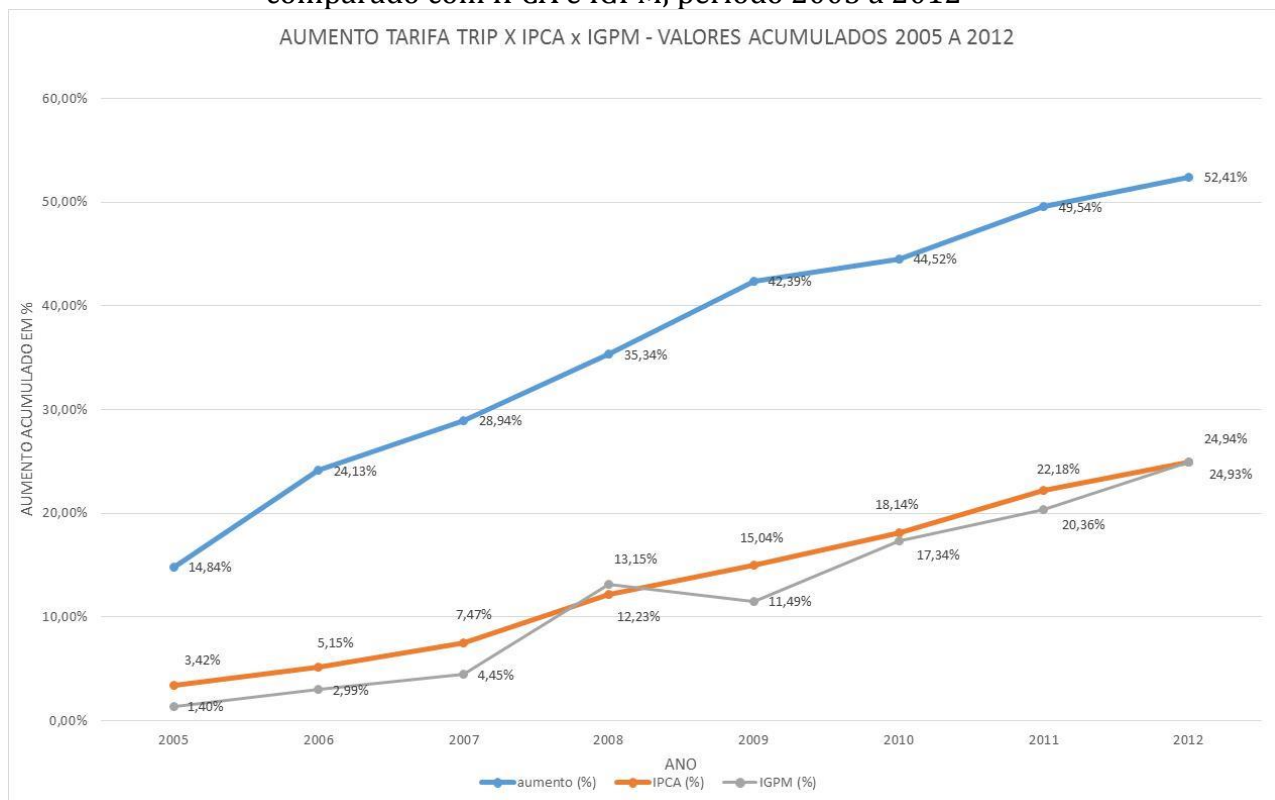
Por sua vez, a Tabela 1 e a Figura 6 apresentam a evolução do aumento de tarifa no TRIP (reajustado todo ano no mês de julho), comparando-a com os índices IPCA (Índice de Preço ao Consumidor Amplo) e IGPM (Índice de Preço Geral do Mercado). Observa-se que de 2005 a 2012 a tarifa no TRIP teve um aumento acumulado de 52,41%, maior que os valores acumulados de IPCA e IGPM, respectivamente 24,94% e 24,93%. Outra constatação é que ocorreu a queda dos índices de reajuste da tarifa no TRIP, se aproximando do IPCA e IGPM. Isso se deve a aplicação da fórmula paramétrica, estabelecida pela Resolução ANTT nº 1.627, de 13 de setembro 2006 (adotada a partir de 2007), a qual para o cálculo do reajuste usa uma ponderação dos seguintes índices: ANP /BRASIL – DIESEL; FGV/IPC – Br – Óleo lubrificante; FGV/IPA – DI(OG) – borracha; IBGE /INPC; FGV/IPA – DI - Componentes Veículos; FGV/IPA - DI – Veículos e IBGE/IPCA.

Tabela 1: Índice de aumento de tarifas no TRIP comparado com IPCA e IGPM, período 2005 a 2012

| Ano | Aumento (%) | IPCA (%) | IGPM (%) | Acumulado | | |
|------|-------------|----------|----------|-------------|----------|----------|
| | | | | Aumento (%) | IPCA (%) | IGPM (%) |
| 2005 | 14,84% | 3,42% | 1,40% | 14,84% | 3,42% | 1,40% |
| 2006 | 9,29% | 1,73% | 1,59% | 24,13% | 5,15% | 2,99% |
| 2007 | 4,81% | 2,32% | 1,46% | 28,94% | 7,47% | 4,45% |
| 2008 | 6,40% | 4,76% | 8,70% | 35,34% | 12,23% | 13,15% |
| 2009 | 7,05% | 2,82% | -1,66% | 42,39% | 15,04% | 11,49% |
| 2010 | 2,13% | 3,10% | 5,85% | 44,52% | 18,14% | 17,34% |
| 2011 | 5,02% | 4,04% | 3,02% | 49,54% | 22,18% | 20,36% |
| 2012 | 2,87% | 2,76% | 4,57% | 52,41% | 24,94% | 24,93% |

Fonte: ANTT, IBGE e FGV (2013)

Figura 6: Valores acumulados do índice de aumento de tarifas no TRIP comparado com IPCA e IGPM, período 2005 a 2012



Fonte: ANTT, IBGE e FGV (2013)

3.3 Aspectos legais

A seguir analisa-se a legislação com foco na forma de entrada e no controle da tarifa.

3.3.1 Histórico da regulamentação do serviço

De acordo com Wright (1992), o Transporte Regular por ônibus (TRP), entre cidades do Brasil, surgiu de forma espontânea, nas primeiras décadas do Século XX, por iniciativa de particulares que adquiriram veículos importados ou adaptaram caminhões para esse fim. Nesse início, para as distâncias mais longas predominava o uso de trens e navios e o TRP operava entre cidades próximas entre si, principalmente naquelas não atendidas por ferrovias, tornando-se a modalidade preponderante no transporte coletivo interurbano após a Segunda Guerra Mundial (WRIGHT, 1992). Segundo o mesmo autor, esse domínio do TRP ocorreu em razão da expansão da malha rodoviária, da facilidade de importação de veículos com reservas acumuladas durante essa guerra, da decadência da modal ferroviário e do crescimento da população e da renda per capita do país.

Nesse contexto, o Transporte Regular Interestadual por ônibus (TRIP) tem crescido em um ambiente fortemente regulamentado, em que o Governo Federal estabelece as localidades que podem ser legalmente atendidas, as empresas que podem realizar o transporte em cada ligação e tarifas (WRIGHT,1992).

Em 1946 é editada norma provisória (publicada no Diário Oficial, Seção I, 14/07/46), contendo instruções para o licenciamento em caráter precário de veículos destinados ao transporte coletivo de passageiros em estradas federais. De acordo com essa norma, para prestar o serviço de transporte coletivo de passageiros, era necessária licença concedida pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DNER). Ainda, era de competência desse órgão o controle da concorrência, parâmetros operacionais e tarifa.

Em 1971, com a edição do Decreto nº 68.961, de 20 de junho de 1971, é aprovada a primeira normatização intitulada como regulamento do Transporte Regular Interestadual e Internacional por ônibus (TRIIP), modificada pelos Decretos de números 71.984, de 23 de março de 1973, 81.219, de 16 de janeiro de 1978 e 84.612, de 2 de abril de 1980. Conforme essa regulamentação, ao DNER cabia planejar, conceder ou autorizar, e fiscalizar a execução desses serviços de transporte de passageiros. A respeito do processo de adjudicação dos serviços, o Decreto nº 68.961/71 estabelecia que a concessão dos serviços far-se-ia mediante concorrência e sob contrato firmado com o vencedor ou os vencedores da licitação. Ressalte-se, porém, que em seu artigo 12, inciso III, o Decreto nº 68.961/71 apresentava a possibilidade de delegar os serviços pelo regime de autorização, dependendo do estabelecido no plano de serviços elaborado pelo DNER. A fixação da tarifa e possíveis reajustes tarifários também eram atribuições do DNER, bem como a análise da concorrência e da competição “desleal”, “ruinosa” ou “perturbadora” dessas atividades econômicas (arts. 4, 34 e 98). Ainda, com as transportadoras que já exploravam serviços adjudicados pelo DNER, antes da publicação do decreto, que se enquadrassem nas disposições do regulamento, seriam firmados os contratos de concessão dos serviços ou, dependendo do caso, delegadas as autorizações (art.105).

Em 1985, por meio do Decreto nº 90.958, de 14 de fevereiro de 1985, novo regulamento para o TRIIP foi aprovado. O DNER manteve a competência para o planejamento, coordenação, delegação e fiscalização. Quanto ao regime de exploração dos serviços, esse alterou-se para o regime de concessão, através de concorrência pública; ou regime

de permissão, por meio de seleção sumária de transportadora, conforme diretriz do plano de transporte estabelecido pelo DNER. Nesse plano estavam definidos o regime e as condições de exploração do serviço e a participação das empresas no atendimento ao mercado, a fim de evitar que no exercício da atividade de transporte de passageiros venham a se configurar situações de monopólio ou interdependência econômica. Da mesma forma que o regulamento anterior, possibilitou as transportadoras que já exploravam serviços antes da publicação do decreto, após o regular registro e enquadramento ao regulamento, a manutenção dos serviços explorados e o DNER manteve a atribuição de fixação da tarifa e de reajustes tarifários e a análise da concorrência.

Em 1986, apenas um ano após a edição do regulamento anterior, publicou-se um novo regulamento por meio do Decreto nº 92.353, de 31 de janeiro de 1986, que apesar de alterações pontuais, com destaque para maior flexibilização das possibilidades de alteração dos serviços, manteve as regras apresentadas de delegação dos serviços e de controle da concorrência, de tarifação e de manutenção dos serviços existentes, apresentas no Decreto nº 90.958/1985 (regulamento anterior).

Cabe aqui um parênteses, segundo Gômara (1999, p. 30), na época em que estava prevista a delegação por concessão, esta jamais teve efeito prático, assim, “*o serviço cresceu, expandiu-se, aprimorou-se dentro do regime da permissão*”. O mesmo autor relata que na década de 90, retiraram-se do DNER as funções de controle do TRIIP, que foram passadas para o Departamento de Transporte Rodoviário (DTR), órgão do organograma do Ministério dos Transportes.

Já sob um novo ordenamento constitucional, Constituição de 1988, que no seu art. 21, inciso XII, alínea “e”, estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, chega-se ao quarto regulamento, por meio do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993. De acordo com esse regulamento, as linhas de ônibus interestaduais deveriam ser delegadas mediante permissão, sem caráter de exclusividade e com tarifas resultantes das propostas vencedoras em cada licitação. Ainda, seguindo as mesmas diretrizes dos regulamentos anteriores, manteve-se as permissões e autorizações, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores

Por fim, em 1998, é editado o Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, atual regulamento do TRIIP, alterado recentemente pelo Decreto nº 8.083, de 26 de agosto de 2013. Esse regulamento segue os mesmos princípios já estabelecidos no Decreto nº 952/93 de manutenção das delegações existentes antes da publicação do decreto (nesse caso até 2008), de controle de tarifas e de delegações das linhas de ônibus por permissão, precedida de licitação.

A delegação por permissão quando se tratar de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura, também está prevista na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que também criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), órgão responsável pela regulação das linhas de ônibus interestadual.

Nesse contexto, atualmente, ao Ministério dos Transportes compete à organização e a coordenação dos serviços, que, em síntese, tem a atribuição de decidir sobre a conveniência e a oportunidade da licitação para prestação do TRIIP. Por sua vez, compete à ANTT, propor ao Ministério dos Transportes os planos de outorgas dos serviços, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica; promover as licitações e os atos de delegação; controlar os serviços; fiscalizar e aplicar as penalidades; proceder à revisão das tarifas e fiscalizar o seu reajustamento; e editar normas complementares ao regulamento (Decreto nº 2.521/98).

Observa-se, pelos dispositivos legais acima transcritos (Decreto nº 2.521/98 e Lei Nº 10.233/01), que atualmente a permissão é o regime de delegação estabelecido na legislação para as linhas de ônibus interestaduais (serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros). Todavia, cabe destacar que, de acordo com o estabelecido na Resolução ANTT nº 2.868, de 4 de setembro de 2008, as atuais linhas de ônibus interestaduais de média e longa distância são operadas no regime de “autorização especial” até que, por meio de processo licitatório, sejam celebrados os contratos de permissão e iniciada a efetiva operação dos serviços que irão suceder os ora autorizados, fundamentado no art. 49 da Lei nº 10.233/01, que prevê a faculdade de a ANTT autorizar a prestação de serviços de transporte sujeitos a outras formas de outorga em caráter especial. Esse regime foi adotado, em síntese, para evitar a descontinuidade dos serviços que tiveram termo no dia 8 de outubro de 2008, conforme estabelecido no art. 98 do Decreto nº 2.521/98. Ou seja, esse mercado está vivenciando

uma situação transitória e excepcional, em que o regime de delegação não é o previsto, como regra, na legislação.

3.3 Características dos serviços

Inicia-se com a apresentação das características gerais de um serviço de transporte coletivo de passageiros, para depois assinalar as características específicas do serviço interurbano.

A prestação de serviço de transporte coletivo consiste, basicamente, em locomover pessoas de um lugar para outro. Esse serviço pode ser desdobrado em atividades subsequentes – embarque, deslocamento e desembarque, cada uma delas requerendo uma infraestrutura própria: os pontos de embarque/desembarque e, no caso do deslocamento, a via e os veículos do transporte. Diferentes modalidades de transporte estão associadas a diferentes infraestruturas, cujas características são determinantes quanto à forma de organização da prestação do serviço e quanto à natureza do mercado correspondente (GUIMARÃES e SALGADO, 2003). A infraestrutura associada ao trem (modal ferroviário), os trilhos de uma via férrea, não permite flexibilizar o seu percurso. Por outro lado, ao ônibus (modal rodoviário) temos associadas às ruas e avenidas, por isso, nesse meio de transporte é facilmente alterado o seu itinerário.

Segundo Santos e Orrico Filho (1996a), os consumidores de transporte público apresentam interesses largamente diferenciados, em termos de horários, origens, destinos e rotas. Por outro lado, da perspectiva da empresa operadora de transporte, o que é comercializado é o deslocamento de veículos, ordenado segundo um certo quadro horário e um dado itinerário. Ou seja, a demanda de transporte pode ser representada por um agregado de viagens desejadas e/ou realizadas pelas pessoas, enquanto que a oferta pode ser expressa pelo número de viagens ou lugares disponibilizados num determinado contexto espacial e temporal com características intrínsecas de tecnologia, de operação e de atendimento (BODMER e PORTO, 2000).

Assim, conforme Aragão *et al* (2000, p. 64), “*trata-se de uma constelação de mercados diferenciados (quase no plano individual), mas que, de alguma forma, têm de ser consolidados para viabilizar os serviços de transporte*”.

Interessante notar que o transporte é uma atividade intermediária que fornece suporte a outras atividades (trabalho/estudo/lazer etc.). Constata-se, então, que o transporte é fundamental para termos acesso à bens e aos serviços, portanto, não seria nenhum exagero afirmar que o transporte é vital à sociedade. Com exceção de viagens que, por si só, são empreendidas por lazer, o transporte não proporciona satisfação, pelo contrário, geralmente ele provoca insatisfação, uma vez que se constitui numa barreira que deve ser transposta para que se possam exercer outras atividades. Portanto, também se diz que ele (o transporte) é “um mal necessário” que provoca gasto de dinheiro, exposição ao risco de acidentes, perda de tempo e dispêndio de esforço físico (KAWAMOTO, 1994).

Tem, ainda, esse produto (serviço de transporte coletivo de passageiros) peculiaridades que são fundamentais para a sua compreensão, entre elas (ORRICO FILHO, 1992 e VIDER, 2005):

- produto intangível: enquanto a indústria produz bens tangíveis, que podem ser contados, guardados e consumidos a posteriori, os serviços têm desempenho intangível. No caso do transporte rodoviário o cliente não recebe qualquer resultado material do serviço prestado, no entanto, este setor não poderia ser caracterizado como um serviço puro (que envolve apenas recursos humanos e não gera qualquer bem material), uma vez que faz-se necessário o uso de equipamentos razoavelmente sofisticados para a sua prestação (os ônibus);
- consumo ocorre simultaneamente com a produção, não existindo acúmulo de produtos finais: os encarregados diretos pela prestação do serviço fazem parte dele, assim como a presença do cliente se dá ao longo de todo o processo, interagindo não apenas com os operadores, como também, com os outros clientes;
- produto é extremamente perecível e exige o seu aproveitamento no local e no instante de produção, sob pena de se perder parcial ou totalmente o serviço: no caso do transporte, quanto mais instável ou menos previsível for a demanda, maiores são os riscos de desperdício da oferta;
- qualidade do produto altamente variável: a produção de transporte coletivo tem uma considerável participação da força de trabalho e o seu desempenho final depende em grande escala do desempenho individual das pessoas, além disso,

essa produção é influenciada pelas condições de operação (circulação viária);

- produção completamente descentralizada: as unidades de produção estão espalhadas dentro e fora da planta central (garagem), com forte influência do ambiente externo sobre a produção, diante disto, a produção desse serviço deve ser organizada em dois ambientes, intra e extramuros; e
- demanda variável ao longo do tempo: no transporte coletivo urbano de passageiros destaca-se a forte oscilação da demanda e, por consequência, da oferta ao longo do dia, por sua vez, no transporte coletivo interurbano de passageiros observa-se oscilação de demanda e oferta em feriados e ao longo dos meses do ano.

3.3.1 Características específicas do transporte interurbano por ônibus

O foco deste estudo são os serviços regulares de transporte rodoviário interestadual de passageiros, comumente chamados de linhas de ônibus interestaduais, ou seja, são serviços regulares de transporte coletivo, com as seguintes características: abertos ao público em geral, remunerados por meio da tarifa cobrada dos usuários e com frequências, horários de partida e itinerários definidos. Ainda, este estudo limita-se as linhas de ônibus interestaduais de média e longa distância, que utiliza ônibus rodoviário (aquele que transita por estrada municipal, estadual ou federal, sem catraca ou outro dispositivo de controle de tarifação, e que permite o transporte de bagagem em compartimento específico - NBR 15320). Nesse contexto, são apresentadas as características a seguir.

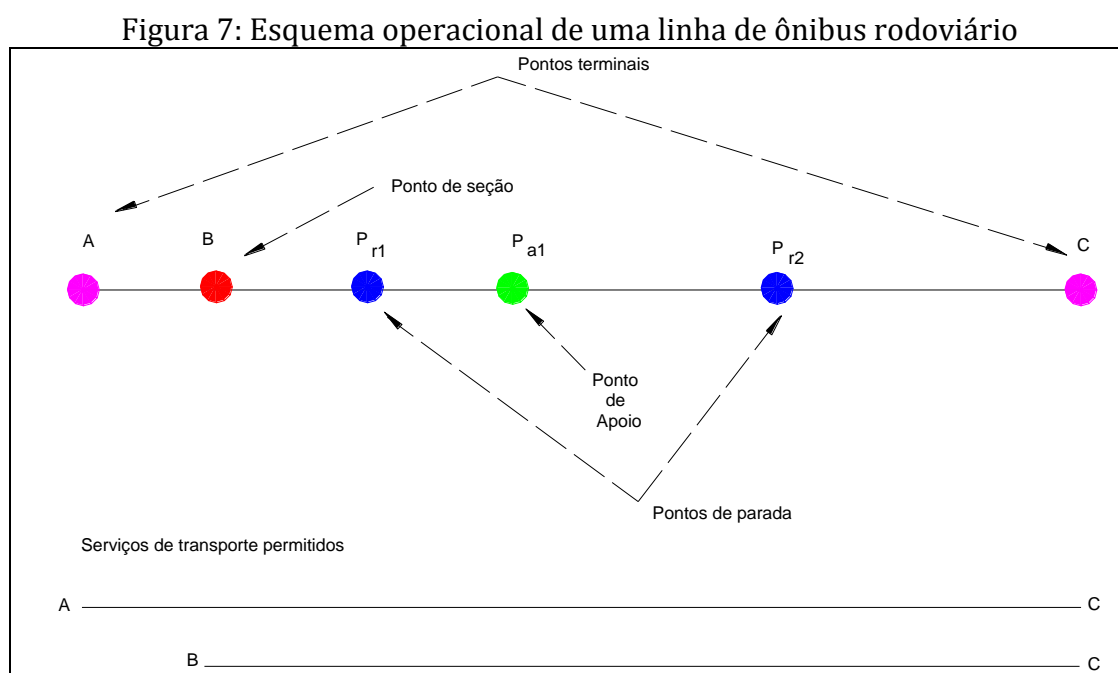
Conceitos Básicos

Alguns conceitos básicos são necessários para a compreensão da operação do serviço rodoviário interurbano de passageiros e, por consequência, o mercado de transporte, são eles (BRASIL, 1998):

- ponto de parada: local de parada obrigatória, ao longo do itinerário, de forma a assegurar, no curso da viagem e no tempo devido, alimentação, conforto e descanso aos passageiros e às tripulações dos ônibus;

- ponto de apoio: local destinado a reparos, manutenção e socorro de veículos em viagem e atendimento da tripulação; e
- seção: serviço realizado em trecho de itinerário de linha, com fracionamento do preço de passagem.

Com base nesses conceitos, descreve a execução do serviço de transporte rodoviário, por meio do exemplo apresentado na Figura 7.



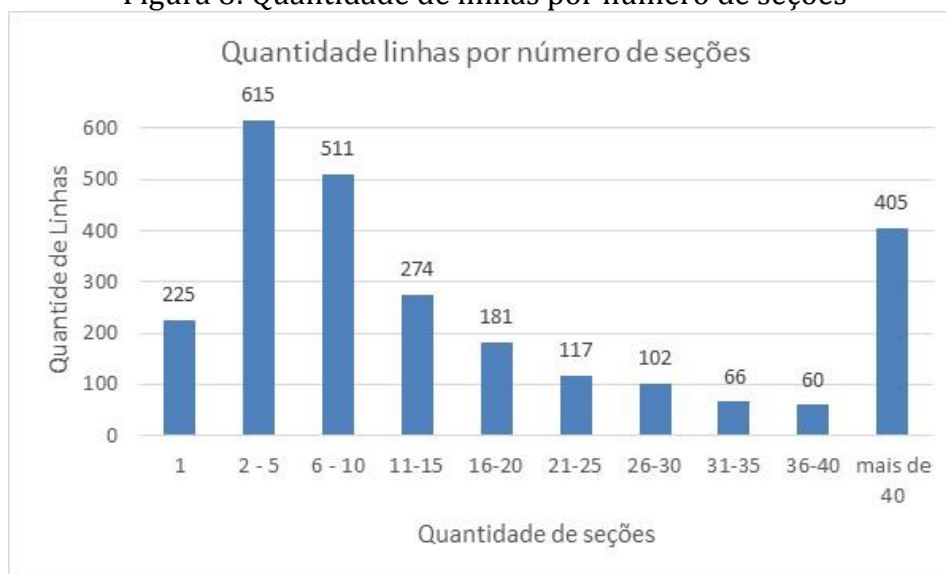
A Figura 7, de forma esquemática, apresenta o seguinte esquema operacional:

O veículo sai de cidade “A” e vai até a cidade “C” (e vice-versa), com pontos de parada para alimentação/descanso em P_{r1} e P_{r2} , contando com um ponto de apoio em P_{a1} . Ele pode parar em “B”, pois, nessa linha, além do mercado “A-C e C-A”, é permitido prestar o serviço “B-C e C-B”.

Constata-se, assim, que são explorados diversos mercados, dependendo do número de seções de uma linha. A linha, então, é a forma de exploração desses mercados (ligações de transporte de uma origem a um destino).

No TRIP, 29.818 ligações são atendidas por 2.556 linhas (ANTT, 2013). Desse total de linhas, somente 225 linhas (9%) exploram só um mercado (uma ligação entre a origem e destino da linha). A Figura 8 apresenta a distribuição de linhas de acordo com o número de seções (mercados explorados).

Figura 8: Quantidade de linhas por número de seções



Fonte: SGP (ANTT,2013)

Mercado relevante

Sabe-se que mercado relevante *“é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um “pequeno porém significativo e não transitório” aumento de preços”* (SEAE,2001, p. 9). A lógica para definição desse mercado seria o teste do “monopolista hipotético”, ou seja, segundo SEAE (2001, p. 9), *“avaliar se os consumidores não podem desviar uma parcela significativa da demanda para bens substitutos ou bens provenientes de outra região se um suposto monopolista impõe um pequeno, porém significativo e não transitório, aumento de preço”*.

No caso no TRIP, observa-se que há um conjunto de linhas de ônibus, as quais, por sua vez, possuem um conjunto de seções. Cada seção seria um mercado e, por consequência, a linha, por si só, já é um multimercado. Por isso, não há como considerar que o consumidor se depara com um grande mercado de transporte (o TRIP), mas sim, que existe um emaranhado de mercados absolutamente distintos em uma mesma área geográfica (GUARANY, 2005).

Nesse contexto, na dimensão geográfica, Guarany (2005) deduz que o mercado relevante é o da ligação rodoviária entre duas localidades atendidas pelo serviço regular de ônibus, ou seja, a seção. Fundamenta-se na hipótese de que, do ponto de vista do consumidor, a contratação do serviço de transporte rodoviário não se dá sobre o transporte genericamente, mas sobre o transporte que o leve de um ponto geográfico a

outro (ou seja, a elasticidade cruzada da demanda pode ser considerada baixa, dado que não importa ao consumidor o comportamento dos preços nas ligações das demais cidades, dentro de um limite de variação razoável de preços nos demais mercados).

Corroborando com esse entendimento, segundo Santos e Orrico Filho (1996), no transporte interurbano de média e longa distância, é razoável cada ligação origem-destino configurar um mercado. Nesse sentido, conforme afirma Aragão *et al* (1996, p. 77), no “*transporte interurbano, os deslocamentos tendem a apresentar, por indivíduo, um padrão mais uniforme, em termos de itinerário, e, principalmente, uma rarefação de seus deslocamentos. Na hora da decisão da viagem para um local, viagem essa com maior característica de unicidade, estará ele mais propenso a comparar os serviços alternativos para a ligação*”.

Já na dimensão do produto, o mercado relevante é o transporte de passageiros realizado pelas linhas de ônibus. Guarany (2005) defende essa tese, baseado na hipótese de que não há opções, via de regra, de outros modais ao consumidor a preços competitivos, sendo o serviço revestido de relativa essencialidade (meio mais barato de locomoção a grandes distâncias disponível para a população).

São raríssimas as alternativas ao transporte rodoviário por meio do transporte aquaviário e do ferroviário, por sua vez, o transporte aéreo, nas ligações em que existe concorrência com o transporte rodoviário, para parcela significativa da população, em virtude da restrição de renda, não se apresenta como alternativa viável (GUIMARÃES e SALGADO, 2003). Ainda, o uso de automóveis particulares apresenta-se também inadequada em função dos seus custos econômicos, bem como da ilegalidade desse tipo de veículo para a prestação de transporte coletivo de passageiros – utilização comercial de automóveis no modelo de “*venda de passagens*” (GUARANY, 2005). Pelas mesmas razões de ilegalidade, os serviços de fretamento de ônibus não deveriam constituir substituto às linhas de ônibus, já que não podem implicar no estabelecimento de serviços regulares (Decreto nº 2.521/98, art. 36).

Assim, a ausência de alternativas economicamente viáveis para os usuários e possíveis do ponto de vista legal, justificaria, sob o aspecto do produto, considerar como mercado relevante os serviços regulares de ônibus.

Contudo, a concorrência intermodal (e mesmo com o modal rodoviário por fretamento ou automóvel particular) com as linhas de ônibus deve ser relativizada. Oliveira (2013, p.53), por exemplo, avaliando a escolha entre o transporte interestadual aéreo e rodoviário de passageiros, no contexto brasileiro, em que menos de 4% das ligações atendidas pelo rodoviário são também ofertadas pelo transporte aéreo (826 ligações), concluiu que, em um panorama de baixas diferenças de tarifas entre um serviço e outro, *“em deslocamentos com pequenas extensões, o serviço rodoviário interestadual de passageiros por ônibus abarcaria no máximo 72% da demanda, sendo à distância de 535 quilômetros a faixa limite entre a mudança da predominância da probabilidade do rodoviário (50%)”*.

Economia de Escala

Wright (1992) expõe que não existiriam economias de escala muito significativas no transporte coletivo rodoviário de passageiros, entretanto, poderia haver circunstâncias em que haja economias de escala, que embora não muito pronunciadas, reduzam o número de empresas em um determinado mercado.

Por sua vez, Tauchen *et al* (1983), baseados na construção de uma função de custo para o transporte rodoviário interurbano dos EUA, concluíram que as economias de escala na produção de ônibus-milha estão esgotadas em uma fração relativamente pequena da produção total da indústria (encontraram economias de escala até um volume equivalente a 0,5 milhões de veículos-milha anuais). Ainda, observaram que para baixos níveis de produção existem economias de escala significativas, por outro lado, constataram retornos constantes ou quase constantes para níveis de produção mais elevados.

Nesse sentido, Castro (2003, p.20) relata que Gómez-Ibáñez (1987), a respeito de custos de transporte interurbano de passageiros para o EUA, *“afirma que os custos unitários por passageiro-milha caem rapidamente, mas essas economias se exaurem e os custos unitários se tornam aproximadamente constantes a partir de 40.000 passageiros por ano (ou 110 passageiros por dia)”*. O mesmo autor cita outros estudos de Beesley e Politi (1969) e Gillen e Oum (1984), a respeito de economia de escala na indústria de transporte rodoviário interurbano de passageiros, que concluem que a curva de custos

médios nesse setor é aproximadamente constante. O número ideal de empresas num dado mercado seria indeterminado, não existindo um tamanho mínimo ótimo (CASTRO, 2003).

Outra conclusão interessante da avaliação desse setor, apresentada por Castro (2003), é que a lógica de escala se aplica ao tamanho da empresa e não ao de uma linha específica, seja na sua extensão ou no número de passageiros transportados. Assim, por exemplo, uma linha poderia ser pequena demais para comportar duas empresas que se dedicassem exclusivamente a ela, mas suficientemente grande para comportar duas ou mais empresas, desde que estas também se dedicassem a outros serviços de transporte (linhas e/ou fretamento). Corroborando com esta constatação, Tauchen *et al* (1983) afirma que diferentes serviços regulares e tipos de serviço (regular e fretamento) podem ser produzidos a um custo menor do que o conjunto separadamente.

Diante disso, deduz Castro (2003, p. 21) *“que o setor é adequado a um regime de concorrência ou, mais especificamente, que o mercado desses serviços são “contestáveis”*”.

Universalidade (Generalidade)

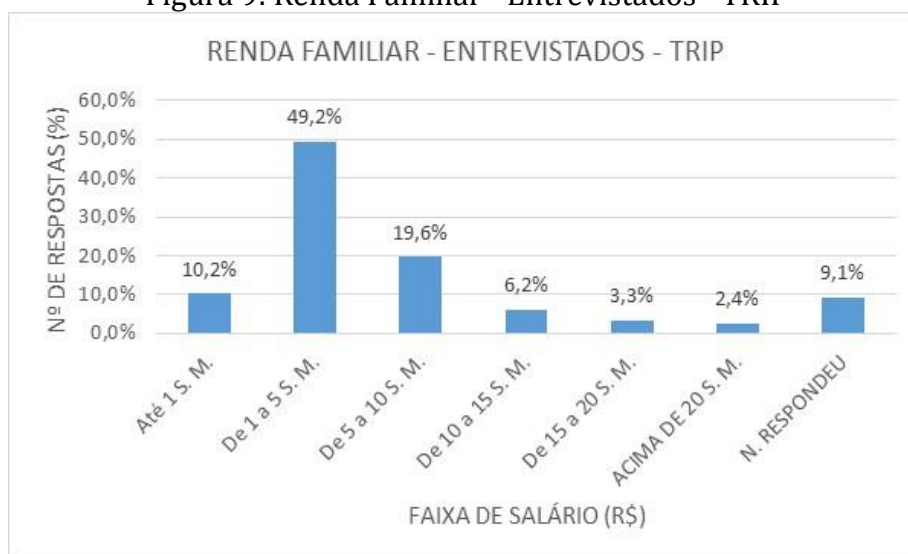
Fundamentado no princípio da universalidade (ou generalidade), no TRIP, observa-se a preocupação do atendimento abrangente ao mercado, objetivando minimizar tanto a exclusão das populações de baixa renda como a falta de atendimento de áreas de baixa densidade (SANTOS e MARTINS, 2001).

Com relação a população de baixa renda, o Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte – ITRANS (2004) apresenta que para o transporte entre cidades, essa população, na sua maioria, utiliza o serviço público de ônibus e não há perspectivas imediatas de alterar esse quadro (*“o ônibus é praticamente o único meio de transporte acessível economicamente para percorrer longas distâncias”*, ITRANS (2004, p. 30)). Ressalta que devido ao seu custo, considerado muito elevado, as viagens da população de baixa renda para outras cidades são muito raras e, segundo esse trabalho da ITRANS, *“poucos foram os relatos sobre as viagens mais distantes e o principal motivo para isso é a falta de dinheiro”* (ITRANS, 2004, p. 30).

Corroborando com essas informações, pesquisa divulgada pela ANTT (2005), revela que

aproximadamente 60% dos usuários de transporte de longa distância por ônibus possuem renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos (Figura 9). Por sua vez, uma parcela significativa de entrevistados, cerca de 40%, considera o preço da passagem de ônibus caro ou muito caro (Figura 10).

Figura 9: Renda Familiar - Entrevistados - TRIP



Fonte: Pesquisa de avaliação da satisfação dos usuários dos serviços das empresas de transporte terrestres, gráfico 21, p. 36, modificado (2005).

Figura 10: Avaliação do Preço de Passagem - TRIP

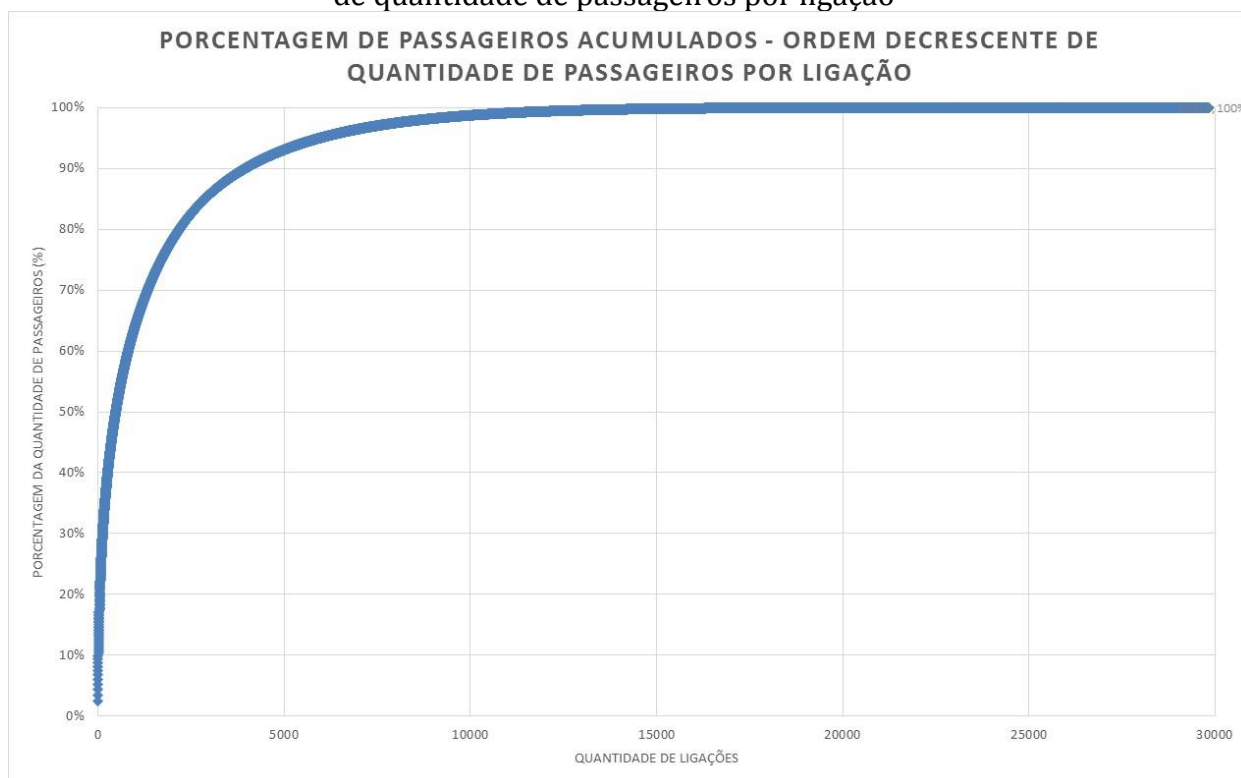


Fonte: Pesquisa de avaliação da satisfação dos usuários dos serviços das empresas de transporte terrestres, gráfico 24, p. 41, modificado (2005).

No TRIP, relativo ao princípio da universalidade, cabe destacar a gratuidade aos deficientes físicos com renda bruta familiar igual ou inferior a um salário mínimo – 2 assentos (Lei nº 8.999/94) e a gratuidade – 2 assentos – e desconto (até 50%) aos idosos com renda igual ou inferior a 2 salários mínimos (Lei nº 10.741/03). Todos esses benefícios tarifários somente nas viagens do serviço básico.

Quanto ao atendimento de áreas de baixa densidade, no TRIP, dos passageiros transportados em 2012, 90% foram transportados em 13% (3.930/29.818) das ligações, conforme apresentado na Figura 11.

Figura 11 Porcentagem de passageiros acumulados: ordem decrescente de quantidade de passageiros por ligação



Fonte: SISDAP (ANTT, 2012)

Observa-se, assim, que existe uma quantidade grande de ligações (pares origem/destino) com baixa demanda de passageiros. Todavia, dois aspectos importantes devem ser mencionados. Primeiro, conforme já relatado, a linha é um multimercado, com várias seções. Seções essas que não geram custos operacionais significativos para a sua oferta (em síntese, custo para percorrer o acesso à localidade, diante do fato que a

legislação permite a venda embarcada, não sendo obrigatório local de venda de passagem no ponto de seção). Segundo, é normal constatar a oferta pela transportadora de uma rede de linhas com sobreposição de itinerários, o que favorece economias de escopo. Assim, mesmo em mercados sem regulação econômica é natural subsídios cruzados entre linhas, tendo em vista a segmentação de mercado (GELOSO, 2012).

Todavia, indica também que podem existir ligações inviáveis (e por consequência linhas inviáveis) que poderiam ser suprimidas, sem prejudicar a qualidade do serviço, onde os poucos passageiros seriam atendidos por integração de serviços (interestadual e interestadual ou interestadual com intermunicipal). Existem 5.565 municípios no Brasil, para ligar diretamente todas essas cidades, somente no âmbito interestadual (ligações que transpõem o estado ou o Distrito Federal) seriam necessários 14.122.432 ligações, hoje temos 29.818, ou seja, a integração de serviços para viabilizar o desejo de origem e destino dos usuários existe e é necessária para um sistema eficiente.

Em regimes de regulação (controle de entrada e tarifas), o subsídio cruzado, principalmente de linhas inviáveis, tem recebido críticas por alterar as tarifas do setor. Sobre esse assunto, Barros *et al* (2011, p. 15) apresenta a seguinte argumentação:

“A SEAE entende preferível o mecanismo de subsídio direto ao subsídio cruzado. Como consagrado na literatura econômica, pesa contra o subsídio cruzado o fato de distorcer preços relativos e penalizar o setor, pois deixa ao próprio setor o ônus de financiar uma política que, em tese, proporciona benefícios (externalidades) para toda a população, inclusive a ampla parcela que não utiliza o TRIP, tais como: segurança nacional, integração com regiões mais distantes dos maiores centros urbanos e acesso da população a serviços de interesse do país (como saúde, por exemplo). O subsídio cruzado exige que os valores das passagens nas linhas superavitárias sejam maiores que poderiam ser, o que pode ter impactos distributivos negativos e, além disso, afastar potenciais demandantes devido aos preços elevados”.

Nesse mesmo sentido, também a concessão de benefícios tarifários aos idosos e aos portadores de deficiências tem obtido críticas. Como não existe na normatização desses benefícios previsão de subsídio direto, via recursos públicos, a opção do seu custeio é por subsídio cruzado (incluir o custo dos usuários não pagantes na composição da

tarifa), que conforme Lorenzetti (2007, p.5), *“embora bastante utilizada na concessão de gratuidades em geral, revela-se perversa, uma vez que o ônus do benefício vai ser rateado pelo conjunto dos usuários pagantes que, na maioria das vezes, são tão carentes quanto o segmento beneficiado”*.

Conclui, assim, que a oferta do TRIP está associada ao bem-estar da sociedade, principalmente das populações de baixa renda, o que, segundo Gomide e Martins (2005), justifica a regulação por motivos sociais. Todavia, por outro lado, conforme Araújo *et al* (2009), a delegação ao transportador impõe à Administração Pública a responsabilidade de buscar a eficiência econômica da prestação dos serviços.

Concorrência predatória e práticas oportunistas

No Brasil, observa-se que os serviços de transporte regular interurbano por ônibus têm sido objeto de intervenção do setor público, através da implementação de marco institucional destinado a regular a operação das empresas prestadoras desses serviços, que tem contemplado o controle do poder público da entrada de concorrentes no mercado, frequentemente, por meio de processo licitatório (GUIMARÃES e SALGADO, 2003). Segundo os mesmos autores (2003, p.8), essa intervenção estatal tem sido justificada em resposta às transportadoras que compõem o mercado, que afirmam que aconteceria *“à ocorrência de políticas de preços predatórios e de práticas oportunistas – levada a cabo por segmentos da indústria e por concorrentes recém-ingressados no mercado – que caracterizariam uma concorrência destrutiva, acarretando instabilidade na prestação do serviço e deterioração de sua qualidade”*.

Wright (1992, p. 17) apresenta as mesmas razões, apresentadas pelos representantes das empresas, para a existência dessa ação governamental diretamente focalizada nesse mercado, são elas:

- *a competição entre empresas levaria à “concorrência predatória” ou “ruinosa”, com base no preço, com a degradação da qualidade do serviço e dos padrões de segurança, seguida pela falência de empresas e emergência do monopólio, e*
- *Para poder investir no desenvolvimento de uma ligação (ou de muitas ligações), o empresário precisa estar seguro de que seu investimento terá retorno, o que,*

no TRP, ocorrerá somente no caso de o governo estabelecer regras que protejam o mercado de cada empresa.

3.4 Tópicos Conclusivos

Os dados operacionais do período 2005 a 2012 apresentam uma queda da demanda e, conseqüente, oferta de viagens (4% nas viagens e 13% nos passageiros), bem como uma estagnação do faturamento anual do TRIP nesse período.

Esse setor, desde o seu início, tem crescido em um ambiente fortemente regulamentado pelo Poder Público, que controla a entrada/saída e os parâmetros operacionais básicos e determina o valor máximo da tarifa para a operação de transportadoras privadas.

Transporte de passageiros é uma atividade meio e, por ser um serviço, o produto é intangível e o consumo ocorre simultaneamente com a produção. A produção é completamente descentralizada e as unidades de produção estão espalhadas dentro da planta central (garagem) e fora (circulação viária). Ainda, não obstante a importância da análise do grande mercado nacional de transporte de passageiros (todo o TRIP) na avaliação do exercício do poder de mercado; e que, parcialmente, as linhas de ônibus enfrentam concorrência com os demais meios de transporte de passageiros; é razoável concluir que, nas dimensões do produto e geográfica, diante dos diversos aspectos apresentados, que o mercado relevante em questão é a ligação de transporte regular por ônibus entre duas cidades (seção).

Por fim, constata-se que a atual regulação das linhas de ônibus interestaduais estaria respalda em motivos sociais, oferta adequada e universalidade dos serviços, bem como na unidade e integração nacional (GOMIDE e MARTINS, 2001). Conforme Guimarães e Salgado (2003), caracterizada pela substituição da concorrência no mercado pela concorrência pelo mercado, induzida aqui não pela impossibilidade de promover a concorrência no mercado, como na situação de monopólio natural, mas exatamente pela razão oposta, pela intenção de coibir essa concorrência. Ou seja, nesse caso, pode-se concluir que não há condições estruturais que causam a dominação de mercado, todavia, *“tais mercados têm sido objeto de marco regulatório específico que reflete preocupação em assegurar a estabilidade na prestação do serviço e em garantir sua qualidade”* (Guimarães e Salgado, 2003, p. 16).

4. EXPERIÊNCIAS DE DESREGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE INTERURBANO DE PASSAGEIROS

4.1. Apresentação

Experiências de desregulamentação do transporte interurbano de passageiros em outros países são descritas a seguir, como fonte de reflexões das estratégias regulatórias.

4.2. Inglaterra

Na Inglaterra, na década de 80, o transporte por ônibus interurbano foi desregulamentado. Na sequência dessa desregulamentação, verificou-se que as empresas de transporte de ônibus interurbanos foram forçadas a reorganizar seus serviços, reduzir os custos e as tarifas e aumentar a qualidade da operação, bem como, foi observado, também, uma maior concentração de ônibus nas principais ligações e uma diferenciação de serviços ofertados. (MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, 2001 apud GELOSO, 2012).

Ainda, embora o número de operadores tenha aumentado após a desregulamentação, constata-se que o mercado continuou a ser dominado por poucos operadores e que um grande número de pequenos operadores se concentrou em oferecer serviços não regulares (como a excursão e turismo), porém, não há nenhuma evidência convincente de que essas concentrações levaram a situações de abuso de poder de mercado, uma vez que ocorreram reduções de tarifas, ampliação de serviços e o nível de serviço e qualidade dos veículos melhoraram, bem como não foi verificado aumento em acidentes devido à desregulamentação econômica (BANCO MUNDIAL, 1999).

Todavia, cabe ressaltar que, no caso da Inglaterra, de fato, há uma forte concorrência entre ônibus e transporte ferroviário, circunstância diversa da apresentada no Brasil (WRIGHT, 1992).

4.3. Estados Unidos (EUA)

Nos Estados Unidos, ocorreu a desregulamentação a nível federal no início da década de 80, liberalizando a entrada e controles de tarifas. Entre as vantagens da desregulamentação, Wright (1992) apresenta o surgimento de veículos menores (micro-

ônibus) para atender demandas que não justificariam o uso do ônibus.

Geloso (2012) destaca que, após uma série de guerras de preços e a reestruturação das operadoras de ônibus, a desregulamentação permitiu a criação de um vasto conjunto de serviços a preços diferentes.

Por sua vez, Gómez-Ibáñez (1987) apud Castro (2003) relata que, embora a preocupação inicial dos legisladores do EUA com a desregulamentação fosse a dominância das duas maiores empresas de ônibus que já atuavam no setor, ocorreu tanto um aumento no número de operadores, com uma expansão dos serviços dos operadores menores.

4.4 Chile

Desde o início da década de 80, no Chile, o mercado de transporte interurbano por ônibus encontra-se desregulamentado no que se refere às condições de entrada, rotas e ligações, frequências e tarifas. No início as tarifas aumentaram, no entanto, posteriormente, baixaram, chegando ao nível dos valores estabelecidos sobre o regime regulado, em razão do aumento da concorrência (BANCO MUNDIAL, 1999). Ainda, a desregulamentação de ônibus interurbanos gerou, em um primeiro momento, um grande número de novas empresas, seguida por concentração do mercado (BERRIE, 1994), existindo ligações atendidas por um pequeno número de empresas e outras atendidas por um grande número de empresas, bem como empresas grandes e empresas pequenas (WRIGHT, 1992 e BERRIE, 1994).

Nesse contexto, conforme (BANCO MUNDIAL, 1999), a desregulamentação resultou em mais serviços ofertados e melhorou a frequência e qualidade em rotas já existentes, e, por isso, em termos globais, a desregulamentação dos transportes no Chile pode ser considerada um sucesso (BANCO MUNDIAL, 1999). O mesmo autor ressalta que há a preocupação com o nível de concorrência baixo em determinadas ligações que estão associadas à oferta privada de terminais, situação que limitaria a escolha do passageiro. No entanto, desde que ações do Poder Público para evitar conluio e concorrência predatória por parte dos operadores financeiramente fortes sejam implementados; e governos locais facilitem a possibilidade de embarque/desembarque para outras

operadoras, a ameaça de entrada de um novo concorrente deve, por si só, ajudar a diminuir o risco de tarifas excessivas e serviços de má qualidade.

4.5 Argentina

Na década de 90 ocorreu uma forte alteração na política regulatória no mercado interurbano de passageiros na Argentina (MÜLLER, 2003). De acordo com o Müller (2003), antes da reforma, os serviços eram prestados de forma satisfatória, assim, pela situação do setor não existiria a necessidade de uma alteração do marco regulatório, todavia, a reforma se deu, segundo o mesmo autor, por questões ideológicas.

De acordo com a nova regulamentação era possível 3 (três) tipos de serviços:

- serviços públicos: caracterizados pela obrigação do cumprimento de parâmetros operacionais (frequência mínima, condições de conforto) e fixação de tarifa máxima pelo Poder Público, bem como delegados por meio de licitação, ressalte-se que para todos os serviços já operados na época da alteração da legislação foram considerados “serviços públicos”, e manteve-se a operação pelas transportadoras sem processo de licitação;
- serviços livres de tráfego: os padrões de conforto, frequência e itinerário, bem como o valor cobrado pelo serviço ficava a cargo do operador e caberia ao Poder Público definir esses serviços, ainda, só operadoras que possuíam “serviços públicos” poderiam candidatar a operá-los; e
- serviços executivos: caracterizados por padrão de conforto elevado, que poderiam ser operados por qualquer empresa (ou seja, sem restrição de somente serem oferecidos por quem já opera no setor), bem como caberia ao operador estabelecer a frequência, itinerário e o valor cobrado pelo serviço.

As consequências da alteração do marco regulatório, segundo Müller (2003) foram:

- aumento de frota, embora não tenha ocorrido acréscimo significativo da demanda de passageiros;
- queda significativa do índice de ocupação dos veículos (IAP), de 70% para 45 %; e
- falência de importantes transportadoras que operavam no setor.

Conforme Müller (2003) apud Cruz (2008), as reformas foram paralisadas no setor, que está sendo estudado, visando uma reestruturação para o alcance de um modelo mais eficiente.

Pelo apresentado, observa-se que na Argentina não houve uma desregulamentação econômica total dos serviços, já que em grande parte dos serviços se manteve o controle de entrada e de tarifas. Houve uma tentativa de misturar regimes de delegação e de controle de tarifas distintos para o mesmo mercado.

4.6 Tópicos Conclusivos

Em cada país existe uma situação específica de mercado e, por isso, as evidências para uma generalização devem ser avaliadas com cautela. Nesse contexto, as considerações apresentadas para a Inglaterra, EUA, Chile apontam o seguinte (BANCO MUNDIAL, 1999):

- os número de operadores e serviços aumentam, a curto prazo, especialmente nas ligações mais rentáveis;
- as tarifas de ônibus geralmente diminuem significativamente, principalmente no curto prazo, em razão de diminuição de custos e, principalmente, da margem de lucro, devido à concorrência entre os operadores de ônibus e do ônibus com os outros modos de transporte, todavia, as tarifas de longo prazo podem ter que aumentar, até certo ponto, a fim de financiar o investimento;
- em algumas ligações secundárias, que antes eram subsidiadas por outras ligações, as tarifas aumentaram e a oferta de serviços continua a diminuir;
- os maiores operadores, que possuem uma rede de ligações e terminais de ônibus, conseguem aumentar a sua parcela do mercado e, a longo prazo, alguns destes podem vir a dominar parcela significativa do mercado de longa distância;
- novos operadores podem se estabelecer no atendimento a segmentos específicos do mercado, através de um marketing agressivo; e
- há pouca ou nenhuma evidência de um aumento das taxas de acidentes atribuíveis à desregulamentação.

5. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO MARCO REGULÁTÓRIO DO TRIP NO BRASIL

5.1. Apresentação

No TRIP, conforme Martins (2004), o reduzido nível de concorrência pode estar conduzindo à ineficiência econômica da prestação dos serviços. Esse processo de concentração, segundo Martins *et al* (2009, p.11), *“é favorecido pela regulamentação adotada pelo Poder Permitente, especificamente devido à imposição de barreiras à entrada de novos operadores, associada à baixa frequência de realização de licitações e ao longo prazo das outorgas de permissão fixado em 15 anos”*.

Também, vem enfrentando críticas à política tradicional de regulamentar fortemente as linhas de ônibus, a título de garantir a rigidez e a qualidade do serviço, por se tratar de um serviço essencial e de caráter social (ARAGÃO *et al*, 2000).

Nesse contexto, a seguir seguem sugestões de mudança da atual regulação do TRIP.

5.2. Sugestões de mudanças da atual regulação do TRIP

Ao contrário do serviço de linhas urbanas, no transporte regular interurbano por ônibus, propostas que defendem a desregulamentação econômica desse setor com base na teoria da contestabilidade têm obtido mais crédito (Aragão *et al*, 2000).

De acordo com Farina e Schembri (1990, p. 3), *“a teoria dos mercados contestáveis afirma que é possível haver elevada concentração econômica, sem perdas sociais (preços elevados e escassez do produto), desde que haja uma forte concorrência potencial e que não existam barreiras à entrada e à saída das firmas”*. Nessa situação as empresas mono(oligo)polisadas praticariam preços iguais aos custos médios sem regulamentação (SANTOS e ORRICO FILHO, 1996a). Assim, um mercado é perfeitamente contestável se: a) a entrada/saída de empresa é livre e é nulo os custos irrecuperáveis; b) todas as empresas têm acesso à mesma tecnologia; e c) os entrantes potenciais são capazes de avaliar as possibilidades de lucro (SANTOS e ORRICO, 1996a). Nesse contexto, Aragão *et al* (1996, p.77), baseado na suposição de que fora da cidade a mercadoria “transporte” adquire característica de linha (não rede, como no transporte coletivo urbano), afirma

que “a experiência britânica parece confirmar essa hipótese, premiando as políticas de desregulamentação, que tem precisamente por base teórica a contestabilidade dos serviços de transporte de passageiros, com maiores sucessos (ou menos insucessos) no transporte interurbano do que no urbano e rural”.

Ainda, Brasileiro *et al* (2001, p. 13) conclui que “a competição tem mais força no transporte de passageiros interestadual, que pode se beneficiar de medidas de desregulamentação diretas, porque o caráter do monopólio natural não pode claramente ser demonstrado nesta indústria. Aqui o regulamento governamental se focalizará preferencialmente na confiabilidade, na segurança e na qualidade dos serviços. As barreiras à entrada devem ser reduzidas a um mínimo, abrindo a porta a uma competição benéfica nos preços das passagens, frequências, qualidade, inovação e diversificação dos serviços prestados à população e à sociedade em geral”.

Nesse contexto, Wright (1992), no início da década de 90, comenta que já nessa época havia um crescente interesse em propostas de desregulamentação do TRIP, sendo a mais extrema delas eliminar completamente a regulamentação econômica, deixando o Estado de determinar quem atua no mercado e quanto cobra pelo serviço. Porém, esclarece o mesmo autor que, a curto prazo, seria de se esperar uma transição acidentada, como consequência do elevado grau de monopólio existente, por isso, recomenda aumentar o nível de concorrência nas ligações de transporte, antes da liberdade tarifária.

Cruz (2008), fundamentado no incentivo a competitividade e na inserção da contestabilidade, sugere a aplicação no TRIP do modelo de “Regulação de Toque Leve” (RTL) proposto por Aragão *et al* (2002), cuja premissa é a livre entrada das empresas no mercado, com controle de qualidade pelo Poder Público. O modelo RTL apresenta as seguintes diretrizes (ARAGÃO *et al*, 2002 e CRUZ, 2008):

- o candidato a operar no TRIP deve obter uma licença preliminar, comprovando capacitação técnica para prestar o serviço;
- processos licitatórios simples e frequentes (a cada três meses), em que há incentivo a escolha de empresas qualificadas que ainda não operam no mercado;
- após receber a licença, cada operador tem a liberdade para estabelecer sua rota, frequência e tarifa, com o devido cadastro dessas informações e

assinatura do termo de adesão com Poder Público;

- responsabilidade pela centralização das informações do mercado, controle da qualidade do serviço e planejamento da rede de transporte pela Administração Pública;
- cabe à autoridade competente classificar as operadoras de acordo com os seus índices de desempenho na prestação dos serviços, beneficiando as empresas mais eficientes e penalizando as mais ineficientes;
- não há prazo estabelecido para a permissão, ficando a cargo do operador a decisão de continuar operando, por outro lado, caso seja constatado a ineficiência na prestação do serviço, o operador é excluído do mercado, podendo ser impedido de participar do processo licitatório sequente à sua exclusão; e
- pode ser necessário que a Administração Pública imponha limites da participação de operadores que já atuam no TRIP no processo de seleção para novos serviços, para evitar uma possível concentração do mercado.

Guimarães e Salgado (2003), Barros *et al* (2011), Silva (2012) e Silva (2013) propõem mesclar dois regimes de delegação (autorização e permissão) para o TRIP. Misturando o atual regime de delegação por permissão com a autorização. A proposta de Guimarães e Salgado (2003) seria manter as atuais operadoras por permissão e abrir o mercado para novas operadoras por meio do instituto da autorização. Critério, esse, que acredita-se foi adotado em razão da elaboração do estudo em 2003, antes da alteração do regime das atuais operadoras para “*autorização especial até que se licite o serviço*” (conforme relatado no item 3.2.1). Já Silva (2013) propõe manter as atuais autorizações especiais e permitir a entrada de novos operadores sob regime de permissão, após licitação. Tanto na proposta de Guimarães e Salgado (2003) quanto na de Silva (2013) são mantidos o controle de tarifa, bem como, ambos afirmam que assim o marco regulatório estaria sendo aperfeiçoado em direção à regulação por desempenho (*yardstick competition*).

Já Barros *et al* (2011, p. 13), fundamentados na argumentação de que “*existem significativas diferenças nas estruturas de mercado, em que linhas podem comportar diversos operadores e outras linhas comportariam uma quantidade limitada de operadores*”, sugerem a seguinte proposta de delegação dos serviços, corroborada por Silva (2012):

- autorização para as linhas que comportam diversos operadores: livre entrada e saída, liberdade para a fixação de preço, fixação de parâmetros de qualidade e segurança, inexistência de garantia de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, inexistência de bens reversíveis e ausência de prazo determinado; e
- permissão para as linhas que comportam uma quantidade limitada de operadores: controle da entrada e saída (via licitação); regulamentação das tarifas; fixação de parâmetros de qualidade e segurança, garantia do equilíbrio econômico-financeiro; direito a indenização em determinadas situações e prazo determinado.

5.3. Tópicos Conclusivos

Constata-se que há diversas sugestões de alteração no marco regulatório do TRIP, com características diferentes. Desde aumentar a concorrência, mantendo as regras existentes de barreira a entrada e o controle de tarifas, até a desregulamentação econômica do setor, com a livre entrada e saída e liberdade para a fixação de preço, mantendo o controle da qualidade da prestação do serviço.

6. COMPORAÇÃO DE PARÂMETROS DAS LINHAS DE ÔNIBUS COM OS DO FRETAMENTO

6.1. Apresentação

No Brasil, o que ocorreria sob um regime de livre concorrência para o TRIP (que evidentemente tem características e ambiente institucional próprio) constitui apenas situação hipotética, haja vista que esse setor, neste País, sempre foi fortemente regulamentado, com controle de entrada e da tarifa dos serviços.

Nesse contexto, sabe-se que já existem serviços sujeitos a um regime mais livre e planejados sob o critério puramente comercial, os serviços de fretamento. O Transporte Interestadual por ônibus sob Regime de Fretamento (TRF) consiste no deslocamento de pessoas, que transpõe os limites dos estados e do Distrito Federal, em circuito fechado, para o fim de realização de excursões e outras programações, sem que tenha qualquer característica de transporte regular de passageiros, tais como frequência preestabelecida, venda de passagem e tarifa determinada pelo Poder Público.

Em um regime de liberdade de preços, o TRF está sujeito à regulação técnica da ANTT, que abrange a normatização, controle e fiscalização dos serviços prestados. A normatização básica encontra-se na Resolução ANTT nº 1.166/05, que, em síntese, estabelece a necessidade de registro das empresas operadoras e dos ônibus na ANTT e emissão de autorização de viagem por essa Agência (autorização emitida via acesso à página da ANTT).

O TRF convive com as linhas de ônibus e é fato que esse serviço é diferente do serviço regular, todavia, entende-se que a comparação de parâmetros das linhas de ônibus (com regulação econômica) com os dos serviços fretados (sem regulação econômica) pode ser útil para fomentar reflexões, visando a busca de “modelos” para a organização do TRIP.

Assim, a seguir são apresentados dados e informações relativas à produção (oferta e demanda), à concorrência, aos valores pagos pelo serviço, frota e segurança de ambos os sistemas (fretado e regular) e estabilidade dos operadores no TRF.

Os dados para as considerações abaixo foram obtidos na ANTT, oriundos dos seguintes sistemas informatizados: SGP – Sistema de Gerenciamento de Frota, SISDAP – Sistema de

Demanda de Passageiros, SISMOT – Sistema de Cadastro de Motorista e SISAUT – Sistema de Controle de Autorização de Viagem do Fretamento Eventual.

Esclarece-se, ainda, que, da avaliação das informações dos registros de viagens no TRF pelas transportadoras, concluiu-se pela necessidade de retirar da amostra alguns registros. As metodologias baseadas na análise de quartis, bem como, no desvio padrão não se mostraram adequadas ao estudo. Portanto, adotou-se retirar valores que estariam fora do padrão de serviço de média e longa distância e valores comprovadamente anômalos. Nesse contexto, foram excluídos os seguintes registros: a) viagens com quilometragem inferior a 75 km (valor adotado pelo Decreto nº 2.521/98, regulamento do setor, como limite para serviços de características urbanas); b) viagens com valores superiores a 12.000 km (a distância - *ida + volta* - dos extremos norte e sul do País – Oiapoque ao Chuí é de aproximadamente 11.500 km); c) viagens com até 3 passageiros (trata-se de transporte coletivo por ônibus - média de 46 assentos – assim, não seria razoável usar esse tipo de veículo, sendo possível o transporte por locação de automóvel); d) viagem com valor pago pelo serviço menor que R\$ 100,00 (75 km vezes o custo de combustível – 0,9 R\$/km - é igual a R\$ 67,50); e e) valor do serviço informado superior a R\$ 400.000,00 (com esse valor compra-se um ônibus novo). Com esses filtros, dos 295.246 registros, passou-se para 288.032 registros de viagem (97,6 % das viagens autorizadas em 2012).

6.2 Produção no TRIP e no TRF

Nas Tabelas 2 e 3 são apresentados os dados operacionais do TRF e TRIP.

Em síntese, constata-se que o mercado de fretamento, considerando o faturamento (também viagens e passageiros transportados) corresponde a aproximadamente 13% do mercado das linhas de ônibus. Portanto, o mercado do TRIP é bem maior que o do TRF. Todavia, pelos valores operacionais apresentados (quantidade de frota, operadores, viagens e passageiros transportados e faturamento), o TRF é um mercado de grande porte.

Outro dado que cabe observação é o IAP (Índice de Ocupação). No TRF esse índice é de 78% e no TRIP é de 45%. Esses índices, em grande parte, são consequência das

características distintas desses mercados. No TRF, o que ocorre é um aluguel de um veículo independentemente do número de passageiros para uma viagem solicitada. Diante disso, normalmente não há ociosidade de ocupação dos assentos. Já, no TRIP, as viagens são programadas com antecedência (tendo uma frequência mínima obrigatória) e é disponibilizada a venda de passagens ao público em geral, por isso, existe uma tendência de menor ocupação dos assentos.

Todavia, valores muito baixos de IAP também estão relacionados à ineficiência na prestação do serviço. Já, valores muito altos de IAP, no TRIP, poderiam sinalizar uma baixa oferta de viagens aos usuários (quando o sistema tem pouca “folga” pode ser difícil conseguir passagem para a data mais desejada). À título de informação, a ANTT adota como meta para o TRIP um IAP de 61% (valor usado na composição da tarifa – Resolução ANTT nº18/2002).

Tabela 2: Dados de oferta (viagens, lugares ofertados, veículo e quilometragem percorridas) do TRF e do TRIP, em 2012

| Mercado | Operadoras | Viagens | Lugares ofertados | Veículos | Km Percorrida |
|---------------------|-------------------|----------------|--------------------------|-----------------|----------------------|
| TRF | 3025 | 288.032 | 14.171.808 | 19.071 | 395.816.166 |
| TRIP | 237 | 2.252.204 | 92.270.358 | 14.343 | 1.280.403.230 |
| TRF/TRIP (%) | 1276% | 13% | 15% | 133% | 31% |

Fonte: SGP, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013)

Tabela 3: Dados de demanda e faturamento (passageiros, passxkm, IAP e receita total) do TRF e do TRIP, em 2012

| Mercado | Passageiros | Pass x KM | Faturamento | IAP |
|---------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------|
| TRF | 10.624.183 | 14.805.878.799 | 504.108.829 | 78% |
| TRIP | 58.146.664 | 24.707.085.331 | 3.118.824.796 | 45% |
| TRF/TRIP (%) | 18% | 60% | 16% | 174% |

Fonte: SGP, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013)

Destaca-se, também, a grande diferença do quantitativo de operadores, 3025 no TRF e 237 no TRIP. Nesse contexto, a partir da CNPJ das operadoras, em análise superficial (já que empresas diferentes podem fazer parte de um mesmo grupo), constatou-se que das 237 operadoras do TRIP 64% (153 transportadoras) também atuam no TRF. Indicativo

de uma possível economia de escopo na prestação desses dois serviços em conjunto (TRIP e TRF).

6.3 Concorrência no TRIP e no TRF

Neste item é analisado o mercado total, ou seja, o transporte coletivo rodoviário de passageiros no Brasil, bem como, o mercado de cada ligação de transporte (por origem/destino).

Seguem observações relativas ao pass.km (passageiros x quilômetros), que reflete a produção de transporte e fornece uma estimativa do faturamento das empresas. Adotou-se o pass.km, pois é esse o valor repassado pelas operadoras do TRIP (os dados de faturamento não são disponibilizados). Ainda, cabe esclarecer que utilizando os dados de faturamento do TRF chegou-se, aproximadamente, aos mesmos valores para esse setor.

Mercado total

Na análise da concentração usou-se o valor acumulado de participação percentual das empresas (C_i) e o índice Herfindal - Hirschman (HHI), calculado de acordo com as expressões abaixo.

$$C_i = \sum_{i=1}^n s_i \quad (1)$$

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (2)$$

Onde: S_i é a participação percentual da empresa.

Assim, com base nos dados apresentados na Tabela 4, constata-se o que já era esperado, ou seja, o mercado do TRIP (com regulamentação econômica) é mais concentrado que o TRF (sem regulamentação econômica).

Tabela 4: Concentração de mercado TRF *versus* TRIP

| | TRF | TRIP |
|-------------|-------|-------|
| C1 | 3,3% | 10,8% |
| C4 | 7,7% | 28,1% |
| C8 | 10,9% | 41,5% |
| N. EMPRESAS | 3.569 | 237 |
| HHI | 30 | 344 |

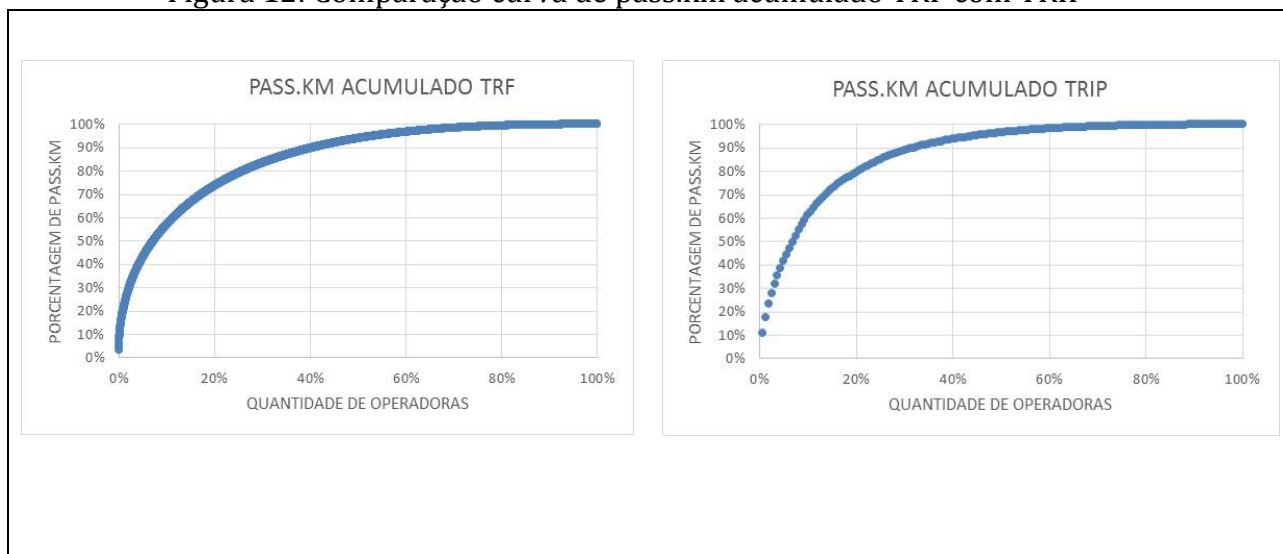
Fonte: SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013)

Conforme a Lei nº 12.529/11, que, dentre outros aspectos, trata da repressão a infrações à ordem econômica, presume-se posição dominante a empresa que controla 20% ou mais do mercado relevante. Assim, na avaliação de todo o TRIP, em que a maior empresa tem uma participação de 10,8% do mercado, a princípio, com base nesse referencial, não haveria uma transportadora com posição de exercer poder de mercado. Contudo, o conjunto das quatro maiores operadoras tem um faturamento que supera os 20% do mercado. Já os valores de concentração do mercado no TRF são baixos.

Sobre a concentração no serviço regular, Martins (2004), analisando a composição acionária das empresas do TRIP, com base na identificação dos grupos societários, concluiu pelo elevado grau de concentração econômica desse setor, na medida em que, em 2001, o grupo com maior faturamento foi responsável por 16 % da produção de pass.km, enquanto que o C4 e o C8 calculado foram de 39% e de 57%, respectivamente.

Outra constatação da comparação do TRIP com TRF, observada na Figura 12, é que as curvas de pass.km acumulados são parecidas. No TRF, 90% dos pass.km foram produzidos por 40% dos operadores, por sua vez, no TRIP, os mesmos 90% dos pass.km foram produzidos por 31% das operadoras. Ou seja, em ambos os mercados não existe uma distribuição uniforme da produção, existindo a concentração do faturamento em uma quantidade pequena de empresas em relação ao total de operadores de cada mercado. Todavia, para o TRF esse número significa 1.444 empresas, já para o TRF esse valor é de 50 empresas, bem menor ($50/1.444 = 3,5\%$).

Figura 12: Comparação curva de pass.km acumulado TRF com TRIP



Fonte: SGT, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013)

Mercado relevante (ligações)

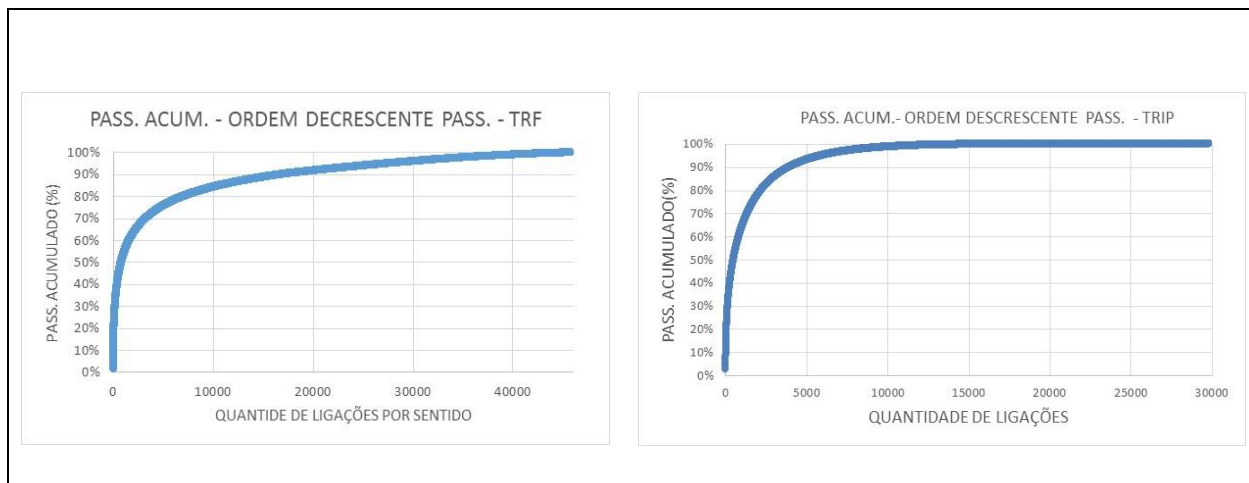
Para análise das ligações foram adotados dois critérios. O primeiro, a análise foi feita para todas as ligações e também para o conjunto formado pelas ligações que atendem a 90% dos passageiros transportados, motivada pela constatação que uma parcela pequena de ligações atende praticamente toda a demanda (90% dos passageiros) nos dois mercados (Figura 13). O segundo, no TRF, para uma análise mais compatível com a realidade do mercado, adotou-se como mercado relevante a “*ligação por sentido*”, ou seja, “*origem até o destino mais distante*”, isso porque, as viagens são em circuito fechado (ida e volta). Nem sempre quem opera de “a” para “b”, opera de “b” para “a”, bem como, as demandas de passageiros em cada sentido são específicas.

A título de ilustração, em 2012, na ligação Rio de Janeiro/RJ – Aparecida/SP, maior mercado do TRF, foram transportados 153.913 passageiros por 91 empresas. Por outro lado, na ligação Aparecida/ SP – Rio de Janeiro/RJ foram transportados 346 passageiros por 4 empresas.

Tratar mercados separados por sentido é relevante para o TRF. Por outro lado, isso não é necessário para o TRIP, podendo até prejudicar a análise desse setor. Deste modo, o nível de desagregação adotado para os mercados do TRIP é a ligação e do TRF a ligação por sentido. Assim, quando da leitura das figuras e tabelas e das considerações

apresentadas, é importante observar que para o TRIP tratou-se de ligação e para o TRF tratou-se de ligação por sentido.

Figura 13: Comparação curva de passageiros acumulado TRF com TRIP



Fonte: SGT, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013)

Nesse contexto, em 2012, o TRIP ofertou 29.818 ligações, ou seja, para a comparação com o TRF, 59.636 ligações por sentido. Já o TRF realizou viagens em 45.722 ligações por sentido. Portanto, o TRIP atendeu a 30,4% ligações por sentido a mais do que o TRF.

As Figuras 14 e 15 apresentam as informações da quantidade de operadoras em cada ligação do TRIP, em 2012, respectivamente para todo o conjunto de passageiros transportados e para 90% dos passageiros transportados.

No TRIP, os 90% de passageiros são transportados em 13% das ligações (3.930/29.818), indicando um conjunto grande de ligações com baixa demanda. Esse aspecto foi tratado quando da análise das características do serviço (universalidade).

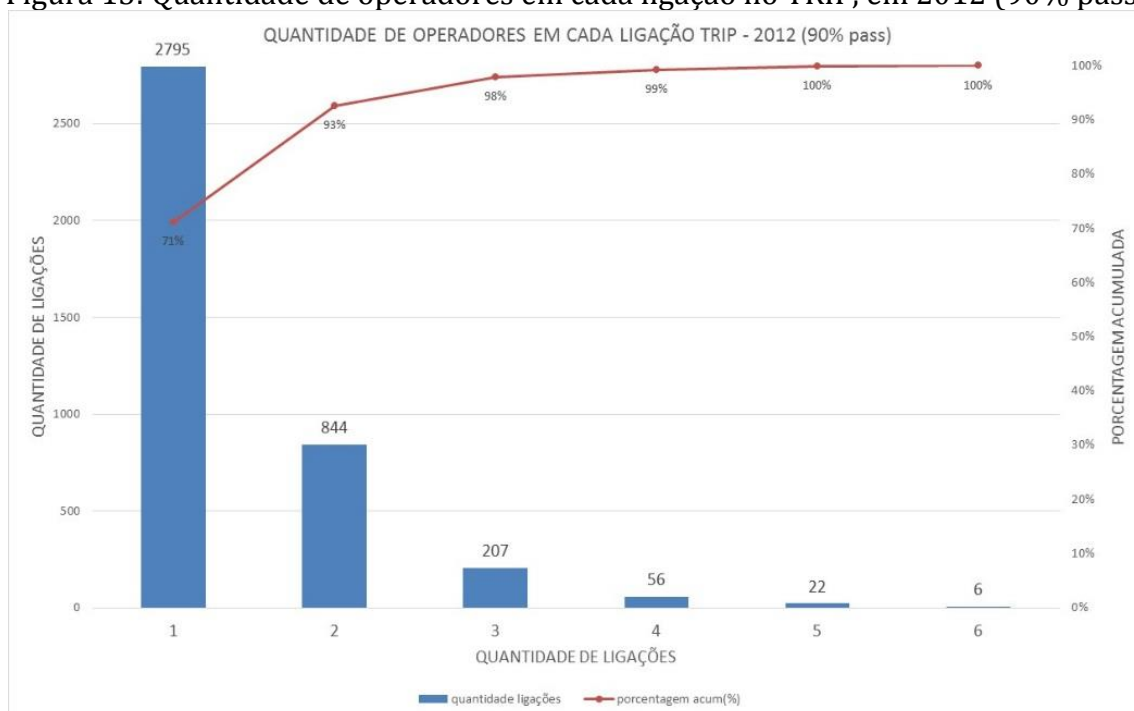
Em ambos os gráficos predomina a operação da ligação por apenas 1 operadora, 84% e 71%, respectivamente. O máximo de operadoras em uma ligação é 6. Portanto, elevado grau de concentração econômica do mercado relevante.

Figura 14: Quantidade de operadores em cada ligação TRIP, em 2012.



Fonte: SGT e SISDAD (ANTT, 2013)

Figura 15: Quantidade de operadores em cada ligação no TRIP, em 2012 (90% pass)



Fonte: SGT, SISDAD (ANTT, 2013).

Quanto ao TRF, os 90% de passageiros são transportados em 36% das ligações por sentido (16.521/45.722), indicando um conjunto grande de ligações por sentido com

baixa demanda. A comparação entre o TRF e TRIP do percentual de ligações com baixa demanda não leva a valores que possam ser adotados em uma análise. Conforme já apresentado, no TRIP a prestação do serviço se dá pela linha, que é um multimercado, por isso, pode-se manter a oferta de ligações com demanda baixa, sem prejuízo econômico, se essas forem seções da linha. Por sua vez, no TRF, cada viagem atende a um único mercado (circuito fechado de uma origem com um destino mais distante).

Interessante, no entanto, é a comparação da quantidade de operadores por ligação, tanto entre o TRF e o TRIP, como também do TRF total com o TRF que atende 90% da demanda.

As Figuras 16 e 17 apresentam as informações da quantidade de operadoras em cada ligação do TRF, em 2012, respectivamente para todo o conjunto de passageiros transportados e para 90% dos passageiros transportados.

A análise do TRF para todas as ligações por sentido, da mesma forma que o TRIP, indica a predominância do atendimento por uma operadora, só que no caso do TRF o valor é de 71 %, menor que do TRIP. Entretanto, quando se analisa os mercados que atendem 90% da demanda, observa-se que no TRF o comportamento é completamente diferente. Existe um percentual muito maior de mercados atendidos por duas ou mais operadoras. Em somente 28% das ligações por sentido um operador do TRF realizou viagem em 2012.

Portanto, pode-se afirmar que no TRF não existe evidência de uma alta concentração do mercado relevante. Como esperado, ressalvada as peculiaridades de cada ramo de atividade econômica, o TRF funciona como qualquer outro tipo de serviço em uma economia de mercado, com maior oferta de prestadores nos mercados de maior demanda.

Figura 16: Quantidade de operadores em cada ligação por sentido no TRF, em 2012.

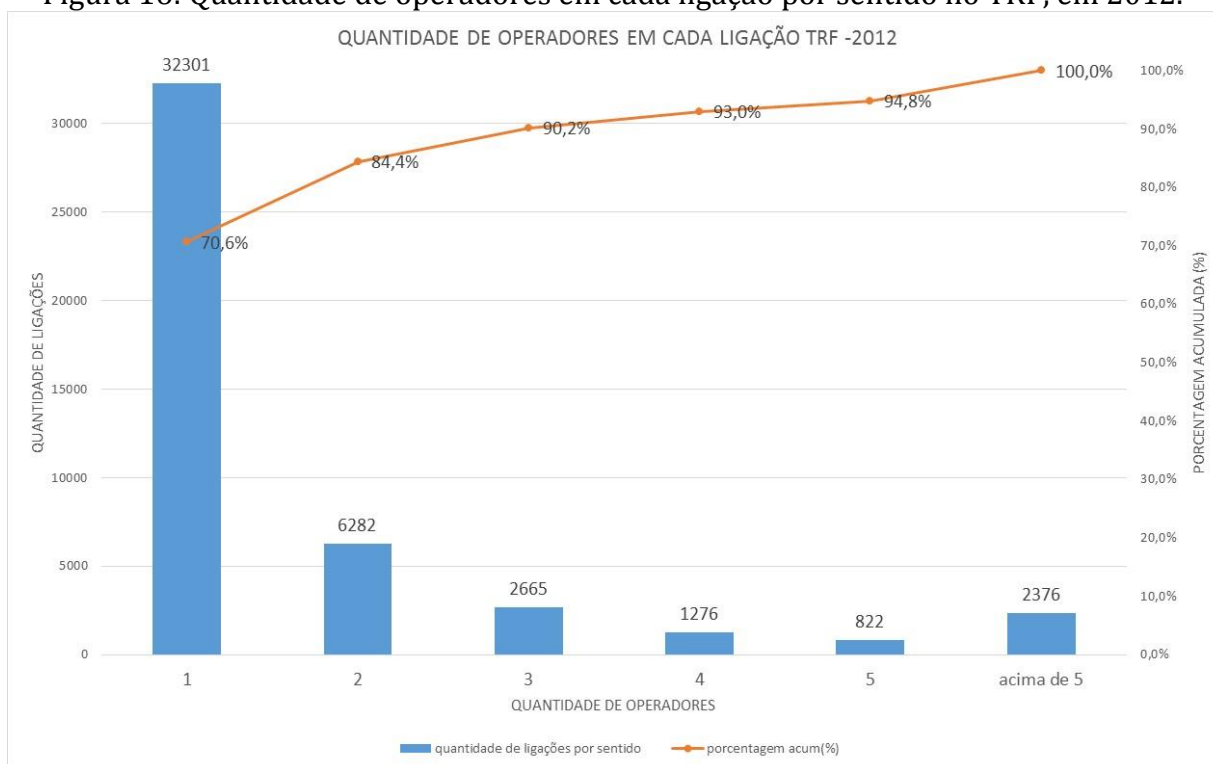
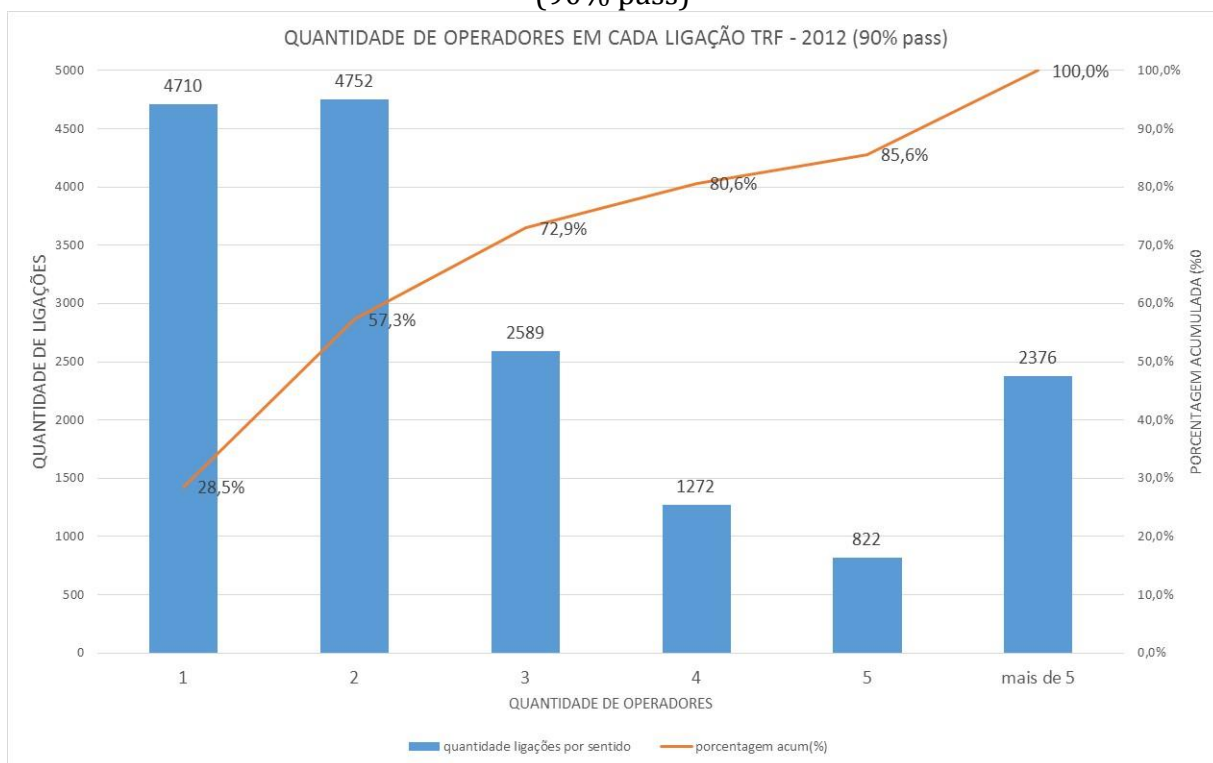


Figura 17: Quantidade de operadores em cada ligação por sentido no TRF, em 2012 (90% pass)



6.4 Valores cobrados dos passageiros pelo serviço no TRIP e no TRF

Em 2012, a tarifa no TRIP por passageiro/km para o serviço básico era de R\$ 0,126232 para um custo por quilômetro de R\$ 3, 5421 (adotando os parâmetros estabelecidos na planilha de custo - 46 passageiros e IAP 61% - Resolução ANTT 18/02). Todavia, o IAP apurado em 2012 foi menor (IAP de 45%), por isso, na realidade, o valor pago por quilômetro foi R\$ 2,4356 no TRIP, em 2012.

Por sua vez, de acordo com as informações apresentadas pelas operadoras do TRF, em 2012, o valor médio pago por passageiro por viagem foi de R\$ 0,0486, a um custo por quilômetro de R\$ 1,2736.

Com base nessas médias gerais, por passageiro, o valor pago por quilômetro no TRF corresponde a 40% do valor do TRIP e, considerando a realidade da operação, o valor pago por quilômetro no TRF corresponde a 52% do valor pago no TRIP. Portanto, por passageiro e por quilômetro, pagou-se no TRF a metade do valor do TRIP.

A Tabela 5 apresenta uma síntese dos valores obtidos a partir das informações de viagens do TRF em 2012. Observa-se uma diferença entre a média dos valores pagos por quilômetro, obtida diretamente do registro de viagem, com as médias calculadas a partir da média por operador ou por ligação. Constatação que é um reflexo da variação dos valores pagos entre as viagens, entre os operadores e entre as ligações. Na Tabela 6 consta também a porcentagem de viagens em que os valores médios por quilômetro foram superiores ao TRIP, respectivamente, 19% para quantidade de viagens, 15% para número de operadoras, e 20% para quantidade de ligações.

Conclui-se, assim, que no TRF, não há evidências de uniformidade do valor pago pela prestação do serviço, diferente do TRIP, onde existe uma tarifa já estabelecida pelo Poder Público. Ainda, embora os valores médios por quilômetro no TRF tenham sido menores que no TRIP, isso não acontece para todas as viagens realizadas ou todos os operadores ou todas as ligações ofertadas do TRF.

Tabela 5: Valores médios pagos por quilômetro no TRF

| TARIFAS POR QUILOMETRO | Valor médio R\$ | Rel. fret/regular (%) 2,436 | Quant. > TRIP |
|--|--------------------|--------------------------------|------------------|
| Média dos valores de tarifa por viagem | 1,274 | 52% | 19% |
| Média das médias dos valores de tarifa por operadora | 1,538 | 63% | 15% |
| Média das médias dos valores de tarifa por ligação | 1,605 | 66% | 20% |

Fonte: SGP, SISDAP, SISAUT, (ANTT, 2013).

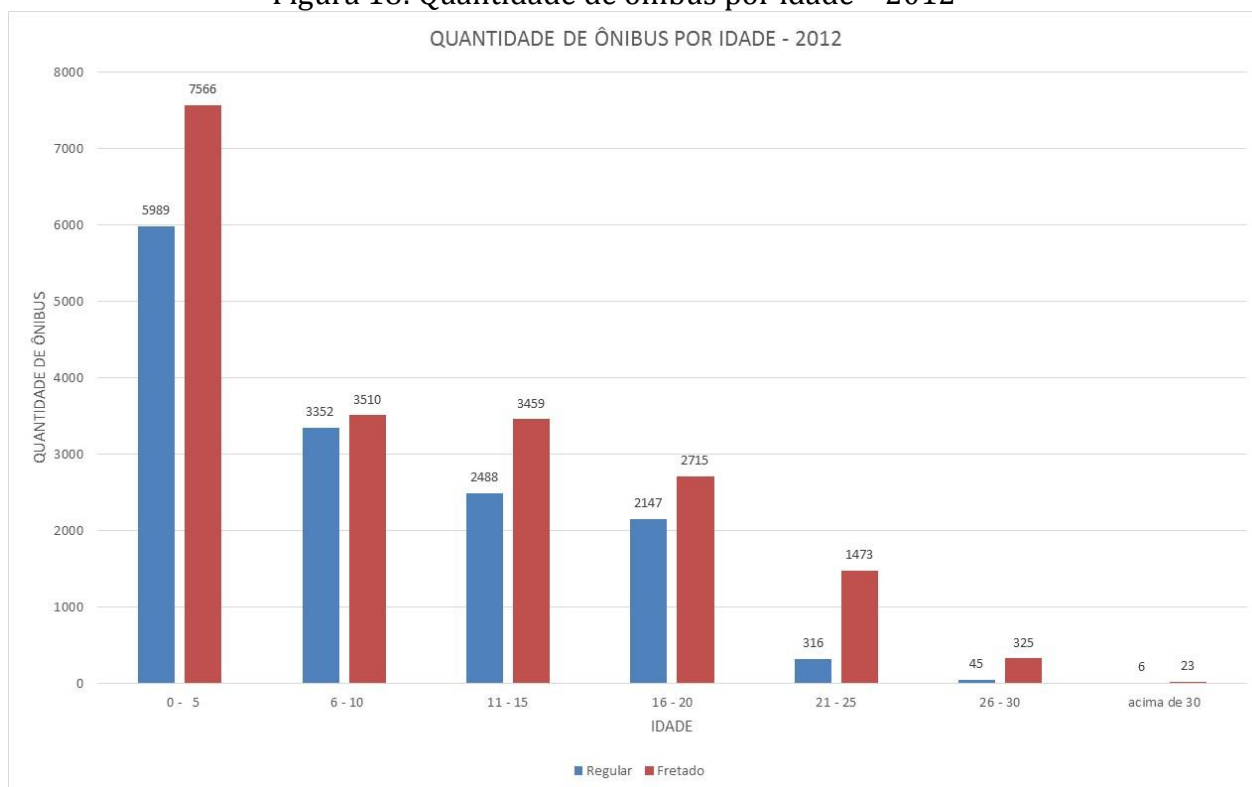
6.5. Frota no TRIP e no TRF

Existem 14.343 ônibus cadastrados para o TRIP e 19.071 ônibus cadastrados para o TRF, na ANTT (ANTT, 2013).

Não há restrição de idade do veículo para o cadastro tanto no TRF quanto no TRIP. Nesse contexto, a idade média do TRIP é 8,33 anos e a idade média do TRF é 9,58 anos. Portanto, a idade média da frota do TRF é 15% maior que a do TRIP. A Figura 18 e Figura 19 apresentam a distribuição da frota por idade. Observa-se que, na maioria dos intervalos de idade, há uma semelhança na proporção de veículos em relação à frota total entre o TRF e o TRIP. Pelo exposto, não há evidências significativas de padrões divergentes de idade da frota entre o TRF e o TRIP.

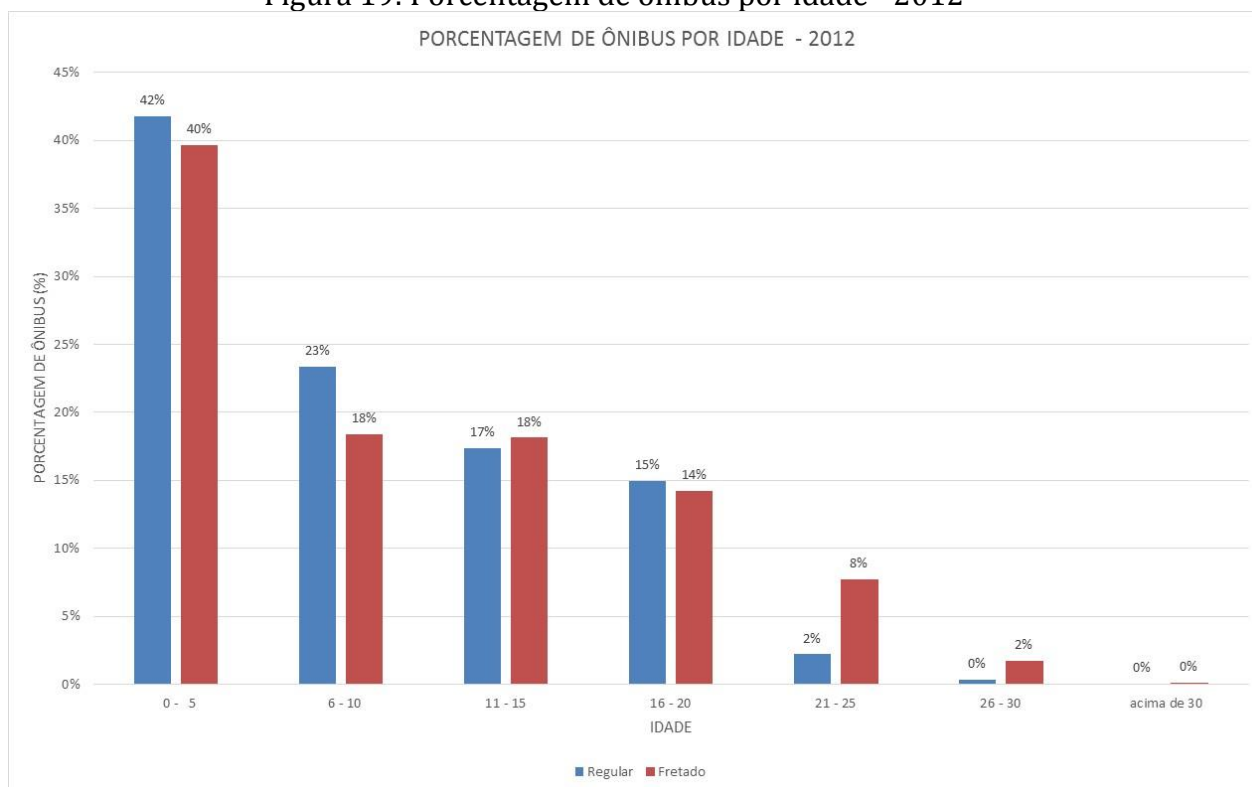
Em 2012, a quilometragem percorrida no TRF correspondeu a 31% da no TRIP, por outro lado, a frota cadastrada do TRF é 33% maior que a do TRIP. Como, no âmbito da ANTT, não há a restrição de cadastro do veículo em somente um setor (TRIP ou TRF), bem como em sistemas diferentes (interestadual, intermunicipal ou urbano), entende-se que não poderíamos supor uma ineficiência do TRF (produzir menos com mais) somente com o exame das diferenças entre as relações de frota e quilometragem percorrida. Por outro lado, esses dados podem refletir uma possível economia de escopo entre o TRF e TRIP, bem como do sistema de transporte interestadual com o intermunicipal e/ou urbano. Fato esse corroborado pela constatação, já apresentada, de que grande parcela de transportadoras do TRIP também atua no TRF.

Figura 18: Quantidade de ônibus por idade – 2012



Fonte: SGT, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013).

Figura 19: Porcentagem de ônibus por idade - 2012



Fonte: SGT, SISDAP e SISAUT (ANTT, 2013).

6.6 Segurança no TRIP e no TRF

Em 2012, de acordo com as informações das operadoras, no TRIP foram realizadas 2.252.204 viagens, das quais ocorreram acidentes em 281. Dessas 281 ocorrências de acidentes, 122 tiveram vítimas (feridos e/ou mortos). Por sua vez, no mesmo ano, no TRF foram realizadas 295.248 viagens, das quais ocorreram acidentes em 17. Dessas 17 ocorrências de acidentes, 8 tiveram vítimas (feridos e/ou mortos).

Os mesmos valores foram levantados para anos de 2010 e 2011. Nesse contexto, conforme apresentado nas Tabelas 6, 7 e 8 e na Figura 20, observa-se que o número absoluto de acidentes (geral ou com vítimas) do TRF em relação ao TRIP é menor. Esses valores também são menores quando ponderados pela quantidade de viagens. Para os três anos, a média da relação de viagens entre o TRF e o TRIP é de 13%, por sua vez, a média de relação de acidentes, geral ou com vítimas, são 4,7% e 6%, respectivamente.

Assim, não há nenhuma evidência de que o TRF tem taxas de acidentes maiores que o TRIP.

Tabela 6: Quantidade de acidentes por tipo de serviço (TRIP e TRF) para os anos de 2010 a 2012.

| Acidentes com e sem vítimas | ANO | | |
|-----------------------------|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Tipo de serviço | | | |
| Acidentes no fretado (FRP) | 29 | 15 | 17 |
| Acidentes no regular (TRIP) | 810 | 329 | 281 |
| Relação FRET/TRIP (%) | 3,6% | 4,6% | 6,0% |

Fonte: SUFIS (ANTT, 2013)

Tabela 7: Tabela: Quantidade de acidentes com vítimas (feridos e/ou mortos) por tipo de serviço (TRIP e TRF) para os anos de 2010

| Acidentes com vítimas | ANO | | |
|-----------------------------|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Tipo de serviço | | | |
| Acidentes no fretado (FRP) | 16 | 7 | 8 |
| Acidentes no regular (TRIP) | 226 | 165 | 122 |
| Relação FRET/TRIP (%) | 7,1% | 4,2% | 6,6% |

Fonte: SUFIS (ANTT 2013).

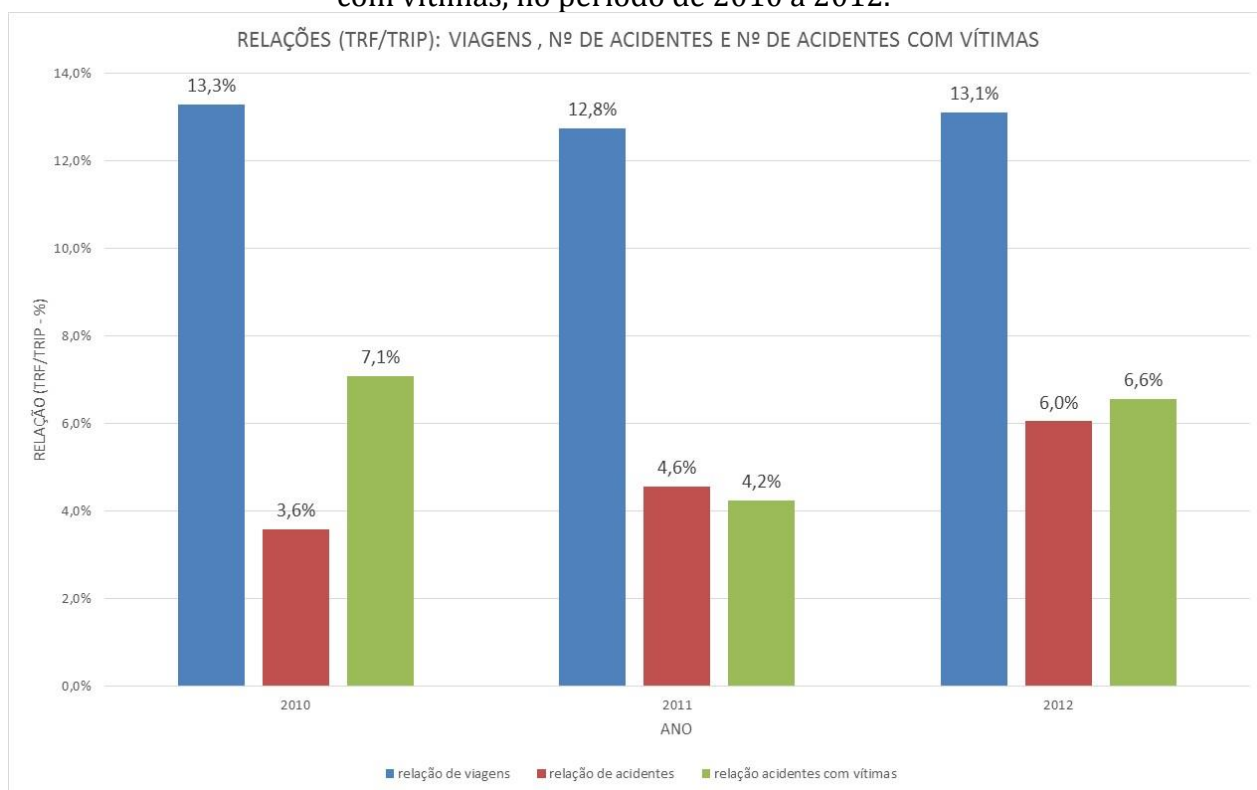
Tabela 8: Relações (TRF/TRIP): viagens, número de acidentes e número de acidentes com vítimas.

| Ano | Relação de viagens | Relação de acidentes | Relação de acidentes com vítimas |
|-------|--------------------|----------------------|----------------------------------|
| 2010 | 13,3% | 3,6% | 7,1% |
| 2011 | 12,8% | 4,6% | 4,2% |
| 2012 | 13,1% | 6,0% | 6,6% |
| Média | 13,0% | 4,7% | 6,0% |

Obs.: ano 2010: viagens fretado 297.795, viagens regular 2.241.817; ano 2011: viagens fretado 296.694, viagens regular 2.325.981; ano 2012: viagens fretado 295.248, viagens regular 2.252.204.

Fonte: SUFIS, SISAUT, SISDAP (ANTT 2013)

Figura 20: Relações (TRF/TRIP): viagens, número de acidentes e número de acidentes com vítimas, no período de 2010 a 2012.



6.7 Estabilidade dos operados no TRF

Os dados abaixo se referem apenas ao TRF, tendo em vista que no TRIP não há variações relevantes de operadoras. Normalmente, as variações que ocorrem estão relacionadas a situações transitórias de operação de serviços com base em decisões judiciais.

Nesse contexto, a Figura 21 apresenta os tempos de permanência das empresas que operam o TRF, no período de 2002 a 2012. Observa-se que existe uma grande quantidade de transportadoras que estão operando no setor há bastante tempo. Mais de 50% das operadoras então operando há 6 anos no setor.

Ainda, considerando que a cada 2 anos é necessária a renovação do Certificado de Registro de Fretamento (CRF) – conforme estabelecido na Resolução ANTT nº 1.166/05 – 71% das operadoras passaram por pelo menos 2 processos de análise perante a ANTT, para se habilitar a realizar o serviço de fretamento. Esse fato demonstra o interesse das operadoras em permanecer no setor.

Pelo exposto, embora com livre entrada e saída, constata-se que existe uma razoável quantidade de transportadoras que estão permanentemente no TRF, não havendo, assim, evidências de instabilidade nesse mercado.

Figura 21: Tempo de permanência da empresa no TRF no período de 2002 a 2012



6.8 Tópicos Conclusivos

Pelas análises realizadas com as informações obtidas dos dois setores, TRF e TRIP, em síntese, observou-se um grau elevado de concentração de faturamento e níveis baixos de concorrência na estrutura de mercado do TRIP no Brasil, o que não ocorre no TRF. Situação que, segundo (Martins *et al* 2009, p.1), indica *“que as estruturas de mercado de transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil (TRIP) têm características de oligopólio concentrado associadas às barreiras legais à entrada”*.

A respeito do valor cobrado pelo serviço, observaram-se médias de valor pago por quilômetro e por passageiro menores no TRF em comparação com o TRIP. Todavia, para cerca de 20% da oferta de serviço (seja em relação a viagens, ou diferentes operadores ou ligações distintas) o valor médio por quilômetro do TRF foi superior ao do TRIP. Ainda, a oferta de ligações no TRIP é maior que a observada no TRF (o TRIP atendeu 30,4% a mais que o TRF), o que pode indicar uma possível diminuição da quantidade de serviços ofertados, em razão da exclusão da oferta de ligações inviáveis, hoje operadas pelo TRIP, caso ocorra a desregulamentação econômica do setor. Constatações condicentes com as observações das experiências de desregulamentação do transporte interurbano por ônibus, que afirmam que, no geral, ocorrem reduções de tarifas, entretanto, em ligações com baixa rentabilidade tarifas podem aumentar e a oferta de serviço diminuir (BANCO MUNDIAL, 1999). Outro fato, é que, diferente do TRIP, no TRF, observou-se variações entre os valores pagos para prestação do serviço em todos os tipos de comparação (entre viagens, entre operadores ou entre ligações). Coerente com Geloso (2012) que relata que a desregulamentação dos serviços interurbanos por ônibus nos EUA e na Inglaterra permitiu a criação de conjunto de serviços a preços diferentes.

Quanto à segurança, pela análise dos números de acidentes, com e sem vítimas, no TRF e no TRF, bem como da ponderação com o número de viagens realizadas por cada setor, observou-se que não existe evidência de que o TRF tem taxas de acidentes maiores que o TRIP. Corroborando com a afirmativa do Banco Mundial (1999) que conclui que há pouca ou nenhuma evidência de um aumento das taxas de acidentes atribuíveis à desregulamentação econômica dos serviços, com base na análise de experiências de

desregulamentação do transporte interurbano por ônibus nos EUA, Inglaterra, China. De acordo, também, com o entendimento apresentado por Wright (1992), que afirma que a regulação técnica relacionada com a segurança dos veículos e da sua operação é indispensável na prestação de serviços de passageiros, todavia, a regulamentação econômica não é condição necessária nem suficiente para garantir a presença e a eficácia dessa regulação técnica.

Por fim, relativo à rigidez e qualidade do serviço prestado, com base na idade média da frota (TRF: 9,58 anos e TRIP: 8,33 anos) e na distribuição da frota por idade, observou-se que não há evidências significativas de padrões divergentes de idade da frota entre o TRF e o TRIP. Também, com base nas informações de tempos de permanência das empresas que operam o TRF (mais de 50% das operadoras então operando há 6 anos no setor), observou-se que existe uma quantidade razoável de transportadoras que estão permanentemente no TRF. Pelo exposto, não há indicativo de um padrão de qualidade inferior no TRF em relação ao TRIP, bem como não existe evidências de instabilidade no mercado do TRF. Indicação contrária ao previsto pelas transportadoras que compõem o mercado do TRIP (Wright, 1992, e GUIMARÃES e SALGADO, 2003), que afirmam que a competição levaria à ocorrência de políticas de preços predatórios e práticas oportunistas, acarretando a instabilidade na prestação do serviço e deterioração da sua qualidade caso ocorra a desregulamentação econômica desse setor.

7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito interestadual, o Transporte Regular Interestadual por ônibus (TRIP), de média e longa distância, foco deste estudo, é responsável por cerca de 95% do total de deslocamentos realizados pelo transporte coletivo, transportando, em 2012, mais de 58 milhões de passageiros, com um faturamento anual estimado de 3 bilhões.

Esse setor está vivenciando uma situação transitória e excepcional, em que a forma de delegação dos serviços diverge do regime de delegação estabelecido na legislação, que é a permissão. Esse panorama iniciou-se em 2008, para evitar a descontinuidade da prestação dos serviços e tem prazo final estabelecido, que é quando ocorrer às delegações por permissão para novas transportadoras, após licitação. A ANTT já publicou o edital de licitação (2/9/2013), que prevê a assinatura dos contratos de permissão em dezembro 2014. Com isso, fecha-se um ciclo nesse mercado, diante do arcabouço legal vigente (regime de permissão, precedida de licitação), com a implementação da competição pelo mercado e a adoção de novas regras no setor (em grande parte, baseadas nas características apresentadas neste trabalho), amplamente debatidas ao longo do processo de licitação, que certamente contribuirão para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços.

Nesse panorama, novos desafios se apresentam. A regulação é um processo cíclico, em que ao impor ao mercado uma nova realidade, transforma-o, cria novas situações, como outras situações são criadas independente da regulação, ainda, é um tarefa complexa, dada a multiplicidade de ações possíveis e de respectivos efeitos na estrutura do mercado regulado (ARAGÃO *et al*, 2000).

Por isso, debates a respeito do atual desenho regulatório do TRIP são constates. Nessas discussões, frequentemente, existem críticas ao reduzido nível de concorrência, que poderia estar conduzindo a ineficiência econômica da prestação dos serviços (MARTINS, 2004), e ao grau elevado de intervenção do Poder Público nesse setor, a título de garantir a rigidez e a qualidade do serviço (ARAGÃO *et al*, 2000). Como alternativas a esse cenário, em linhas gerais, encontrou-se na bibliografia pesquisada, propostas de diminuição das barreiras de entrada e de saída (abertura de mercado) ou desregulamentação econômica, como a manutenção da regulação técnica.

Este trabalho concentrou-se na avaliação da segunda opção. Buscando preencher, parcialmente, a lacuna de informações e análises sobre o TRIP, considerando a sua evolução, suas características, a sua regulação e as alternativas de desregulamentação dos aspectos econômicos, bem como, análise de parâmetros do serviço de fretamento (mercado sem regulamentação econômica), que convive com as linhas de ônibus.

Com base no histórico da regulamentação dos serviços, concluiu-se que, desde o seu início, esse setor tem crescido em um ambiente fortemente regulamentado pelo Poder Público, que controla a entrada e saída e estabelece o valor da tarifa. Assim, o que ocorreria sob um regime de livre concorrência para o TRIP no Brasil, no momento, constitui apenas situação hipotética.

Feita essa ressalva, as conclusões obtidas da análise dos dados operacionais e das características dos serviços são as seguintes.

Primeira, na avaliação do TRIP, além da análise do grande mercado nacional de transporte de passageiros (todo o TRIP), é fundamental o exame das condições de oferta, demanda e concorrência em cada ligação (por origem/destino), mercado relevante nas dimensões geográfica e do produto.

Segunda, no setor, há evidências de economias de escala para baixos níveis de produção e retornos quase constantes para níveis de produção mais elevados, inexistência de um tamanho ideal de empresa e que a partir de um certo nível de produção uma ou duas ou mais empresas teriam aproximadamente os mesmos custos médios de produção. Ainda, a lógica de escala se aplica ao tamanho da empresa e não ao de uma linha específica, assim, uma linha poderia ser pequena demais para comportar duas empresas que se dedicassem exclusivamente a ela, mas suficientemente grande para comportar duas ou mais empresas, desde que estas também se dedicassem a outros serviços de transporte – linhas e/ou fretamento (CASTRO, 2005).

Terceira, no TRIP, observa-se a preocupação do atendimento abrangente ao mercado, objetivando minimizar tanto a exclusão das populações de baixa renda como a falta de atendimento a áreas de baixa densidade, ou seja, a oferta do TRIP está associada ao bem-estar da sociedade, principalmente das populações de baixa renda. Constata-se, assim, que o princípio da universalidade (processo pelo qual se busca fazer com que os serviços se expandam para abranger grupo de consumidores e/ou regiões que de outra forma

seriam excluídos do mercado) é a linha mestra por trás da regulação do TRIP, que no caso específico, adota a opção de subsídio cruzado (entre mercados e/ou usuários dos serviços).

Quarta, as transportadoras que compõem o mercado do TRIP, conforme relatado nos documentos pesquisados, afirmam que caso ocorra a desregulamentação econômica desse setor, a competição levaria à ocorrência de políticas de preços predatórios e práticas oportunistas, acarretando a instabilidade na prestação do serviço e deterioração da sua qualidade.

Por sua vez, a partir do exame as experiências internacionais, conclui-se que os casos estudados indicam sucesso de políticas de desregulamentação econômica nos serviços de transporte interurbano de passageiros (ou menos insucessos, que o transporte urbano). As evidências apresentadas indicam que (BANCO MUNDIAL, 1999): a) número de operadores e serviços aumentam, especialmente nas ligações mais rentáveis; b) as tarifas de ônibus geralmente diminuem; c) em algumas ligações secundárias, que antes eram subsidiadas por outras ligações, as tarifas podem aumentar e a oferta de serviços pode diminuir; d) os maiores operadores podem vir a dominar parcela significativa do mercado; e e) novos operadores podem se estabelecer no atendimento a segmentos específicos do mercado, através de um marketing agressivo.

Quanto às análises realizadas com as informações obtidas dos dois setores, TRF e TRIP, as conclusões são as seguintes.

Primeira, observou-se um grau elevado de concentração de faturamento e níveis baixos de concorrência na estrutura de mercado do TRIP no Brasil, o que não ocorre no TRF.

Segunda, a respeito do valor cobrado pelo serviço, observou-se que as médias de valor pago por quilômetro e por passageiro são menores no TRF em comparação com o TRIP. Todavia, para uma pequena parcela de viagens, de operadores ou de ligações, o valor médio por quilômetro do TRF foi superior ao do TRIP. Ainda, a oferta de ligações no TRIP é maior que a observada no TRF. Outro fato, é que, diferente do TRIP, no TRF, observou-se variações entre os valores pagos para prestação do serviço em todos os tipos de comparação (entre viagens, entre operadores ou entre ligações).

Terceira, quanto à segurança, pela análise dos números de acidentes, geral e com

vítimas, no TRF e no TRIP, bem como da ponderação com o número de viagens realizadas por cada setor, observou-se que não existe evidência de que o TRF tem taxas de acidentes maiores que o TRIP.

Quarta, relativo à rigidez e qualidade do serviço prestado, com base na idade média da frota e na distribuição da frota por idade, observou-se que não há evidências significativas de padrões divergentes de idade da frota entre o TRF e o TRIP. Também, com base nas informações de tempos de permanência das empresas que operam o TRF, observou-se que existe uma quantidade razoável de transportadoras que estão permanentemente no TRF.

Diante disso, com base nas constatações apresentadas, as conclusões gerais são as seguintes.

Tendo em vista as características do TRIP, conclui-se que há um importante papel da intervenção do Poder Público nesse setor, que estaria respaldado em motivos sociais, oferta adequada e universalidade dos serviços (GOMIDE E MARTINS, 2001).

Constatou-se, também, que não existem evidências de economias de escala significativas no TRIP (CASTRO, 2005). Além disso, na hipótese de desregulamentação econômica desse setor, pelas análises apresentadas, não há indicativo de aumento geral dos preços pagos pelos passageiros, de instabilidade da prestação, de deterioração da sua qualidade e de aumento das taxas de acidentes. Ainda, na ausência dessa regulamentação econômica, supõe-se que aumentaria a oferta do número de empresas na maioria das ligações, contudo, empresas grandes provavelmente continuariam a ocupar uma posição de destaque no mercado, ao lado de empresas pequenas e médias (WRIGHT, 1992). Assim, caso ocorra a desregulamentação, as questões referentes ao controle da concentração do mercado e da disponibilidade de infraestrutura (uso do terminal) ganhariam maior relevância (TAUCHEN *et al*, 1983).

Nesse contexto, o princípio da universalidade seria, então, um dos pontos centrais dos debates a respeito das alterações de regulamentação do TRIP. O estudo indicou que, caso ocorra a desregulamentação econômica desse setor, existe a possibilidade da oferta diminuir (podendo chegar a exclusão de ligação de transporte), bem como, o valor pago pelo transporte pode aumentar, em ligações com baixa rentabilidade. Diante desse fato, entende-se relevante estudos detalhados, compatíveis com a proposta de

desregulamentação, de qual seria a política pública adotada com base no princípio da universalidade. Esses estudos deveriam conter a análise dos possíveis efeitos e, sobretudo, dos custos de eficiência econômica, demonstrando que esse é um preço razoável e menor que o previsto na atual situação do mercado. Possível, evidentemente, de ser implementado do ponto de vista social.

Infelizmente, na bibliografia pesquisada do Brasil, não foram encontrados esses estudos. Retiradas as explicações teóricas a respeito da ineficiência do subsídio cruzado, no âmbito da competência da União, a única evidência de proposta concreta de subsídio direto foi no modal aéreo. Trata-se de consulta pública referente ao Programa de Subsídio de Rotas Regionais de Interesse Público, por meio do qual a União poderá bancar até 50% dos assentos das empresas aéreas em voos para aeroportos de baixa e média movimentação de passageiros (SAC, 2013).

Por fim, diante do arcabouço legal (Constituição Federal, art. 21, inciso XII), que define o TRIP como um serviço público, qualquer programa de revisão do marco de regulação deve observar como limite mínimo a garantia de manutenção da prestação adequada do serviço ao usuário (GUIMARÃES e SALGADO, 2003).

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES- ANTT, *P4 –Relatório de Conclusão*, 2010. Disponível em: http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/37760/Pesquisas_Relatorios_e_Cartilhas.html#lista. Acessado em 20 novembro de 2013

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES- ANTT, *Sistemas informatizados de dados do transporte rodoviário interestaduais de passageiros da ANTT: SGP, SISAUT, SISDAP e SISMOT*, 2013

ARAGÃO, J.J.G. de., *Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação em: Ônibus urbanos: regulamentação e mercados*, LGE Editora, 1996.

ARAGÃO, J., BRASILEIRO, A., SANTOS, E., ORRICO FILHO, R. *Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo desenvolvimento do transporte público por ônibus em: Transporte em tempos de reforma*, LGE Editora, 2000.

ARAGÃO, J., BRASILEIRO, A., LIMA NETO, O., SANTOS, E., ORRICO FILHO, R. *Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas em: Transporte em tempos de reforma*, LGE Editora, 2000.

ARAGÃO, J., ORRICO FILHO, R., LIMA NETO, O., *A Light-touch regulation model for public transit in small cities*. Disponível em <http://www.codatu.org/wp-content/uploads/A-light-touch-regulation-model-for-public-transit-in-small-cities-J.-De-ARAGAO-E.-SANTOS-R.-ORRICO-FILHO-O.-LIMA-NETO.pdf>, 2002. Acessado em 21 de novembro de 2013.

ARAÚJO, C. E. F., MARTINS, F. G. D., DA SILVA, F. G. F., *Análise Exploratória da Eficiência Operacional de Empresas do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros por Ônibus no Brasil*, 2009.

BANCO MUNDIAL (1999) *Impact and Benefits of Deregulation.*, 1999. Disponível em http://www.worldbank.org/transport/roads/rdt_docs/annex4.pdf .Acessado em 20 de novembro 2013

BARROS, M. C., COSTA, M. M. de A., COSTA, M. E. L., Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, *Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 30/COGTL/SEAE/MF, 2011*, disponível: www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/manifestacoes-em-consultas-publicas/2011. Acessado em 19 de novembro 2013.

BRASIL, *Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998*, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de outubro 2013.

BRASILEIRO, A., SANTOS. E. M., ARAGÃO, J.J.G., SILVA, A. J. T., *Agências regulatórias e organismos de tutela nacionais: o transporte interestadual de passageiros no Brasil*, em: *Anais Eletrônicos do XI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*, CLATPU, La Habana, 2001.

BENJÓ, I., *Fundamentos de Economia da Regulação*, Thex Editora, 1999.

- BERRIE, T. *To regulate or not?, Book reviews, Utilities Policy* , 1994.
- BODMER, M., PORTO, D. R. M. Marketing no setor de transporte coletivo: uma proposta estratégica em: *Transporte em tempos de reforma*, LGE Editora, 2000.
- CARDOSO, H., Notas de Aula do Curso de Especialização em Transportes Terrestres – *Fundamentos Jurídicos da Regulação de Transporte*, Escola Politécnica-NCE/UFRJ, 2005.
- CARNEIRO, M. N. E., Notas de Aula do Curso de Especialização em Transportes Terrestres, *Legislação Básica*, Escola Politécnica-NCE/UFRJ, 2005.
- CASTRO, N.; *Transporte Rodoviário de Passageiros: Estrutura, Desempenho e Desafios Regulatórios*. 2003. Disponível: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1301705. Acessado em 19 novembro de 2013.
- CRUZ, R. O. M. da, *Regulação do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: Viabilidade Legal da Introdução do Modelo de Regulação de Toque Leve*, Dissertação de Mestrado em Transportes, Universidade de Brasília (UnB), 2008.
- DA SILVA, F. G. F., MARTINS, F. G. D., ROCHA, C. H., QUEIROZ, M.P., ARAÚJO, C.E.F, *Competição entre Empresas no Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros por Ônibus no Brasil e Medidas de Bem-Estar: Um Estudo Empírico*, XVI PANAM, Lisbon, Portugal, 2010.
- FARIAN, E.M.Q., SCHEMBRI, A. *Desregulamentação: a experiência norte-americana, Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 20, n. 2, agosto 90, pag. 325-352, 1990. Disponível em <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/905/843>. Acessado em 25 de novembro 2013
- FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P.F. de; PICHETTI, P., *A Reestruturação dos Setores de Infraestrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios: Princípios Gerais, Características e Problemas*, IPEA, 1997.
- FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO (FUJB), Consultoria Técnica visando o desenvolvimento do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, *Relatório 01 – Avaliação Setorial: Avaliação da estrutura das linhas e desempenho das empresas do setor de transporte rodoviário de passageiros*, FUJB, 2002.
- GELOSO, V., *Inter-city bus services in Canada: time for deregulation*, Economic Affairs, 32 (1), pp. 38-42, 2012. Disponível em <http://eprints.lse.ac.uk/42225/>. Acessado em 16 de novembro de 2013.
- GIFONI NETO, G. , *Instituições regulatórias do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros: o caso das agências reguladoras estaduais brasileiras*; tese de mestrado, UFRJ, 2002.
- GOMIDE, A. de ÁVILA, MARTINS, F. G. D; *Regulação do transporte rodoviário interestadual de passageiros: sugestões para uma reforma pró-competição*, apresentação slide, TCU,(2009). Disponível em: www.tcu.gov.br. Acessado em 15 junho de 2006.
- GOMIDE, A., ORRICO FILHO, R. , Concessões de serviço de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações em: *Transporte em tempos de*

reforma, LGE Editora, 2000.

GUARANY, M. P. dos, *Parecer nº 06206/2005/DF/COGTL/SEAE/MF*, SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO – SEAE, 2005. Disponível: www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/manifestacoes-em-consultas-publicas/2011. Acesso em 19 de novembro 2013.

GUIMARÃES, A. E., SALGADO, L. H. *A regulação no transporte rodoviário*, IPEA, 2003.

IPEA, Ministério das Cidades, *Regulação econômica dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudo de caso*, relatório final/coordenação: Alexandre de Ávila Gomide, IPEA e Ministério das Cidades, 2004.

Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte, *Mobilidade e Pobreza: relatório final*, 2004, Brasília: ITRANS.

KAWAMOTO, E. *Análise de Sistemas de Transporte*, Ed. EESC-USP, 1994.

LORENZETTI, M. S. B, *Gratuidade no Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros*, Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2007, Disponível em www.camara.gov.br. Acessado em 21 novembro 2013.

MARTINS, G. D. F., da SILVA, *Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros: Regulação e Concentração Econômica*, Tribunal de Contas da União (TCU), Instituto Serzedello Corrêa, Brasília/DF, 2004.

MARTINS, G. D. F., Da SILVA, F. G. F., *Uma Análise sobre Fluxos de Passageiros de Transporte Aéreo e Rodoviário Interestadual por Ônibus no Brasil*, 2009.

MARTINS, G. D. F., da SILVA, F. G. F., ROCHA, C. H., *Uma Análise de Fatores Determinantes das Condições de Concorrência nos Mercados de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros*, 2009.

MEIRELLES, H. L. , *Direito Administrativo Brasileiro*, 27ª edição, atualizada por Eurico de A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burle Filho, Malheiros Editores, 2002.

MUELLER B.; *A Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação*, 1999.

MUELLER B.; *Apostila de Aspectos Econômicos e Financeiros da Regulação*, notas de aula, Mestrado UnB, 2012.

MÜLLER, A., *Argentina: regulatory reform in intercity bus transportation – impacts and issues. Argentina*, Universidade de Buenos Aires. Disponível em: www.econ.uba.ar/. Acessado em 18 outubro 2013.

MORAES, L. R. de, *A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios*, IPEA, 1997.

OLIVEIRA, A. M. L., *Escolha entre o Transporte Interestadual Aéreo e Rodoviário de Passageiros*, Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, 2013.

ORRICO FILHO, R. D., *Planejamento de Produção da Empresa em: Gerenciamento de Transporte Coletivo: manual para empresários*, Ed.FETRANSPOR, 1992.

ORRICO FILHO, R. D., BRASILEIRO, A., FORTES, J. A. A. S., *Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: novos casos brasileiros ? em: Ônibus urbanos: regulamentação e mercados*, LGE Editora, 1996.

PADRO, L. C. D. , *Palestra sobre o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) das telecomunicações do Brasil*, 2011. Disponível em: <http://youtu.be/y2Tp1lfnq8Y>. Acesso: 15 de janeiro 2013.

PIRES, E., *Anteprojeto de lei do Poder Executivo, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social da agências reguladoras, altera a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e dá outras providências*, Consultoria Legislativa , Câmara dos Deputados, 2003 ,. Disponível em: www.camara.gov.br. Acessado em 20 de junho de 2006.

POSSAS, M. L.; PONDE, J. L.; FAGUNDES, J., *Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual*, 1997.

RODRIGUES, C. A., CONTRERAS-MONTOYA, C. Privatizações de infraestrutura de transporte de passageiros sobre trilhos no Estado do Rio de Janeiro em: *Transporte em tempos de reforma*, LGE Editora, 2000.

SALGADO, L. H., *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional*, 2003.

SALOMÃO FILHO, C., *Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*, Malheiros Editores, 2001.

SANTOS, E., MARTINS, F. G. D., *Regulamentação e Territorialidade da Concentração Industrial no Mercado de Ônibus Interestadual no Brasil*, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054630.PDF>. Acessado em 24 de outubro de 2013.

SANTOS, E. M. dos, ORRICO FILHO, R. D., *Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico em: Ônibus urbanos: regulamentação e mercados*, LGE Editora, 1996a.

SANTOS, E. M. dos, ORRICO FILHO, R. D., *O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade? em: Ônibus urbanos: regulamentação e mercados*, LGE Editora, 1996b.

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SAC), *Consulta Pública nº 1/2013*. Disponível em: www.aviacaocivil.gov.br/consuta-publica. Acessado em 13 de novembro de 2013.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO – SEAE, *Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal*, 2001 disponível: www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/guias/portconjseae-sde.pdf. Acessado em 20 de novembro 2013.

SILVA, I. S., *Formação de Preços para as Empresas de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2013.

SILVA, M. C, *Comparativo entre a Demanda dos Transportes Aéreo e Rodoviário Interestadual de Passageiros*, 2012, Disponível em: www2.camara.leg.br/documentos-e

pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012_921.pdf. Acessado em 10 de novembro 2013

SOUZA E SILVA, C. E., *Marcos iniciais da (re) regulação da infraestrutura no Brasil*, IPEA, 1997.

TAUCHEN, H; FRAVEL, F. D.; GILBERT, G., *Cost Structure of the Intercity Bus Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1983, pag. 25-47.

VILLELA, A. V., MACIEL, C. S., *A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional*, IPEA, 1999.

WRIGHT, C, *Transporte Rodoviário de Ônibus*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1992.