

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano-industrial do Brasil, baseado na substituição de importações, visava, sobretudo, à implantação de uma estrutura produtiva completa. O processo iniciou-se de maneira não planejada nos anos 30, com os bens de consumo não duráveis, e desenvolveu-se nas décadas seguintes, com bens duráveis, intermediários e bens de capital. Foi marcante neste período a participação do Estado como empreendedor dos setores de infra-estrutura e de transformação. Assim, a necessidade de rápida expansão destes setores não comportava a preocupação com questões relativas a qualidade e eficiência, que naquele momento foram deixadas de lado.

No setor de transportes de pessoas, isso não foi diferente. A necessidade de criação de um mercado consumidor interno exigia a expansão da malha de transportes de forma que pudesse acompanhar o avanço para o interior da fronteira agrícola e ao mesmo tempo fomentar o desenvolvimento econômico do mercado interno nacional.

O modal rodoviário era o que atendia melhor as necessidades nacionais, uma vez que possibilitava o aumento gradual do investimento em rodagens. Além do que, o investimento em veículos podia ser feito facilmente pela iniciativa privada. Desta maneira, o setor de transporte rodoviário de passageiros se desenvolveu ao longo do século XX, também sem preocupações maiores com qualidade ou eficiência. A rápida expansão dos serviços era o que de fato importava.

Este setor, que até 1946 constituía-se de empreendedores privados sem nenhuma interferência do estado, experimentou neste ano o início da sua regulamentação. A necessidade de expansão da malha de rodagens gerou a criação do Fundo Rodoviário, financiado pela cobrança de tributos, em especial sobre os combustíveis, que era administrado pela União e pelos Estados. Foram criadas também regulamentos em níveis nacional e

estaduais, que começaram a disciplinar a atuação dos agentes do setor de transporte de passageiros.

Esse modelo, baseado no financiamento público e na expansão do setor produtivo estatal entrou em crise ao final dos 70 com o estrangulamento fiscal do Estado. Após a crise de estagflação dos anos 80, no começo dos anos 90 opta-se por um novo modelo onde a economia deveria crescer puxada por um setor privado competitivo, inclusive nos serviços de utilidade pública. E, para ser competitivo é necessário atentar-se às questões de qualidade e eficiência. Neste momento, estas variáveis passam a ser importantes.

O movimento de Reforma do Estado traz então, acompanhando o movimento das privatizações, um novo espírito à prestação de serviço público. Entende-se como necessário promover algum nível de competição nestes setores para que se obtenha elevação do nível de desempenho. Entretanto, naqueles setores em que a competição não seja possível, deve-se regulá-lo de forma que mantenha a sua performance mais próxima possível da ideal.

No caso específico da Bahia, o setor de transportes de pessoas, após a publicação em 1995, da lei de concessões, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, conheceu um novo regulamento de transportes, que veio imbuído do novo espírito: estabelecendo princípios de qualidade, eficiência, de opção e segurança do usuário; apontando critérios de atendimento quantitativo e qualitativo das demandas, e; incumbindo ao poder concedente atividades típicas de regulação.

Mas, parece que a mudança no marco legal e regulatório do setor de transportes rodoviário de pessoas na Bahia não modificou o desempenho do setor em qualidade, segurança e atendimento às demandas na segunda metade da década de 90.

A qualidade dos serviços permaneceu dependente da conduta gerencial das empresas. Algumas implantaram programas de qualidade e elevaram sua produtividade, mas, em grande parte delas, a qualidade e a eficiência permaneceram num patamar indesejável. Os níveis de segurança também não se elevaram. Os índices de acidentes nas estradas permaneceram altos e a desobediência a critérios de segurança pelas empresas também se manteve.

Em relação ao atendimento às demandas no sistema regular de transportes da Bahia, constatou-se um ritmo de queda do número de passageiros dos terminais. A cada ano da década de 90, o número de usuários do sistema diminuiu seguidamente.

A observação deste quadro de baixa performance diante da vigência de um novo marco legal e regulatório motiva-nos a buscar as razões para a permanência dos níveis de

desempenho. E, para investigar esta questão, torna-se necessário responder às seguintes perguntas:

As mudanças regulamentares no transporte rodoviário de pessoas na Bahia, vigentes a partir de 1995, provocaram alguma elevação no desempenho em produtividade, qualidade e segurança do setor na segunda metade da década de 90? E, se efetivamente não houve alteração no desempenho do setor na Bahia, por que os regulamentos não conseguiram modificar este desempenho?

O que se pode pensar previamente é que o Estado não foi capaz de implantar o novo regulamento. Possivelmente faltou capacidade ao Estado para implementá-lo, pela falta de poder de coerção contra os descumprimentos por parte dos agentes concessionários de determinações legais.

Através do estudo do caso da Bahia, o presente trabalho tem como objetivo identificar as relações existentes entre o regulamento de transportes rodoviário de pessoas, vigente na Bahia a partir de 1995, e o desempenho do setor na segunda metade da década de 90. Para subsidiar a busca destas relações, será necessário então analisar as orientações do referido regulamento; descrever e analisar o desempenho do setor de transporte antes e depois de 1995, com a finalidade de comparar os dois momentos, e; compreender a estrutura institucional administrativa responsável pela sua implantação.

No momento em que aconteceu o Primeiro Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos em agosto de 2000 em Salvador, diversos setores interessados no novo tema da regulação de serviços públicos, governo, agências reguladoras, concessionários, usuários e comunidade acadêmica, viram-se diante de uma nova forma de gestão de serviços públicos: a prestação pelo particular sob o monitoramento público.

No setor de transportes intermunicipal de pessoas, desde sempre, o serviço já havia sendo gerido desta forma. Neste ponto o presente trabalho justifica-se por recuperar a experiência baiana de prestação de serviço público por empresas privadas sob a fiscalização do setor público. Nos estados federados brasileiros, os Departamentos de Estradas de Rodagens estaduais foram os órgãos gestores dos serviços públicos de transporte intermunicipal, que sempre foram prestados por empresas particulares.

A metodologia utilizada para desenvolver a pesquisa é o estudo de caso da Bahia. Para a sua operacionalização optou-se por fazer uma construção histórica do sistema, da estrutura administrativa pública e dos regulamentos de transportes vigentes na Bahia desde o início da

sua regulamentação, no final de 1946, até o ano de 2000. Aliando-se ao exame da legislação e dos contratos de concessão vigentes ao longo destes anos, o relato de gestores públicos e outras fontes escritas, em especial, periódicos, trabalhos descritivos do setor apresentados em recentes congressos e notícias vinculadas na mídia, montou-se um quadro que busca retratar o sistema ao longo dos anos.

Para analisar a realidade observada identificou-se e escolheu-se o referencial teórico da Organização Industrial (OI), em boa parte conforme apresentada por Viscusi *et alii* (1997), mas subsidiado por contribuições de outros autores, inclusive brasileiros que há mais tempo têm se dedicado ao estudo da OI e dos transportes de passageiros por ônibus.

Além deste capítulo introdutório, o presente trabalho se compõe de mais sete capítulos. No segundo são apresentados os fundamentos teóricos iniciais sobre regulação econômica, onde busca-se destacar: as características institucionais dos mercados na coordenação de relações entre agentes econômicos; o modelo Estrutura Conduta Desempenho (ECD), que estrutura o raciocínio sobre as relações entre as principais variáveis econômicas de um mercado, e; as variáveis mais influenciadoras nos mercados de transporte.

O capítulo 3 foca o olhar especificamente na regulação de serviços de utilidade pública, buscando inicialmente entender a natureza deste serviço e sua importância social. Depois disso, procura recuperar as orientações normativas dadas pela Organização Industrial e os instrumentos por ela estabelecidos para a atuação do poder público diante da conduta dos agentes do mercado. Procura então identificar as práticas que efetivamente são desenvolvidas por agências de regulação e a estrutura administrativa institucional ideal a uma agência. O capítulo, a partir deste ponto, migra seu olhar para o aspecto comportamental destes agentes, destacando as teorias Agente-Principal e Teoria da Regulação propriamente dita, conforme Viscusi *et alii* (1997). Em seguida, delinea relações entre a regulação e a política industrial de um país e, por fim, faz um breve histórico sobre as atividades regulatórias nos Estados Unidos e Brasil.

O capítulo 4 visa conhecer aspectos mais específicos sobre a atividade de transporte. Inicialmente caracteriza a atividade de transporte intermunicipal de pessoas por ônibus pelas óticas econômica e social, buscando identificar o desempenho desejável no setor. Depois, procura entender as especificidades da regulação e da promoção da concorrência em transporte público. Por fim, delimita o campo de estudo do objeto e faz as escolhas metodológicas necessárias ao desenvolvimento do trabalho.

O capítulo 5 busca montar uma breve reconstituição do desenvolvimento do sistema de transporte de passageiros na Bahia, desde o início da sua regulamentação até o final da década de 80, destacando a evolução dos regulamentos, da estrutura administrativa responsável pela gestão do setor, e o desempenho do próprio sistema.

O capítulo 6 procura destacar as mudanças mais importantes ocorridas no marco legal e regulatório do sistema em meados da década de 90. Para tanto busca-se destacar os pontos em que o regulamento de 95 avança em relação aos demais: a orientação para práticas regulatórias e promoção da concorrência, a fim de se alcançar elevação do desempenho em qualidade, segurança, eficiência e atendimento às demandas.

O capítulo 7 identifica e analisa o desempenho do sistema de transportes intermunicipal da Bahia na segunda metade da década de 90, buscando entender as relações entre a performance do sistema e o conteúdo trazido pela nova legislação e pelo novo regulamento. O capítulo responde então à questão central, constatando que o desempenho não se modificou, e identifica algumas razões para isto.

Por fim, o capítulo 8 apresenta as conclusões do trabalho, sintetizando o escopo do estudo, realçando o que se apresentou como mais importante, dentro da proposta inicial. Procura mostrar também a percepção do pesquisador sobre o objeto e sobre a pesquisa em si, apontando o que se percebeu como contribuições da dissertação, e como limitações decorrentes da apropriação do objeto empírico e do referencial teórico utilizado.

2 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DA REGULAÇÃO

2.1 O MERCADO COMO ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Desde antes da revolução industrial, já se observava que as trocas comerciais realizadas pelas pessoas criavam um ambiente de negociação chamado mercado. A substituição da produção artesanal, de cunho estritamente familiar, pela produção em massa, realizada pela empresa industrial, imprimiu uma importância maior a este mercado nas relações comerciais capitalistas. O desenvolvimento da produção, a divisão do trabalho e a diversificação produtiva, aliados à expansão do consumo em nível mundial o tornou uma estrutura institucional capaz de estabelecer regras nas relações comerciais.

A Teoria Econômica, de maneira geral, entende o mercado como uma estrutura de governança capaz de promover eficiência na alocação de recursos tanto para ofertantes (produtores), quanto para os demandantes (consumidores). O nível de competição é o fator determinante do grau de eficiência deste mercado. Se ele é perfeitamente competitivo proporciona o grau máximo de eficiência, tanto na alocação dos recursos (melhor aproveitamento possível dos insumos), e produção (produção ao menor custo), quanto na distribuição do produto (repartição social do produto entre produtores e consumidores).

Num mercado perfeitamente competitivo o preço do produto e a quantidade produzida são determinados pelo embate de interesses entre produtores e consumidores. Este conflito conduz os preços a um nível ótimo, que cobre o custo médio mínimo de produção. Os consumidores pagam então o menor preço possível. Os produtores, por outro lado, se esforçam para produzir sem desperdícios, alocando os recursos da melhor maneira, de forma que a sua permanência no mercado continue viável.

A existência de concorrência perfeita num mercado, contudo, pressupõe a existência de hipóteses heróicas, dentre elas: quantidade de agentes compradores e vendedores tal que as compras e vendas individuais são insignificantes quando comparadas com o volume total de transações efetuadas no mercado; os produtos, serviços ou fatores produtivos são perfeitos substitutos entre si, isto é, não apresentam diferenciação alguma; todos os agentes conhecem a natureza do produto, serviço ou fator produtivo e o correspondente preço de mercado; as informações sobre as preferências e condições econômicas das empresas e dos consumidores são acessíveis a todos os agentes presentes no mercado; existe livre mobilidade dos agentes, dos produtos e recursos produtivos; existe igualdade de oportunidades aos agentes do mercado. (GARÓFALO, 1986, pp. 343, 344).

Mercados não plenamente competitivos também funcionam, embora os resultados não sejam aqueles completamente eficientes. Mesmo não existindo a concorrência perfeita pode-se desejar algum grau de concorrência, de forma que estes mercados possam alcançar maior nível possível de eficiência. E esta concorrência não tem que ser necessariamente baseada na variável preço.

No mundo real as empresas também concorrem acirradamente através da diferenciação dos seus produtos. Ofertando bens e serviços que, aos olhos do consumidor, possuem características próprias, pelas quais estejam dispostos a pagar um pouco mais¹. A concorrência pode acontecer também através da ameaça de competição a longo prazo. A possibilidade crível de concorrência direta no mercado influencia a conduta dos agentes. Estes atuarão buscando níveis maiores de eficiência, de oferta de produtos a preços mais baixos e de qualidade superior, visando desestimular o empreendimento de agentes então fora deste mercado.

No caso extremo de falta de concorrência, forma-se uma estrutura chamada monopólio. Esta pode ser entendida como “a estrutura de mercado ou regime de preços, onde somente um vendedor é responsável pela totalidade da oferta de um produto ou de um serviço que não possui sucedâneos, produto ou serviço este que, em dado momento é oferecido a um único preço de mercado” (GARÓFALO, 1986, p. 526).

A existência de um único ofertante num mercado deixa os consumidores vulneráveis à possibilidade de práticas abusivas por parte deste agente. Cabe, neste caso, ao poder público, observada a importância do bem ou serviço para a sociedade, atuar na indústria ou no

¹ A corrente não ortodoxa neo-shumpeteriana teoriza a concorrência de forma dinâmica, como sendo um processo através do qual as empresas buscam diferenciar seus produtos, mesmo que de forma incremental, para alcançar vantagens competitivas.

mercado a fim de proteger os consumidores de arbitrariedades decorrentes do poder de mercado do ofertante².

Se por um lado o mercado concorrencial perfeito não existe no mundo real, a estrutura completamente monopolística existe e, em alguns casos, se aproxima muito fortemente das características normatizadas pela teoria econômica. O monopólio pode ser inclusive a estrutura econômica mais apropriada para a produção, por ser capaz de, em casos específicos, proporcionar os menores custos numa indústria. Neste caso é chamado de monopólio natural.

O monopólio natural está intimamente ligado a existência de economias de escala, que geram subaditividade de custos na produção. Significa dizer que a imobilização de recursos para a produção de muitas unidades de produto, torna o custo unitário deste produto inferior ao que se alcançaria com escalas de produção menores.

Os monopólios naturais podem se originar também de economias advindas da fabricação de mais de um produto diferente pela mesma empresa. Neste caso, a subaditividade de custos é originada não das economias de escala, mas das economias de escopo. Estas decorrem da produção de mais de uma linha de produtos que barateiam a produção global. A redução de custos alcançada pela diminuição dos custos de produção em dois produtos confere à empresa vantagens que podem ser inalcançáveis por outros competidores no mesmo mercado.

O monopólio natural está intimamente associados aos serviços de utilidade pública da sociedade, embora nestes possam ser encontrados algum nível de competição. Os exemplos mais contundentes são a indústria de distribuição de gás canalizado e a de transmissão de energia elétrica. Se, nestes setores, ocorresse a prestação de serviços por mais de uma empresa, os custos de produção se elevariam e, por conseqüência, os consumidores teriam que arcar com preços mais altos. Se, por um lado, o estímulo à competição não é viável, por outro, o livre exercício do poder de mercado possibilitaria ao produtor estabelecer preços elevados e auferir lucros supranormais, gerando perdas de bem-estar social. Cabe então a interferência do governo através de mecanismos de regulação de modo a tornar os resultados o mais próximo possível dos obtidos em competição perfeita.

² Indústria e mercado diferenciam-se basicamente pela ótica dos agentes econômicos: “[...] A indústria é definida pelo grupo de empresas voltadas para a produção de mercadorias que são substitutas próximas entre si, e desta forma, fornecidas a um mesmo mercado. [...] O mercado corresponde à demanda por um grupo de produtos substitutos próximos entre si”. (DANTAS *et alii*, 2002, p. 35)

2.2 O MODELO ECD

Não é só o poder de mercado do monopólio que interfere na eficiência dos mercados. Na verdade, a competição nos mercados reais nunca é perfeita: não há perfeição das informações sobre produtores e consumidores, livre mobilidade de capital ou igualdade de oportunidade para todos os agentes. Existem, sim, ocorrências que comprometem o desempenho eficiente do mercado. As chamadas falhas de mercado³.

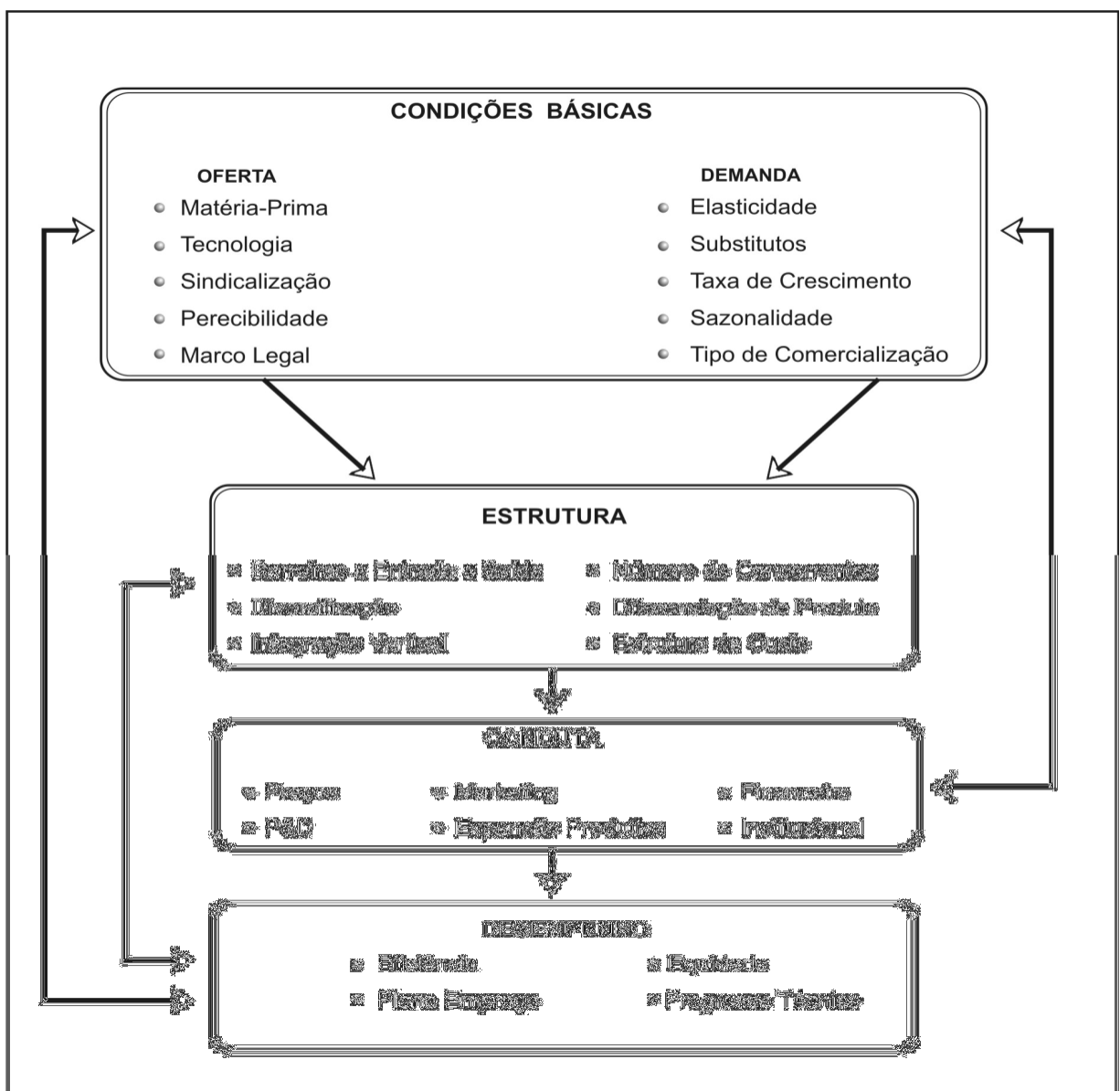


Figura 1 – Modelo estrutura-condução-desempenho. Elaborado com base em SCHERER (1998)

³ Na teoria econômica existem controvérsias na definição de falhas de mercado. Ferraz *et alii* (2002, p. 550), buscando critérios de maior aplicabilidade prática, propõem como falha de mercado: (1) estrutura de mercado ou condução não competitivas (oligopólios e monopólios), (2) externalidades, (3) bens públicos, (4) direitos de propriedade comuns, (5) diferenças entre as taxas de preferências intertemporais sociais e privadas.

Para organizar o raciocínio sobre a análise das forças atuantes e das falhas existentes nos mercados que influenciam sua performance, a OI⁴ se utiliza do modelo ECD. Através deste modelo, busca soluções para minimizar o efeito negativo das falhas, através da atuação do Estado. A construção normativa inicial entendia que as condições de oferta e demanda determinariam a Estrutura do mercado, que por sua vez determinaria a Conduta dos agentes, conduzindo a um dado Desempenho. Esta relação porém não é necessariamente linear e as influências entre estrutura, conduta e desempenho podem existir em direções variadas como mostra a Figura 1 .

2.3 PRINCIPAIS VARIÁVEIS ESTRUTURAIS DA INDÚSTRIA DE TRANSPORTES

As variáveis estruturais do modelo ECD assumem importância diferenciada em cada indústria. Na indústria de transportes, por exemplo, algumas se destacam: no quadro de condições básicas de oferta a *tecnologia* influencia diretamente a estrutura do mercado, podendo transformar uma estrutura monopolística numa concorrencial ou o caminho inverso, tornar a indústria menos concentrada em mais concentrada. A introdução de um novo método de prestação de serviços ou de um novo equipamento pode alterar a preferência dos consumidores, conceder vantagens competitivas aos agentes inovadores ou modificar a estrutura de custos da indústria.

Ainda dentro deste quadro o *marco legal* e o *ambiente institucional* também influenciam fortemente a estrutura do mercado. A legislação do setor pode se configurar em barreira a entrada e diminuir o nível de competição. Por outro lado um ambiente institucional instável gera incertezas e retira o incentivo dos agentes privados a investirem na melhoria da qualidade dos bens e serviços ofertados, conduzindo a um baixo nível de desempenho.

No quadro de condições básicas de demanda, a existência de meios de transporte alternativos (*substitutos*) provocam forte elasticidade cruzada entre os dois meios, repercutindo na eficiência do setor. Ainda neste quadro, a *taxa de crescimento da demanda* configura-se numa variável necessária ao planejamento do setor pelo poder público e à decisão dos agentes privados de adentrar a indústria ou expandir a capacidade produtiva.

⁴ Organização Industrial é um corpo teórico que “[...] tem se destinado ao estudo de organização dos mercados, tendo o fim específico de compreender as formas de concorrência e seus possíveis efeitos para a sociedade” (FONTENELE, 1995, p. 1)

No quadro estrutura de mercado as *barreiras a entrada* e as *barreiras a saída* são fundamentais ao desempenho da indústria. A existência de barreiras a entrada⁵ está relacionada com a existência de concorrência potencial e se originam basicamente de duas vertentes: dos aspectos estruturais do mercado, mais especificamente da relação preço–custo médio predominante na indústria, e da interação estratégica das firmas.

Há, porém, controvérsias nas definições dos principais teóricos que estudaram ou estudam o assunto e alguns entendem que a única barreira efetiva à entrada numa indústria são as restrições governamentais como as concessões para exploração de determinada atividade, ou as patentes, que garantem monopólio por determinado período ao seu detentor (VISCUSI *et alii*, 1997, p. 158). O caso das concessões são próprios do mercado de transporte público.

O nível das barreiras à saída ou *sunk costs*⁶ está relacionado com a maior ou menor possibilidade de se recuperar os custos assumidos pela empresa ao entrar na indústria. É comum existirem custos irrecuperáveis de uma empresa na decisão de abandonar o mercado, especialmente as penalidades contratuais e os gastos com publicidade. O fato de ser necessário um grande montante de recursos para um ingresso num mercado não seria problemático se, ao constatar a inviabilidade do negócio, o empresário desistisse do empreendimento e revendesse os ativos imobilizados. Em transporte público por ônibus estes custos são normalmente baixos.

A conjunção dos efeitos das variáveis estruturais de uma indústria é a responsável pela ocorrência de imperfeições no funcionamento dos mercados. Estas imperfeições, chamadas de falhas de mercado, podem ser estruturais ou conjunturais.

Falhas estruturais são aquelas que acontecem em decorrência da natureza dos bens ou serviços ofertados, da tecnologia ou dos processos de fabricação utilizados. São exemplos o

⁵ O pioneiro no estudo de barreiras a entrada foi Joe Bain. Para Bain “barreira a entrada corresponde a qualquer condição estrutural que permita que empresas já estabelecidas em uma indústria possam praticar preços superiores ao competitivo sem atrair novos capitais” (KUPFER, 2002, p. 113). Nesta definição de Bain podem se encaixar como barreiras as economias de escala, os custos de financiamento de capital da entrante, as restrições governamentais e vantagens absolutas de custo das firmas estabelecidas. Viscusi *et alii* (1997) entendem que a definição de Bain é muito abrangente e tem implicações variadas com relação ao bem-estar. Para este autor, as restrições governamentais seriam más barreiras, porque tarifas, por exemplo, provocariam uma perda de bem-estar, e as decorrentes de firmas estabelecidas possuir melhor tecnologia seriam boas barreiras, porque estariam provocando ganho de bem-estar pelo aumento da eficiência.

⁶ A Teoria dos Mercados Contestáveis dá destacada importância aos *sunk costs*. Esta teoria pressupõe um ambiente de concorrência perfeita, onde os *sunk costs* são desprezíveis. Isto garante aos entrantes potenciais papel principal na determinação dos preços do mercado, uma vez que, preços em níveis abaixo do competitivo permitiriam aos entrantes se estabelecerem no mercado e se retirarem rapidamente absorvendo os lucros de uma entrada temporária.

monopólio natural, as externalidades e os bens públicos. Os efeitos destas falhas devem ser combatidos através de atuação do Estado na conduta dos agentes, impondo a eles restrições nas liberdades de escolha, através do mecanismo de regulação. A atuação do Estado, neste caso, deve ser portanto constante, enquanto não ocorram alterações nas condições de oferta ou demanda que permitam a governança via mercado.

As falhas conjunturais são, via de regra, circunstanciais. Decorrem do exercício de liberdade dos agentes, que buscam fortalecer posições dominantes ou exercer poder de mercado. Os atos de fusão entre grandes empresas visando fortalecer posições dominantes, é um exemplo. Estas falhas devem ser combatidas pelo Estado através de ações antitruste: ações pontuais e direcionadas a promover concorrência. Uma vez superadas estas falhas, o mercado pode voltar a atuar com eficiência.

Como o mercado de transporte público apresenta falhas de ordem estrutural, buscaremos aprofundar o nosso olhar nos mecanismos de regulação previstos pela OI. Desta forma, o próximo capítulo focará a regulação dos serviços de utilidade pública. Nele buscaremos entender a natureza destes serviços e as prescrições da teoria econômica para manuseio dos instrumentos de regulação dos mercados com falhas estruturais. A partir daí, movidos pela necessidade apresentada pela pesquisa empírica (e coincidentemente com o desenvolvimento teórico da teoria da regulação), desenvolveremos um raciocínio teórico pelo viés comportamental dos agentes, enfatizando os grupos de interesses atuantes num mercado e o problema agente-principal.

3 A REGULAÇÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Antes mesmo de estudar os mecanismos de regulação dos mercados, é preciso entender melhor a natureza dos serviços de utilidade pública existente na sociedade. A comum associação entre monopólio natural e serviços de utilidade pública apresentada de maneira geral na teoria econômica parece não estar de acordo com o que se observa na prática.

Buscando a compreensão desta realidade buscaremos inicialmente entender a natureza dos serviços de utilidade pública e a sua relação com a regulação econômica. A partir daí poderemos recortar o campo de estudo da regulação a que estaremos nos referindo e então focar os instrumentos de regulação existentes.

3.1 SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Os serviços de utilidade pública nas economias modernas têm de forma generalizada passado a ser prestado por entidades privadas. O Estado tem se concentrado em prover diretamente apenas os serviços públicos propriamente ditos⁷, como o policiamento e a justiça. Esta tem sido a tendência capitaneada pelos Estados Unidos e Inglaterra, após a crise do petróleo na década de 70. A conduta estendeu-se às demais economias do mundo para responder à crise fiscal que nelas se abateu na década de 80.

⁷ Meirelles (1996), como será detalhado mais a frente, classifica os serviços públicos em “propriamente ditos” e “de utilidade pública”. Os serviços públicos propriamente ditos são aqueles reconhecidos pelo Estado como essenciais e necessários à sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.

Entendendo o mercado como estrutura de governança capaz de proporcionar eficiência econômica, o Estado tem procurado concentrar seus esforços na tentativa de promover a concorrência para todas as atividades possíveis. Nas áreas onde o interesse público é dominante, tem procurado restringir a condutas dos agentes através de atividades regulatórias para garantir o desempenho desejável.

O desenvolvimento tecnológico e os processos de inovação têm tido participações importantes neste processo, uma vez que têm possibilitado a promoção de certo nível de concorrência em atividades que tradicionalmente possuíam estruturas de monopólio natural. Um caso contundente é o serviço de telefonia. As novas tecnologias de transmissão de voz e dados tem possibilitado ao usuário a escolha dentre prestadores com variedades diferentes de qualidade do serviço e preço de tarifas.

Buscando compreender a forma de atuação do Estado em relação às suas indústrias, Benjó (1999) faz uma breve reflexão sobre a natureza dos bens e serviços existentes na sociedade. Sem intenção de aprofundar a reflexão do tema, buscaremos apenas recortar o campo de indústrias a que estaremos nos referindo ao tratar de regulação neste trabalho.

O referido autor lança mão de outros dois autores, Savas (1990) e Meirelles (1996), para balizar o campo e o grau de atuação do Estado. Por Savas, dois conceitos são fundamentais. O primeiro é o de exclusão, que deve ser entendido como a propriedade que tem um bem ou serviço de ser excluído do consumo coletivo através da cobrança pela sua utilização. Quanto maior o custo da exclusão menor a sua exeqüibilidade.

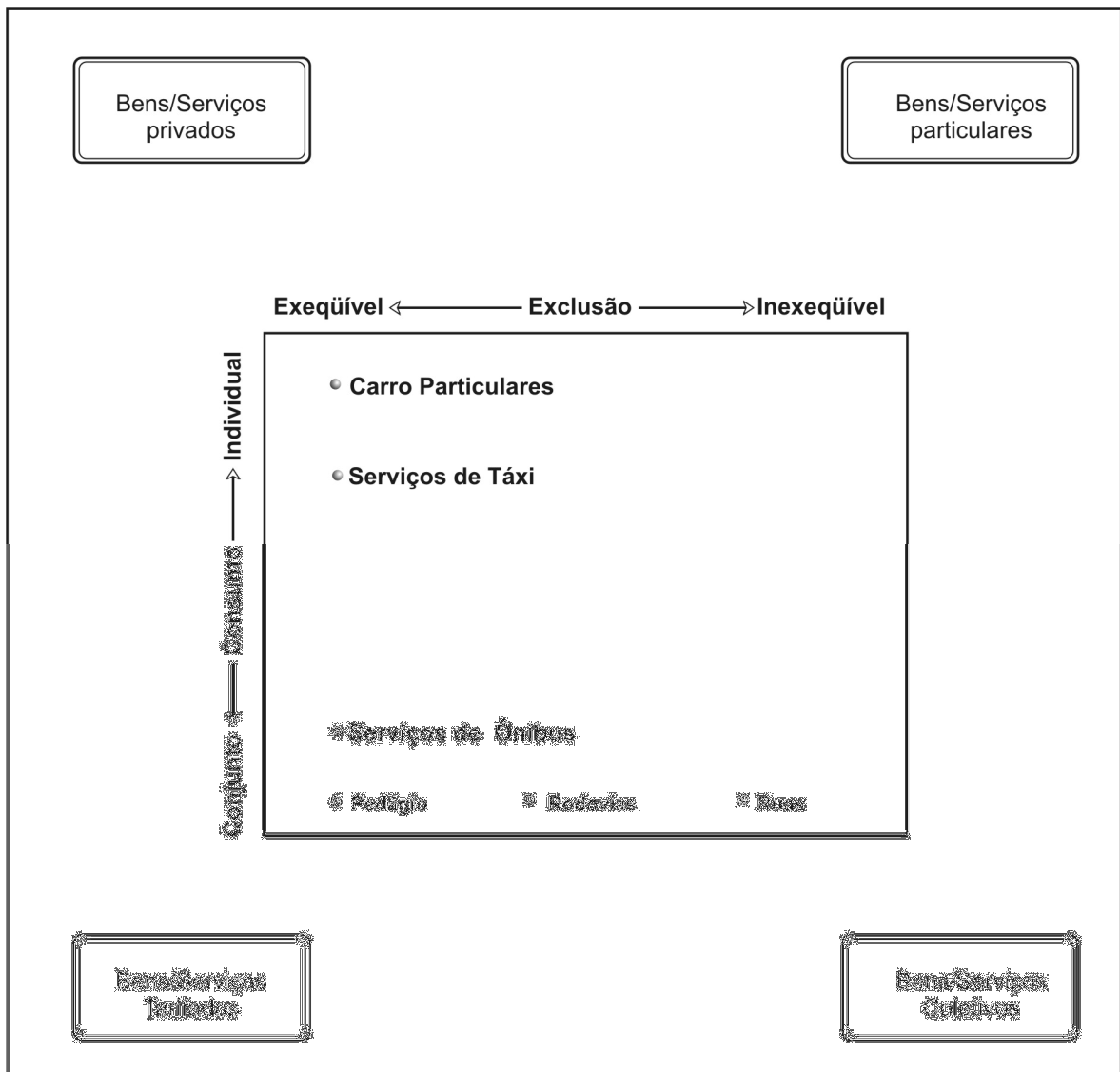


Figura 2 - Características de exclusão e consumo aplicados a serviços de transporte - Fonte: Savas (apud Benj3, 1999, p. 30)

O exemplo utilizado é o de um espet3culo de fogos de artif3cio num parque onde s3o cobrados ingressos. O preço dos ingressos deve ser tal que as pessoas, entendendo os preços como razo3veis, n3o prefiram v3-lo de fora do parque, mesmo que com uma vis3o menos privilegiada. Este espet3culo de fogos n3o pode ser totalmente exclu3do do consumo de quem n3o pagou.

O segundo conceito é o de grau de individualidade ou coletividade do consumo. Bens como roupas e alimentos t3m consumo individual, enquanto iluminaç3o p3blica ou uso de praças e vias p3blicas t3m um consumo coletivo. Existe gradaç3o no n3vel de individualidade

do consumo, como por exemplo, um serviço de taxi, que não limita a utilização por outro passageiro quando está livre.

A partir dos conceitos de exclusão e consumo classifica-se bens e serviços em privados, partilhados, tarifários e coletivos e para tal, Benjó (1999) mostra a Figura 2, para os serviços de transportes construído por Savas (1990)⁸.

Por outro olhar, Meirelles (1996) classifica os serviços públicos em *serviços públicos propriamente ditos* e *serviços de utilidade pública*. Entende aqueles como “os serviços que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado”. São os serviços que não podem ser delegados a terceiros como os de defesa nacional, os de preservação da saúde e higiene públicas, e os de polícia.

Serviços de utilidade pública são entendidos pelo mesmo autor como “os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade presta-os diretamente ou aquiesce que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários”. São exemplos destes serviços os de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.

Comparando as classificações de Meirelles (1996) e Savas (1990) observamos que os serviços públicos se identificam com os serviços coletivos mais puros e os serviços de utilidade pública se identificam com os serviços tarifários. Destacamos neste ponto que a abordagem de regulação que utilizaremos estará focada nos serviços de utilidade pública (segundo Meirelles) ou tarifários (Segundo Savas). Este recorte também vai de encontro a abordagem de regulação econômica encontrada em Viscusi *et alii* (1997), que utilizaremos no trabalho.

Compreendida a natureza dos serviços de utilidade pública e recortado o campo de estudo a ser abordado no trabalho, seguiremos a revisão teórica abordando os aspectos normativos da regulação econômica.

⁸ O serviço de transporte coletivo por ônibus é um serviço no qual é plenamente possível excluir do consumo qualquer um que não queira pagar. Ao mesmo tempo em que permite ser consumido por um razoável número de pessoas, limitado à capacidade do veículo. Na Figura 2, ele se localiza próximo ao canto inferior esquerdo, indicando a característica de bem tarifário.

3.2 A REGULAÇÃO ECONÔMICA

O aspecto normativo da OI recomenda a interferência do Estado sobre as indústrias que possuem estruturas de monopólio natural. As características desta estrutura, já mencionadas anteriormente, mostram a necessidade de um controle externo à indústria, através do poder público, de forma a impedir que o poder de mercado provoque perdas de bem-estar social. Este aspecto aponta então para uma correspondência biunívoca, de certa forma forçada, entre monopólio natural e serviços de utilidade pública: estes serviços deveriam ser regulados porque são monopólios naturais.

Esta idéia porém não é a constatada quando se observa a atuação de fato do Estado dentro da sociedade. Nela os serviços de utilidade pública acabam sendo definidos mais pelo aspecto do interesse coletivo do que pela estrutura econômica de sua indústria. Decorre daí a atuação regulatória do Estado em mercados e/ou indústrias em que não necessariamente são monopólios naturais.

A observação das indústrias que de fato são reguladas revela para Becker (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 337) que a regulação não está necessariamente relacionada com atuação do Estado para minimizar os efeitos das falhas de mercado, mas alinha-se diretamente com a maior ou menor pressão dos grupos de interesse que circundam o agente regulador. Este é o viés, apresentado por Viscusi *et alii* (*op.cit.*), através do qual a Teoria da Regulação avança. Desloca seu olhar, portanto, de um aspecto normativo econômico formal, para um aspecto comportamental dos atores presentes na indústria e no mercado.

A regulação, nos termos em que é apresentada pelas diversas abordagens teóricas, pode apresentar significados, extensões de aplicabilidade, e dimensões diferentes. Todos estes entendimentos referem-se à ação do Estado, como disciplinador de atividades e limitador de liberdades. E a Teoria Econômica se interessa por esta atuação, porque, mesmo sem querer, ela acaba produzindo efeitos econômicos na sociedade.

Quando o Estado disciplina, por exemplo, o uso do solo urbano, buscando preservar áreas ambientais, produz inevitavelmente repercussões econômicas, pois valoriza alguns terrenos mais que outros e interfere na distribuição de renda. A proibição da fusão de duas empresas que proporcionaria a criação de poder de mercado, indesejável a uma indústria, é uma atuação direta do Estado também com repercussão econômica. Neste caso, porém, com intenção clara e deliberada.

Regulação em termos amplos é aquela apresentada na definição de Stone (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 307), como “uma limitação imposta pelo Estado na liberdade que pode ser exercida por indivíduos e organizações, que é suportada pela ameaça de punição”. Em termos mais estritos, Viscusi *et alii* (1997, p. 307) chamam de Regulação Econômica, aquilo que tipicamente se refere “a restrições impostas pelo governo sobre as firmas em relação às liberdades de estabelecer o preço a ser praticado, a quantidade a ser produzida, entrada e saída da indústria”.

Das duas definições depreende-se a condição essencial para a existência de regulação econômica: a possibilidade de punição diante das restrições impostas pelo Estado. É necessário que o poder público tenha poder de coerção capaz efetivamente de fazer valer as limitações às liberdades dos agentes.

Viscusi *et alii* (1997) polarizam o estudo da regulação em duas dimensões: uma estritamente econômica e outra social, que aborda os aspectos de saúde, segurança e meio ambiente. A primeira é o principal viés deste trabalho, mas sem excluir os aspectos de segurança, que numa análise de transporte público, é de importância central.

Na seqüência, o próximo tópico deste capítulo buscará desenvolver as idéias mais formais sobre as variáveis econômicas reguláveis na indústria de serviços de utilidade pública e posteriormente revisar o aspecto comportamental buscando entender a atuação dos grupos de interesses que circundam as agências reguladoras.

3.3 VARIÁVEIS REGULÁVEIS

Num mercado perfeitamente competitivo o resultado econômico é decorrente da ação das forças de mercado e o resultado é ótimo. Num mercado regulado o desempenho é codeterminado pela ação das forças deste mercado, pela conduta dos agentes e pela atuação do órgão regulador, que está sujeito às falhas de regulação.

Na prática regulatória, o órgão regulador deve desenvolver ações que não só restrinjam as atitudes indesejáveis dos concessionários, mas também que os incentivem a atingir os objetivos do regulador. A regulação por incentivos visa superar o problema agente-principal⁹. Ou seja, o regulador busca conduzir o regulado a agir de forma que, maximizando

⁹ O problema agente-principal será especialmente discutido no item 3.5.

a sua função utilidade (maior lucro), maximizem a função utilidade do agente regulador (maior desempenho).

Para atingir os seus objetivos em serviços de utilidade pública, o agente regulador dispõe de algumas variáveis em que pode atuar para incentivar ações ou restringir condutas dos regulados: preço, quantidade ofertada, condições de entrada e saída do mercado, nível de qualidade e segurança.

3.3.1 Regulação de preço

O preço praticado num mercado é um dos principais determinantes na divisão do produto social, afetando diretamente a eficiência econômica e a equidade distributiva. A idéia primária da regulação de preços é conduzi-lo a um valor de concorrência perfeita, o que proporcionaria o desempenho ideal deste mercado.

A prática porém mostra dificuldades substanciais nesta tarefa, em especial as decorrentes do problema da agência. O Estado precisa garantir um resultado econômico à empresa prestadora de serviços públicos de forma que ela remunere o seu capital empregado num nível de lucros normais, incentive o seu investimento em novas tecnologias, para garantir a melhoria contínua da prestação dos serviços, e premie o aumento da eficiência produtiva.

Os processos regulatórios apresentam então alguns modelos de formação e reajuste de preços para os serviços de utilidade pública, dentre os quais dois se destacam: o modelo por custo do serviço (ou taxa de retorno sobre investimento) e o modelo por preço limite (*price cap*)¹⁰.

A *regulação de preços por custo de serviço* é um método através do qual o agente regulador busca estabelecer os preços com base “na adição de uma margem fixa de lucro aos custos incorridos de produção (PASSANEZI, 1998, p. 110)”. A tarifa estabelecida deve proporcionar uma receita tal que cubra os custos variáveis e proporcione um percentual de lucro sobre o capital empregado.

A regulação por custo do serviço parece contribuir para o processo regulatório na medida em que busca uma “justa” taxa de retorno para o capital privado e a menor tarifa para

¹⁰ Pinto e Fiani (2002, p. 524) apresentam duas outras formas de regulação de preços: a regra do componente eficiente e a regra de Ramsey para regulação do monopólio multiproduto. Benjó (1999) destaca ainda a regulação por *benchmark*.

o usuário, por não comportar, a princípio, lucros extraordinários. Porém, na prática, não funciona bem assim. Apesar de ainda muito usado nos Estados Unidos, este método sofre uma série de críticas pelas dificuldades na sua aplicação e pelos incentivos indesejáveis que acaba proporcionando.

A dificuldade inicial do modelo é a de dimensionar o valor dos ativos da empresa. O prestador privado buscará arbitrar um valor alto de tal forma que proporcione maior valor das tarifas em prejuízo dos usuários. Este procedimento incentiva o concessionário a fazer investimentos desnecessários, utilizar sobrecapacidade e substituir mão-de-obra por capital para aumentar as receitas e o valor total do lucro.

Outro problema é o arbitramento da taxa de retorno, que implica em adicionar ao custo de capital do mercado um custo de oportunidade para que o agente privado seja incentivado a prestar um bom serviço. Ainda existem as dificuldades em se conhecer a estrutura de custos da empresa (para se determinar os custos variáveis) e as condições de demanda (para se saber a relação ideal entre preço e quantidade).

Em termos de sua aplicabilidade, Pinto e Fiani (2002, p. 521) entendem que

[...] o método de regulação por taxa de retorno, dada a complexidade da sua operação, é um método adequado apenas quando as condições de custo e demanda são relativamente estáveis [...] e, na medida em que busca garantir uma taxa de lucro mínima, não fornece estímulos adequados ao aumento da eficiência.

Destaque-se ainda o alto custo da regulação, pela necessidade de acompanhamento pelo órgão regulador dos custos de produção do concessionário, e o maior risco de captura do agente regulador, pelo fato de o concessionário deter informações privilegiadas de seus próprios custos¹¹.

A regulação *por limite de preço* visa gerar incentivos à empresa regulada em busca de eficiência produtiva, ao mesmo tempo em que procura repartir os ganhos de produtividade da empresa com o consumidor. Este método de reajuste tarifário ganhou destacada importância a partir de 1984 quando passou a ser utilizado pela concessionária inglesa British Telecom na sua versão *RPI-x* (*retail price index minus x*).

O método consiste em estabelecer um teto para a correção de preços durante os períodos entre os marcos de revisão tarifária. A versão *RPI-x* determina o índice de correção tarifária pela determinação de um índice de preço de varejo (*RPI*) menos um percentual de

¹¹ PASSANEZI (1998, p. 112) destaca que se existissem mercados em que houvesse assimetria de informação limitada o método de retorno sobre investimento seria eficiente na regulação. Entretanto o maior limite à eficácia deste método encontra-se no fato de que “ [...] a informação privada detida pelo agente será usada somente em seu benefício [...]” pois constitui fonte de renda econômica.

aumento de produtividade mínimo determinado para a concessionária (x). Caso a prestadora aumente sua eficiência produtiva a um nível maior do que x , ela incorpora este adicional de produtividade. Por exemplo, se o índice de preços num determinado período for 7% e o valor contratual de x para este período for de 2%, significa que a empresa terá direito a uma correção na tarifa de 5%. Caso a empresa tenha aumentado seus custos em apenas 3% neste período (4 pontos percentuais a menos que a inflação do período), ela incorpora um ganho de produtividade de 2% (5%-3%) neste período.

A regulação *por limite de preço* apresenta como principais vantagens em relação à *taxa de retorno* as seguintes: o preço-teto atinge exclusivamente o ramo da empresa envolvido na prestação do serviço, evitando que ela use sistema de subsídios cruzados para marcar preços predatórios em outros mercados competitivos em que eventualmente atue; estimula a eficiência produtiva da empresa pela possibilidade de apropriação da redução de custos; gera menores custos de regulação, por dispensar levantamentos contábeis onerosos, embora esta seja substancialmente anulada pela necessidade de monitoramento de qualidade dos serviços e de investimentos, e; implica em menor risco de captura do agente regulador, pela maior simplicidade do processo regulatório, embora esta vantagem seja também substancialmente anulada pela dificuldade de se estabelecer o valor x ideal.

Dentre as principais desvantagens deste método destacam-se o incentivo à redução de custos em detrimento da qualidade dos serviços, o que exige esforços adicionais de regulação de qualidade e monitoramento da prestação. Existe também a possibilidade de se formar imagem negativa sobre a equidade distributiva da regulação, quando da obtenção de lucros extraordinários pelas concessionárias.

A Figura 3 apresenta um comparativo entre os métodos de regulação por custo de serviço e por limite de preço.

	Regulação por custo do Serviço	Regulação por limite de preço (RPI-x)
Enfoque de regulação	Mecânico, com base na regra de rentabilidade justa do capital	Discricionário, na medida em que a empresa e a agência de regulação negociam a respeito de projeções futuras
Controle de regulação	Alto, em virtude da necessidade de acompanhamento detalhado dos custos de produção	Baixo, em virtude de ser necessário apenas nos momentos de revisão das tarifas. Agência de regulação pode enfrentar problemas de escassez de informação
Aprovação das decisões de investimento	Significativa, na medida em que a firma regulada necessita da garantia de que os investimentos programados comporão a base de cálculo das tarifas	Não requerida
Custo procedimental da regulação	Alto por força da morosidade das audiências públicas	Baixo
Propriedade de incentivos a eficiência econômica	Reduzido ou nulo	Alto
Distorção das decisões de investimento	Potencial para sobreinvestimento em caso das taxas de retorno permitida serem superiores ao custo efetivo do capital	Nenhuma, em caso de controle completo de preços.
Qualidade de serviço	Provavelmente alta	Incentivos para as reduções de custos às custas da qualidade do serviço. Requer a regulação da qualidade do serviço.

Figura 3 – Quadro comparativo da regulação tarifária por custo de serviço e por limite de preços (RPI-x) – Fonte: adaptado de Lehman Brothers (*apud*PASSANEZI, 1999, p. 115)

3.3.2 Regulação qualidade e segurança

Essencialmente a regulação econômica se atem às restrições de preço, quantidade produzida, condições de entrada e saída das firmas feitas pelo Estado na busca de conduzir indústria e mercado às condições desejáveis de desempenho. Em alguns casos porém, a busca de eficiência econômica pode gerar incentivos para que a indústria concorra na variável preço em detrimento dos níveis de qualidade dos serviços. Nestes casos o Estado deve assegurar condições mínimas de qualidade.

O método regulação de preços também mantém relação direta com os incentivos aos níveis de qualidade dos serviços (Figura 3). A regulação por custo do serviço tende a produzir um nível alto de qualidade. Como os preços são formados a partir dos custos totais, existe uma tendência para que as empresas invistam mais na prestação, em busca de tarifas maiores.

Na regulação por limite de preço, o incentivo à redução de custos, em detrimento da qualidade requer a regulação da qualidade.

Por outro lado as variáveis qualidade e segurança estão intimamente relacionadas. O estabelecimento de condições mínimas de qualidade deve assegurar condições mínimas de segurança na prestação dos serviços. Especialmente em serviços de utilidade pública, esta relação é muito próxima. (VISCUSI *et alii*, 1997)

Regra geral, a regulação preocupa-se minimamente com controle de variáveis de qualidade, estendendo sua atuação até o ponto onde garanta a condição de segurança desejável. A razão da mínima interferência na regulação desta variável é o custo de monitorá-la. Controlar qualidade exige que o agente regulador escolha quais variáveis devem ser monitoradas, qual o procedimento de medição destas variáveis e quais os valores mínimos que devem ser exigidos. Viscusi *et alii* (1997) exemplificam a regulação de qualidade com o caso da indústria de transporte aéreo. Os autores entendem que ficaria muito caro para o agente regulador monitorar pontualidade, serviços de bordo e praticidade dos assentos das aeronaves (variáveis pouco definidas), por isso o agente regulador deve se ater a exigir apenas condições mínimas que garantam a segurança.

Segundo Gonçalves (*apud* MATOS *et alii*, 2001, p. 2), os serviços têm na sua natureza intrínseca algumas características que sobremaneira influenciam na medição e avaliação do seu nível de qualidade: primeiro, os resultados só são conhecidos depois de prestados, o usuário não pode previamente decidir pela qualidade antes de experimentá-lo; segundo, a prestação do serviço depende da interação do cliente com a pessoa do prestador; terceiro, o resultado depende da percepção do cliente e esta pode variar entre diferentes clientes; e ainda, o serviço não pode ser estocado para uso posterior.

Qualidade em serviços torna-se mais difícil de ser avaliada a medida em que a interação com bens físicos se faz presente, pois daí surge um número crescente de variáveis avaliáveis. Diante disso, Matos *et alii* (2001) entendem que a avaliação de qualidade das empresas de transporte coletivo depende da avaliação de dois aspectos: os bens tangíveis e os bens intangíveis.

A avaliação do transporte deve contemplar tanto critérios tangíveis como pontualidade, modelo, carroceria e ano de fabricação do veículo, número de acidentes, interrupções de viagens devido a defeitos mecânicos, idade média da frota, dentre outros, como critérios intangíveis relacionados com a percepção de qualidade dos passageiros. (MATOS *et alii*, 2001, p. 2)

Não se pode esquecer também que a qualidade dos serviços em transportes intermunicipal está estreitamente relacionada com a adequação da oferta. Uma pesquisa de opinião realizada no Rio Grande do Sul com usuários dos transportes intermunicipais de pessoas revelaram como principais atributos para determinar a qualidade do serviço em transporte os seguintes itens: número de linhas por trajeto, espaçamento entre horários e número de veículos disponíveis para cada linha. (FOSSATI *apud* ZAIONS, 2001)

Nota-se que o monitoramento efetivo da qualidade dos serviços em transporte público requer, além do trabalhoso processo de construção dos índices, a medição de uma grande quantidade de variáveis que certamente gera um alto custo. A idéia apresentada por Viscusi *et alii* (1997) para superar esta dificuldade baseia-se na promoção de algum nível de concorrência na linha de transporte, aliada a um modelo de reajuste de tarifas por *preço teto*, de forma que as empresas sejam estimuladas a competir na variável qualidade. Assim o monitoramento de índices se restringiria àqueles que visassem garantir apenas condições mínimas de segurança.

3.3.3 Regulação de quantidade

A regulação da quantidade ofertada num mercado trás implícita em si, via de regra, uma necessidade de regulação do preço. Restrições impostas à produção industrial afetarão diretamente os preços deste mercado conduzindo-os a uma tendência de alta. Enquanto a regulação de preços propriamente dita preocupa-se com os consumidores do mercado, evitando que o exercício do poder de mercado provoque ineficiências por preços abusivos, as restrições de quantidade preocupa-se com a indústria. Menor quantidade ofertada assegurará nos mercados preços mínimos, que garantirão a sobrevivência da indústria num período circunstancial.

A regulação da quantidade está diretamente relacionada à política industrial adotada pelo país. Viscusi *et alii* (1997) relatam que entre 1930 e 1970 muitos estados americanos, dentre eles Texas e Oklahoma impuseram limites de produção de óleo cru onde o Estado controlava a quantidade ofertada, mas os preços eram determinados pelo mercado global.

Entretanto, a regulação de quantidade não está associada exclusivamente à restrição na oferta. Pode se dar, também, através de incentivos a expansão da capacidade produtiva dos ofertantes, relacionando-se fortemente com os métodos de regulação de preços mencionado

na Figura 3. Em alguns casos, dadas as necessidades sociais, de acesso aos serviços a todos os usuários, o regulador precisa motivar o investimento privado na expansão dos serviços.

Esta é uma tarefa difícil para o órgão regulador. Os instrumentos contratuais firmados entre o poder público e os agentes privados precisam estabelecer previamente esta expansão nos casos onde os incentivos naturais não existem. Alguns autores entendem que esta tarefa situa-se mais no campo de políticas públicas¹² do que no escopo de atuação da agência reguladora. Deveria então ser tratada através da administração central (legislativo e executivo) através de leis formais, previamente ao processo licitatório de contratação, e não pelo organismo regulador. A este caberia apenas fiscalizar o cumprimento das cláusulas de investimento e expansão dos serviços.

3.3.4 Regulação da entrada e saída do mercado

Viscusi *et alii* (1997) entendem que a determinação do preço, juntamente com a do número de firmas no mercado, através das restrições à entrada e saída, são variáveis chaves da regulação de serviços de utilidade pública. Estas duas variáveis (preço e saída/entrada) são as principais determinantes da performance produtiva e alocativa. O Estado pode também interferir na conduta das firmas estabelecidas, pela ameaça de desregulamentação.

A regulação da saída do mercado é uma maneira de tentar garantir o provimento de determinado serviço a um grande número de pessoas que, em situações de livre mercado, estariam excluídos do acesso. O fato é que alguns mercados são economicamente inviáveis ou pouco atrativos para as empresas exploradoras. Viscusi *et alii* (1997) colocam que o controle da saída da indústria é uma vertente importante da regulação da indústria de concessão de rodovias nos Estados Unidos.

A entrada de empresas na indústria de serviços de utilidade pública é normalmente regulada. A possibilidade de criação de ineficiências conduz o poder público a impor condições restritivas à entrada de novas empresas. No Brasil, costuma-se utilizar o processo licitatório como um meio de seleção de concessionários. E isto conduz à criação de competição na fase anterior a contratação que, via de regra, é benéfica ao alcance de eficiência.

¹² Carneiro (2001, p.30) relata que a experiência internacional indica uma separação entre a formulação de políticas públicas e as práticas regulatórias. Às agências reguladoras não cabe a elaboração de políticas setoriais, mas apenas as atividades de regulação.

Para haver controle da entrada é necessário que o regulador possua meios de efetivamente impedi-la contra o comportamento *rent seeking*¹³ dos prestadores irregulares. Em alguns setores, dadas as suas condições estruturais, isto pode se tornar difícil, como é o caso dos transportadores clandestinos na indústria de transportes. A fragilidade coercitiva do poder público em controlar a sua prestação pode causar problemas alocativos e ineficiências no setor regulado.

A regulação de saída do mercado normalmente se materializa na imposição de penalidades contratuais para aqueles prestadores que cessem a prestação dos serviços fora das condições pactuadas. Existem mecanismos no direito administrativo brasileiro como a requisição dos ativos dos concessionários e provimento direto dos serviços pelo Estado para casos emergenciais de saída do prestador da indústria.

O Estado, portanto, através do seu órgão regulador, tem a sua disposição as variáveis preço, quantidade, qualidade, segurança, entrada e saída do mercado para atuar na busca da superação das falhas do mercado.

Mas, não é só o mercado que é falho, o governo e as agências reguladoras também o são. A própria prática regulatória pode conter falhas capazes de influenciar substancialmente o desempenho da indústria. Para tentar compreender as características importantes das agências e das práticas regulatórias é que focaremos o olhar neste tema no tópico seguinte deste capítulo.

3.4 AGÊNCIAS E PRÁTICAS REGULATÓRIAS

As práticas regulatórias se iniciaram nos Estados Unidos no final do século XIX. Um dos fatos que marcaram o início da regulação foi o confronto de interesses gerados entre usuários e prestadores de serviços na indústria de transportes ferroviários. A discriminação de preços praticada pelos transportadores motivou os consumidores que pagavam preços mais altos (a fatia mais inelástica da demanda) a solicitarem a intervenção governamental em favor da redução das tarifas. Por outro lado, os transportadores passaram a solicitar do governo permissão para unificar os preços (no nível de monopólio).

¹³ A expressão *rent seeking* é utilizada para descrever o comportamento oportunista dos agentes do mercado na busca de ganhos econômicos.

A partir deste caso, o governo americano editou a *Interstate Commerce Act of 1887*¹⁴, que criou a *Interstate Commerce Commission (ICC)*¹⁵, com poderes para regular preços. Estas comissões foram os primeiros organismos com perfil de agências reguladoras existentes no mundo (VISCUSI *et alii*, 1997, p. 313).

No restante do mundo as práticas regulatórias são mais recentes e derivam dos processos de Reforma do Estado. Para fazer frente à crise fiscal que se abateu sobre praticamente todas as economias na segunda metade da década de 80, o Estado foi obrigado a privatizar suas empresas, inclusive as de infra-estrutura de utilidade pública, a fim de possibilitar o aporte de investimentos e não estrangular o crescimento da economia. As agências vêm então suprir a necessidade de se regular os monopólios privados, que antes eram estatais, na intenção de defender o interesse público contra possíveis abusos de poder econômico.

Os primeiros países a implantarem o novo marco institucional foram Inglaterra e Chile. Em seguida alguns países Europeus privatizam as suas estatais e criam agências reguladoras. Mais recentemente o movimento chega a América Latina e, a partir da década de 90, ao Brasil.

A chegada do Estado Regulador ao Brasil provocou e ainda provoca uma série de discussões a respeito da construção do arcabouço institucional das agências reguladoras brasileiras. O desenho que emerge do que foi construído em termos de órgãos reguladores no Brasil aponta para a consolidação de agências setoriais em nível federal e agências multisetoriais no nível estadual. As agências estaduais, além de tratar de matérias de competência estadual, como gás e transportes intermunicipais, têm atuado também, como agentes delegados das agências federais, nas matérias de competência da União, a exemplo dos serviços de telefonia e energia elétrica.

Apesar da pouca experiência do Brasil em regulação de serviços de utilidade pública, a experiência internacional e os estudos já realizados nesta área norteiam algumas prescrições normativas já consolidadas sobre a natureza das agências, suas práticas e o seu relacionamento com os grupos de interesse que os circundam.

Thomas (2000), acompanhando a experiência britânica de regulação de serviços de energia, aponta as mais importantes atividades regulatórias que devem ser desenvolvidas pelo agente regulador: determinar os preços para os serviços de monopólio; monitorar os

¹⁴ Lei do Comércio Interestadual [tradução do autor]

¹⁵ Comissão do Comércio Interestadual [tradução do autor]

mercados, garantindo que ele esteja funcionando de maneira justa, sem interferência arbitrária dos agentes; regular a estrutura industrial, incluindo os atos de concentração; monitorar os padrões de segurança; representar as reclamações dos consumidores; regular os aspectos ambientais e; alinhar-se com as decisões estratégicas nacionais¹⁶. Entretanto, para o exercício pleno destas atividades é necessário uma estrutura administrativa e institucional própria, que, no momento, é nascente na estrutura jurídica brasileira¹⁷.

Peci e Bianor (2000, p. 104) entendem que uma das principais características do modelo regulatório deve ser a “equidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse da regulação: o poder concedente (governo), concessionárias e usuários de serviços públicos”. Para os autores cada um deles age de acordo com seus próprios objetivos¹⁸. Então, as agências deveriam estar instituídas num modelo em que se coloca ao centro de um triângulo equilátero, a agência e, em cada um dos vértices, os demais grupos de interesse na ação regulatória: o governo, as empresas concessionárias e os usuários (ver Figura 4).

¹⁶ Pinto e Fiani (2002, p. 536) estabelecem um leque de missões de regulação que se assemelha a esta apresentada por Thomas (2000). Poderia ser acrescentada ainda uma que está implícita na exposição deste autor: o estímulo à inovação e ao aumento da eficiência, com a repartição de ganhos entre produtores e a sociedade.

¹⁷ Cuéllar (2001), através do estudo das leis estaduais e federais que instituem e disciplinam as agências reguladoras no Brasil, já organiza o entendimento jurídico brasileiro sobre as novas instituições reguladoras recém chegadas ao país.

¹⁸ A observação de Stigler (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997) sobre a realidade prática permite concluir que a regulação não acontece somente onde há falhas de mercado. Os grupos de interesse é que demandam regulação para que possam, utilizando-se da capacidade de coerção do Estado, redistribuir o bem-estar social em seu favor.

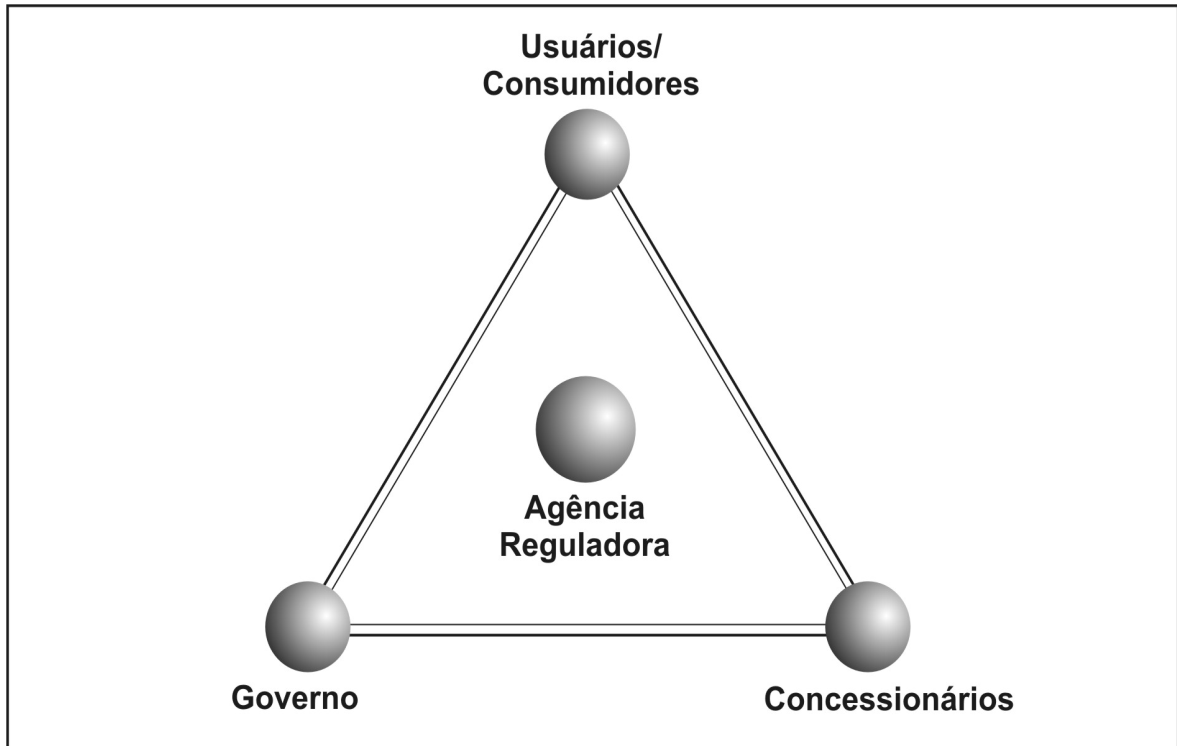


Figura 4 – Modelo de posicionamento do agente regulador – Elaborado com base em PECI (2000, p. 104)

Cercada de grupos de interesse, a agência está iminentemente submetida ao risco de ser influenciada a agir de acordo com os objetivos dos concessionários ou do governo, em detrimento do bem-estar dos usuários.

Os usuários são os destinatários primários da ação do Estado, mas são os menos influenciadores. Têm seus objetivos desarticulados, não só pela não coincidência dos interesses individuais, como também pela incapacidade de canalizar as demandas coletivas de forma organizada. Tornam-se assim o pólo mais frágil das relações econômicas e carecem portanto da proteção do Estado.

Existe portanto um desequilíbrio de forças, até certo ponto natural, entre estes três grupos. O governo e os concessionários têm influência mais forte nas agências entre os três atores¹⁹. A influência do governo decorre do fato de as próprias agências serem criadas por ele, a dos concessionários do fato de terem objetivos mais bem definidos.

Para Peci e Bianor (2000, p. 104), o maior perigo de captura das agências decorre da sua relação com as concessionárias. Elas formam um grupo numericamente menor, entretanto são capazes de se organizar com facilidade, têm objetivos bem definidos, possuem grande

¹⁹ Para Gomes (*apud*PECI, 2000, p.105) nenhuma agência reguladora pode ser totalmente independente, mas pode-se pretender minimizar as suas influências.

capacidade de articulação e buscam associar-se de forma a fortalecer seu poder de negociação²⁰.

Uma forma de minimizar este desequilíbrio de forças é a abertura de canais através dos quais os usuários possam manifestar seus interesses. Estes canais são as ouvidorias. Elas devem funcionar como uma espécie de setor de atendimento aos usuários, por onde as informações e/ou reclamações chegam ao órgão regulador, afim de serem tomadas as providências necessárias para resoluções de conflitos. A ouvidoria deve servir também como um núcleo de avaliação de qualidade da prestação dos serviços pelos concessionários²¹.

Outra forma de se minimizar o risco de captura a que as agências estão submetidas é buscar-se um modelo de agência capaz de manter isenção nas práticas regulatórias. Existem características institucionais desejáveis a uma agência reguladora que desfrutam de um certo consenso na literatura sobre o tema. Oliveira (2001) aponta as principais características desejáveis a uma boa agência reguladora (ver Box 1): independência, transparência, prestação de contas, limites de atuação definidos, autonomia financeira e gerencial e excelência técnica do quadro de pessoal.

Dentre estas características destacam-se a independência e a autonomia financeira. Cuéllar (2001) realça também a estabilidade dos administradores e a detenção legítima de poder normativo, sem as quais, não há que se falar em autonomia e independência.

Sobre independência, podemos entender que

[...] corresponde inicialmente à ausência de vínculo hierárquico formal entre a agência reguladora e a pessoa administrativa central, mas identifica-se, igualmente com a autonomia de atuação e a autonomia financeira, além de, do ponto de vista prático, e não jurídico, referir-se à previsão de garantias para evitar a captura dos organismos por interesses políticos ou econômicos (CUÉLLAR, 2001, p. 93).

²⁰ O desenvolvimento teórico inicial sobre o fenômeno da ação dos grupos de interesse em torno da agência reguladora enxergava a ação dos concessionários sobre as agências como a mais importante. A esta teoria deu-se o nome de Teoria da Captura (TC) (o agente regulador servindo às necessidades do regulado). Viscusi *et alii* (1997) entendem a TC como um estágio menos evoluído do desenvolvimento da Teoria Econômica da Regulação. Esta Teoria busca entender a atuação dos grupos em torno do agente regulador. É portanto uma visão mais abrangente.

Para uma compreensão maior da TC pode-se observar PEREIRA (1999). A partir das relações entre agente e principal na relação de concessão e da formação de grupos de interesse, conforme desenvolvida por OLSON (1965) e WILSON (1989 a e b), o autor enfatiza a influência do viés político, na regulação econômica.

²¹ A necessidade do órgão regulador dispor de ouvidoria é consensual nos forum de discussões sobre agências reguladoras. Não se conhece quem discorde da sua importância e necessidade na prática regulatória. Para se conhecer discussões sobre o tema pode-se consultar ANDRADE *et alii* (2001), MORI (2001) e NOVA (2001).

Box 1 - Características de uma boa agência de regulação

“[...] O desenho ideal de uma agência reguladora deveria conter seis elementos. Em primeiro lugar, deveria ser independente, exigindo uma mudança da cultura centralizadora administrativa que prevalece no país desde os gabinetes do império.

A independência permite insular as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem. Suavizam-se, desta forma, mudanças súbitas na regulação dos mercados ao sabor das conjunturas político-eleitorais.

Oscilações freqüentes nessa área em razão da natural alternância no poder aumentam a incerteza e resultam em maior custo de capital. No cálculo da taxa de risco de um projeto, o risco regulatório constitui componente importante. A instabilidade de regras encarece as inversões produtivas, inibindo desta forma o crescimento.

Ressalte-se que a independência dos reguladores não impede a implementação de políticas setoriais por parte dos governos eleitos. Além disso, o Executivo continua tendo um papel essencial na escolha dos titulares das agências. Porém, quando esta prerrogativa é exercida de forma desconcentrada no tempo, obtém-se maior estabilidade de regulação. Daí a vantagem de mandatos fixos dos dirigentes de agências, não coincidente com os dos titulares máximos dos Executivos federal estadual e municipal.

Em segundo lugar, a atuação da agência deve ser pautada pela máxima transparência. Mecanismos como os da audiência pública e os recursos disponíveis pela internet têm se revelado extremamente úteis em vários países, inclusive no Brasil.

Em terceiro lugar, a sistemática prestação de contas da sociedade é essencial para o controle democrático desses organismos. Nos EUA, o Congresso exerce papel decisivo neste aspecto. O legislativo brasileiro terá de realizar um sério esforço nessa matéria. A exigência de relatórios periódicos detalhados e claros tem se revelado útil em diversas jurisdições.

Em quarto lugar, é necessário, na mesma direção do controle social sobre as agências, definir com precisão os limites de sua competência. A independência desejável não é aquela que permite a edição de um vasto conjunto de normas, muito além daquilo que está previsto na legislação. Pelo contrário, tal propensão a legislar em vez de regular nos termos da lei causa insegurança ao investidor, inibindo as inversões produtivas.

Em quinto lugar, cumpre assegurar autonomia financeira e gerencial, sem a qual não há naturalmente independência. Por último, cumpre assegurar um perfil de excelência técnica dos quadros reguladores, sem o que as decisões de âmbito administrativo carecem de legitimidade, especialmente no judiciário. Cabe a esse Poder, por seu turno, realizar esforço sistemático para se equipar a fim de analisar questões crescentemente complexas. [...] (OLIVEIRA, 2001)”

Observam-se quatro dimensões da independência da agência reguladora:

[...] 1) Independência *decisória* (consistente na autonomia face à Administração Central no que se refere à atuação das agências, à tomada de decisões, bem como na capacidade de resistir a pressões de grupos de interesse – empresas reguladas e governo-, consoante garantido pelos procedimentos de nomeação e demissão de dirigentes, fixação de mandatos longos e não coincidentes com o ciclo eleitoral); 2) independência de *objetivos* (significando a escolha dos objetivos almejados com a atividade de regulação, desde que não conflitem com a busca prioritária do bem-estar do consumidor/usuário); 3) independência de *instrumentos* (equivalendo à capacidade das agências de definir os marcos regulatórios e escolher os instrumentos de regulação, de forma a atingir seus objetivos de maneira mais eficiente possível) e 4) independência *financeira* (referente à disponibilidade de recursos materiais, através da transferência de patrimônio às agências pelas leis que as instituíram e da previsão de diversas fontes de rendas e de recursos humanos suficientes para a

execução das atividades de regulação) (Moraes e Wald (*apud* CUÉLLAR, 2001, p. 94)).

Cuéllar (2001, p. 94) destaca também a independência jurisdicional. Da decisão no julgamento de recursos administrativos pela agência reguladora não cabe recurso para a administração central. Não há possibilidade, portanto, de revisão decisória do órgão executivo das decisões proferidas pela agência reguladora.

A autonomia financeira se evidencia na posse da agência de receitas próprias, formadas pelas arrecadação das taxas de fiscalização, pelos convênios e acordos celebrados com outras instituições, pelo produto das multas, dentre outras, além das dotações orçamentárias do Estado. Na realidade, a autonomia financeira é uma condição necessária à independência da agência reguladora.

Também necessário à independência da agência é a estabilidade dos seus administradores. A estabilidade visa tornar os administradores sem vínculo com a administração central, em especial o chefe do executivo, bem com livre das pressões dos agentes privados, minimizando assim o risco de captura por interesses políticos ou econômicos (Cuéllar, 2001)

Um outro aspecto que concorre de maneira fundamental para a independência da agência é a capacidade de editar normas regulamentares. Via de regra, esta competência é própria do executivo. As normas jurídicas partem dos comandos constitucionais abstratos para o nível das leis. As leis *stritu sensu* porém não conseguem ser exaustivas a ponto de tornarem-se aplicáveis às situações fáticas. É necessário ainda regulamentar as leis através de atos normativos formais.

Para a atividade regulatória típica, o caráter não exaustivo das leis é desejável. A agência reguladora passa ter um campo possível de atuação através do *poder regulador*. O poder regulador permite que o órgão regulador, complementando a executoriedade de uma lei através da edição de *resoluções*, possa interferir no comportamento dos agentes, conduzindo a indústria em foco a um nível de desempenho maior possível. A legitimidade do poder regulador pelas agências é uma das características jurídicas próprias da natureza de independência destes órgãos.

3.5 O PROBLEMA AGENTE - PRINCIPAL

A função primária da regulação é atuar nas falhas de mercado a fim de elevá-lo a um nível de desempenho o mais próximo do perfeitamente competitivo. Porém, a prática regulatória enfrenta as falhas de regulação. A operacionalização das atividades contém uma série de dificuldades oriundas de situações inerentes aos setores regulados.

Um dos principais problemas é estudado pela teoria agente-principal.

A teoria agente-principal pode ser caracterizada pela seguinte situação. Existe um principal e um agente – o proprietário e o gerente de uma firma, por exemplo – que não compartilham dos mesmos objetivos, isto é, ambos procuram maximizar suas próprias e distintas funções utilidade. O problema básico da agência é que o principal quer induzir o agente a atuar conforme os objetivos do principal, mas não possui informação plena do comportamento do agente, nem do ambiente em que este atua. Em outros termos, possui um problema de monitoramento das ações do agente (PASSANEZI, 1998, p. 46).

No caso da regulação existe mais de uma relação de agência entre os atores envolvidos. Mais precisamente são: entre a sociedade e o governo, entre o governo e a agência reguladora, entre a agência reguladora e o concessionário. A Figura 5, mostra estas relações agente-principal que se colocam em cadeia.

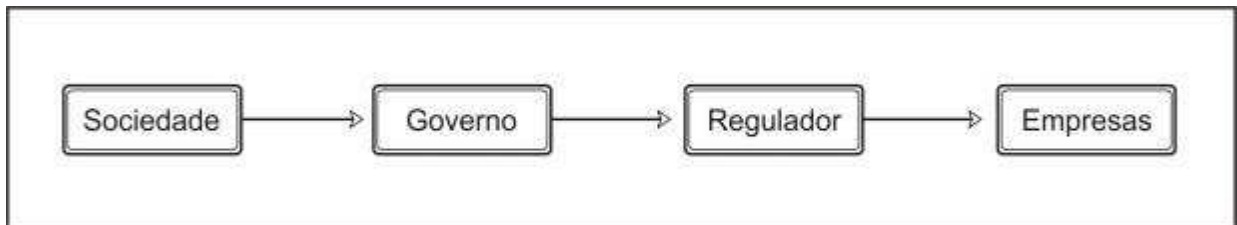


Figura 5 – Estrutura de relações múltiplas agente-principal - Fonte: PECCI (2000, p.104)

Dentre as múltiplas relações existentes, a que mais interessa ao presente estudo é a existente entre órgão regulador e prestadores de serviço. Nela o objetivo do regulador é maximizar o desempenho do mercado, enquanto o do prestador é maximizar o seu próprio lucro, em geral, no curto prazo. O órgão regulador tem poder para restringir as ações do concessionário, porém, para atuar corretamente é necessário ter informações sobre a indústria

regulada e sobre as ações do prestador. Localiza-se aí a principal origem do problema da agência: a assimetria de informação²².

Assimetria de informação gera custos adicionais ao negócio, que repercutem na forma de governança das práticas comerciais, e na forma através da qual o agente governamental atua na tentativa de minimizar os efeitos das falhas de mercado. No caso da regulação, por exemplo, quando o órgão regulador não tem informações completas sobre a estrutura de custos da indústria que o concessionário explora sente dificuldades em determinar o nível de preço justo para as tarifas. Por outro lado, a produção destas informações pelo próprio agente regulador tornar-se-ia muito cara a ponto de inviabilizar a prática regulatória. Pode acontecer também que o concessionário esteja praticando atos que não sejam vistos ou percebidos pelo agente regulador, tirando desta ação escondida proveito para maximizar o seu lucro.

A assimetria de informação pode, então, representar um fator de captura do órgão regulador pelo concessionário. Maagat *et alii* (*apud* CAMPOS *et alii*, 2000, p. 38) entendem haver uma relação direta entre os recursos financeiros e informacionais de cada agente em relação ao órgão regulador e o seu poder de influência sobre ele. “[...] Qualquer agente que possa escolher entre fornecer ou sonegar recursos financeiros ou informacionais indispensáveis ao funcionamento da agência terá controle sobre suas decisões” (CAMPOS *et alii*, 2000, p. 38). Para os autores o ideal é que a própria agência produzisse as informações necessárias ao seu funcionamento, minimizando assim a influência do agente privado.

3.6 BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO NOS EUA E BRASIL

O confronto de interesses gerados entre usuários e prestadores de serviços na indústria de transportes ferroviários americana, no final do século XIX, foi um dos fatos que motivaram o início da intervenção estatal na atividade privada, em defesa dos interesses dos usuários de serviços públicos. Assim começou formalmente o início das práticas regulatórias no mundo. A forma de regulação americana apresentou, ao longo dos anos, a característica de ser

²² Fiani *et alii* (2002, p. 270) entendem que “assimetrias de informação nada mais são do que diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem, particularmente quando essa diferença afeta o resultado da transação”

baseada no arcabouço jurídico institucional apoiado nas tradições e jurisprudência para arbitragem dos conflitos²³ (PINTO, 2002, p. 531).

Ainda em 1887 o governo americano editou a *Interstate Commerce Act of 1887* que criou a *Interstate Commerce Commission*, com poderes para regular preços na indústria de transportes ferroviários. A comissão foi o primeiro organismo regulador americano com características de agência reguladora (VISCUSI *et alii*, 1997, p. 313).

Ao longo dos anos, a regulação americana, focada nos serviços de utilidade pública especialmente eletricidade, telefonia e transportes, experimentou períodos diversos de fortes regulamentação e desregulamentação²⁴. Para Vietor (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 313), estas ondas de regulamentação e desregulamentação foram frutos de mudanças na percepção das pessoas sobre o modo de interação entre o governo e a economia. O primeiro período, observa o autor, foi caracterizado pela descrença no *laissez-faire*, decorrente da Grande Depressão (descrença na economia), o segundo pela descrença na habilidade do governo em contornar o período de estagflação (descrença no governo).

Na década de 30 houve uma intensa onda de regulamentação na indústria americana. Em nível dos estados, destacou-se o controle sobre a produção de petróleo. No nível federal as edições regulamentares ampliaram a atuação da *ICC*, passando a atuar não só na indústria de transportes ferroviários, mas também na indústria de transportes terrestres, em outros modais interestaduais.

O período que se estende de 1940 a 1973 caracteriza-se por um crescimento mais lento das edições regulatórias, com destaque para as regulamentações federais de comunicação e energia.

A onda regulatória do período entre 1970 e 1980 foi de intensa desregulamentação das atividades industriais. As leis *Airline Deregulation Act* (1978), a *Staggers Act* (1980), a *Motor Carrier Act* (1980) e a *Bus Regulatory Reform Act* (1982) foram responsáveis pela desregulamentação das linhas aéreas, do transporte ferroviário, do transporte rodoviário de cargas e do transporte de passageiros por ônibus, respectivamente.

²³ É importante notar que a tradição jurídica americana entende interesse coletivo como aquele resultante do embate dos interesses individuais dentro da sociedade. Isto se traduziu numa natural opção pela arbitragem do Estado para resolver os conflitos de interesse nos processos regulatórios e numa forte credibilidade das instituições americanas responsáveis pela arbitragem (PINTO, 2002, p. 532).

²⁴ Sanders (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 313) aponta três períodos da história americana de intensa atividade regulatória: o primeiro de 1906 a 1916, o segundo de 1933 a 1940 e o terceiro de 1973 a 1980. Os dois primeiros foram caracterizados por uma época de contundente regulamentação e o terceiro por uma onda de desregulamentação.

No Brasil, “[...] o interesse público em proteger determinadas atividades por motivos de segurança nacional, a necessidade de criação de uma rede nacional de serviços e o desenvolvimento de tecnologia nacional, dentre outros [...]” motivaram a participação direta e ativa do Estado na ampliação do setor de infra-estrutura, na segunda metade do século XX (PEREIRA, 1999, p. 121). Contudo, a dificuldade de gestão de um Estado robusto, aliada a crise fiscal que se abateu a partir dos anos 80, criou a necessidade de se repensar o modelo de atuação deste Estado.

A Reforma do Estado Brasileiro implementada a partir de 1990 apontou para a privatização dos serviços de infra-estrutura, dentre eles o de utilidade pública, e para a criação de órgãos reguladores que tivessem a incumbência de atuar no sentido de combater o abuso do poder econômico, promover a concorrência nos setores de potencial competitivo e conduzir a indústria a um nível de desempenho mais elevado.

A Lei de Concessões de fevereiro de 1995 foi o marco viabilizador do novo modelo institucional brasileiro. Estabeleceu regras para licitação, concessão, permissão, autorização e determinação de tarifas. A partir dela foram privatizadas empresas do setor elétrico²⁵ e de telefonia e então foram criadas, em nível federal, as Agências de Regulação de Energia Elétrica (ANEEL) e Telecomunicações (ANATEL).

Em nível estadual a lei de concessões também repercutiu. A partir de 1997, foram criadas agências multisetoriais estaduais, com responsabilidade de regular serviços de transportes e gás natural, funcionando também como agentes delegados das agências federais.

O setor de transportes, especificamente, passa por transformações institucionais importantes nos dias de hoje. No plano federal, a extinção do DNER, e a criação do DNIT, ANTT e ANTAQ, marcam sensível mudança na regulação do setor. No plano estadual, a ingerência dos DER estaduais têm dado lugar a atuação das agências reguladoras estaduais, caracterizando também mudanças institucionais importantes.

O setor de transportes de pessoas por ônibus, ao contrário dos demais setores de infra-estrutura no Brasil, nasceu e se desenvolveu, desde o início do século XX, através da atuação do empreendedor privado. O Estado, a partir da metade do século, tomou a iniciativa de regulamentar a atividade, transformando uma atividade que era de livre mercado em um serviço de utilidade pública, sujeita a regras e contratos administrativos para a sua exploração.

²⁵ O setor de energia elétrica foi previamente desverticalizado nos subsectores de geração, transmissão e distribuição.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), criado na década de 1940, tornou-se então o órgão federal responsável pelas concessões de linhas de transportes interestaduais de pessoas, funcionando como uma espécie de agente regulador. De direito o era mas, de fato, tinha outras incumbências, como a construção de estradas, que se configuravam em seu principal objeto de atuação.

3.7 REGULAÇÃO E POLÍTICA INDUSTRIAL

A regulação não se justifica em si mesma. Está inserida num contexto maior onde as estratégias nacionais, relativas ao desenvolvimento e a integração internacional de cada país, estabelecem as linhas diretoras de relacionamento entre o Estado e a economia. A intervenção do poder público na economia é observável desde o século XIX, quando os mercantilistas reivindicava ao Estado a proteção do comércio e da indústria. Desta época até os dias de hoje, de acordo com a característica de cada tempo e de cada país, a intervenção se fez presente de alguma forma.

Ferraz *et alii* (2002, p. 545) definem política industrial como “um conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional”.

A definição destaca dois instrumentos da política industrial. Os incentivos, que devem ser providos pelo Estado, dentro de uma estratégia de desenvolvimento da indústria nacional como um todo ou para determinados setores estratégicos, e a regulação que são as restrições impostas à indústria na tentativa de tornar vigorosa a concorrência incentivando o aumento da eficiência.

A análise da política industrial de um país deve considerar também a análise da sua política macroeconômica. O regime cambial e a taxa de juros afetam diretamente as atividades industriais, que são, por outro lado, afetados pelo desempenho da indústria.

A política industrial brasileira, ao longo do século XX, acompanhou a corrente desenvolvimentista²⁶ que caracterizou as políticas da América Latina. Baseou-se na busca de

²⁶ Ferraz *et alii* (2002, p. 545) classificam as políticas industriais por três óticas diferentes: (a) das falhas de merc.ado, (b) desenvolvimentistas e (c) da competência para inovar.

formar uma capacidade produtiva nacional, num processo que se convencionou chamar de substituição de importações, buscando a nacionalização da produção.

O que se popularizou como estratégia de substituição de importações, na verdade, constituiu um grande esforço dos países latino-americanos em criar capacidade produtiva local, com a contribuição de empresas estatais, nacionais e estrangeiras. Para tanto foram introduzidos incentivos aos investimentos e regulações contra importações, bem como criadas empresas estatais principalmente para atuar na área de infra-estrutura. Mas, ao contrário do padrão asiático, a meta e, portanto, o controle das políticas não eram definidos pelo desempenho dos mercados e sim pela construção da capacidade produtiva. Para os asiáticos, o indicador de controle era o sucesso exportador; para os latino-americanos, o grau de nacionalização da produção (FERRAZ *et alii*, 2002, p. 555).

O processo brasileiro de substituição de importações “se iniciou nos anos 30 com bens não-duráveis de consumo, aprofundou-se nas décadas de 1950 e 1960 com os bens duráveis de consumo e, nas de 1970 e 1980, com os bens intermediários e parte da indústria de bens de capital (FERRAZ *et alii*, 2002, p. 562)”.

O desenvolvimento do sistema de transportes de pessoas dentro do território nacional manteve relação direta com a formação de um mercado de consumo interno, destinatário da formação de capacidade produtiva completa. Era necessário integrar o interior do país para que pudesse haver expansão das atividades produtivas e do consumo como um todo.

O modal rodoviário foi escolhido como a matriz de desenvolvimento de transporte interno em detrimento de uma malha ferroviária que já servia aos deslocamentos de longa distância. A principal razão da escolha baseou-se na capacidade de investimento nacional. O desenvolvimento do modal rodoviário requeria somas de recursos gradativas, à medida que os mercados locais se desenvolvessem. Possibilitava também a participação privada no investimento em veículos, também de forma gradual. O sistema ferroviário, entretanto, só poderia ser desenvolvido pela participação direta do Estado através de grandes somas de recursos, pois à época, não havia incentivo à participação privada no modal.

Assim o sistema de transporte rodoviário de pessoas no país cresceu, desde a sua origem, através da participação do investimento privado. A atuação estatal limitou-se ao provimento da estrutura das estradas. As principais empresas de transporte por ônibus que hoje operam nacionalmente têm a sua origem em meados do século passado, quando começaram a operar com um número reduzido de veículos, executando viagens curtas e limitadas pela precariedade das estradas.

Na década de 90 o Brasil depara-se com uma mudança na direção de sua política industrial. Inicia-se a abertura comercial e aumenta-se as importações. Presencia-se o início

de um programa extenso de privatizações e de desregulamentação de mercados que indicam uma nova tendência do país: a busca de competitividade da indústria nacional. Essa busca passa então pela necessidade de se alcançar maiores níveis de qualidade de produtos e serviços.

Este processo, que está em desenvolvimento nos dias de hoje, alcança a indústria de transportes rodoviário de pessoas. A busca da expansão dos serviços é substituída pela busca da melhoria da qualidade e produtividade do setor. Neste sentido, o Estado institui novos marcos legais e institucionais que acompanham os serviços de infra-estrutura recentemente privatizados e incluem, no escopo da reforma, os serviços de transportes por ônibus.

4 REGULAÇÃO EM TRANSPORTE

Este capítulo possui basicamente três objetivos. Primeiro, o de caracterizar a atividade de transporte intermunicipal de pessoas por ônibus pelas óticas econômica e social, a fim de balizar o entendimento do desempenho desejável no setor. Segundo, entender as especificidades da regulação e da promoção de concorrência em transporte público, para subsidiar a análise do objeto empírico. Por fim, delimitar o campo de estudo do objeto e fazer as escolhas necessárias ao desenvolvimento do trabalho. Neste ponto, será preciso identificar as características próprias da atividade “transporte”, do mercado e da indústria abordadas, e escolher uma das possibilidades de investigação existentes.

4.1 TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PESSOAS: SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA

Que tratamento deve ser dado ao transporte público de pessoas: o de uma atividade econômica com características tipicamente empresariais, e que deve se pautar pela busca de eficiência econômica, ou o de uma atividade de interesse público que deve se pautar pelo alcance de equidade social?

De acordo com os critérios de coletividade e individualidade do consumo e de exequibilidade e inexecuibilidade da exclusão dos bens e serviços, apresentados por Savas (*apud* BENJÓ, 1999), classificam-se os serviços de transportes rodoviários de pessoas como serviços tarifários, pela forte possibilidade de exclusão do consumo e pela possibilidade de consumo coletivo pelos usuários (ver Figura 2).

Esta classificação coincide com a de serviços de utilidade pública estabelecida por Meirelles (1996). De acordo com a classificação deste autor os serviços de transporte coletivos são serviços dos quais o poder público reconhece a sua conveniência para a coletividade e passa a prestá-los diretamente ou através de terceiros com o seu consentimento.

Do reconhecimento do transporte coletivo como um serviço de utilidade pública destacam-se dois aspectos importantes no tratamento do assunto. O primeiro é o interesse coletivo. E sendo assim reconhecido pelo Estado, as decisões regulamentares não se pautam apenas pela observação do viés econômico, mas também das necessidades sociais. O segundo aspecto é o de fazer parte da infra-estrutura produtiva do Estado, que se remodela a partir da década de 90 no Brasil, adquirindo novos princípios de prestação dos serviços.

Até 1946, o transporte intermunicipal de pessoas no Brasil manteve características de atividade tipicamente empresarial. Eram serviços prestados por particulares sem a interferência do poder público. A partir desta data, o Estado regulamenta o transporte. Uma série de restrições impostas aos agentes tinham objetivo de disciplinar o serviço considerado questão de segurança nacional e necessário ao desenvolvimento do país. O crescimento da importância, ao longo dos anos, do transporte intermunicipal na rotina das populações mostrou a natureza de interesse público intrínseca à atividade.

Reconhecida a natureza de interesse coletivo e de atividade econômica do serviço de transporte público, podemos avançar na análise, buscando compreender qual deva ser a performance desejável ao sistema de transporte intermunicipal da Bahia.

4.2 O MERCADO E A INDÚSTRIA EM TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL

Transportar algo significa retirar algo de um lugar físico determinado e colocá-lo num segundo local físico diferente do primeiro. Firms transportadoras prestam o serviço de retirar um bem de um local geográfico e colocá-lo em outro. Os bens transportados entretanto podem ter as mais variadas naturezas. Podem ser transportadas pessoas ou cargas de diferentes características: sólidas, fluidas ou granéis. Podem também ser transportadas informações de um local a outro, o que inclui, dentro desta idéia, os serviços de telecomunicações

De forma ampla, a indústria de transportes abrange um grande número de empresas que prestam serviços de natureza muito variada. Existem, por exemplo, empresas que executam os deslocamentos, utilizando variados tipos de veículos (ônibus, embarcações, trens), empresas que administram terminais (rodoviários, aeroviários, portuários), outras que simplesmente fazem armazenagem de produtos a serem transportados, outras que exploram pedágios em estradas rodoviárias.

O mercado de transportes, abrange também um grande número de demandantes. Não só, empresas que, para realizarem suas atividades econômicas, precisam se servir do transporte de objetos; mas também pessoas que, para realizarem necessidades pessoais ou profissionais, em particular atividades econômicas, precisam também se deslocar de um local a outro.

Existe então a necessidade de definir um mercado e uma indústria para demarcar o objeto de estudo abordado neste trabalho. Isto nos conduz a lançar um olhar no segmento de transportes dos pontos de vista da demanda e da oferta, para identificarmos os agentes a serem considerados no estudo do sistema de transportes rodoviário intermunicipal de pessoas do estado da Bahia..

Por estarmos estudando o sistema de transporte intermunicipal de pessoas, do lado da demanda focamos a necessidade das pessoas serem deslocadas de um município a outro, dentro ou fora de uma área metropolitana. O conjunto de todas as pessoas com esta necessidade compõe o mercado considerado. Servem a este mercado agentes prestadores de transporte rodoviário, marítimo, ferroviário, aéreo e fluvial. Existindo estes serviços dentro de uma região geográfica e considerando toda demanda de pessoas por deslocamentos, estes podem ser considerados em algum nível, e fazendo-se as devidas restrições, substitutos entre si²⁷.

Do lado da oferta, focaremos o sistema rodoviário. Estaremos observando não só os transportadores regulares²⁸, que normalmente transportam os passageiros em ônibus, mas

²⁷ Viscusi *et alii* (1997) entendem que nos Estados Unidos, país de dimensões continentais, o transporte terrestre (rodoviário e ferroviário) de pessoas para longas distâncias não concorre com o transporte aéreo. Não se pode admitir também que o transporte aéreo possa concorrer com transporte rodoviário em curtas distâncias, dentro de uma área metropolitana, por exemplo.

²⁸ O conjunto dos transportadores regulares se compõe de empresas que mantêm contratos de concessão para exploração de linhas de transporte com o poder público, e pelos transportadores que fazem serviços de fretamento, que possuem características de eventualidade. Os serviços de fretamento servem a excursões, deslocamento em razões de atividades balneárias, esportivas, festivas etc., e concorrem com as linhas concedidas. Por isso, é importante lembrar que, apesar do caráter de interesse particular deste serviço, ele também é regulamentado pelo poder público regulador dos serviços de transporte.

também os transportadores clandestinos, que operam com outros tipos de veículos e concorrem fortemente com o sistema regular. Observaremos também, na medida em que for necessário, o provimento da infra-estrutura necessária ao transporte como terminais e rodovias. Mas exclusivamente de forma auxiliar e subsidiária à análise do sistema. Os demais sistemas aéreo, ferroviário, marítimo e fluvial serão observados somente na medida em que repercutam no sistema rodoviário.

Um outro aspecto a ser abordado dentro da determinação do mercado em transportes é que, dentro de uma região geográfica, existem diferentes possibilidades de deslocamentos, com diferentes demandas. Em se tratando de transporte público de pessoas, a prestação do serviço é marcada pela regularidade das partidas dos veículos de um local para outro, que por sua vez, numa percepção mais estrita, define um mercado particular.

O deslocamento de pessoas de Salvador a Feira de Santana, por exemplo, dentro deste ponto de vista, estabelece um mercado específico. A prestação do serviço de transporte de pessoas entre duas localidades de forma contínua e regular caracteriza o que se chama de *linha de transporte*. Cada linha de transporte então pode ser definida como um mercado particular.

Viscusi *et alii* (1997, p. 522), estudando o impacto da regulação de transportes nos EUA, ao invés de analisar mercados específicos, demarcam o campo de abrangência do seu estudo em *classes de mercados*. Entende *classes de mercado* como o conjunto dos mercados que possuem propriedades em comum, especialmente aquelas que são impactadas pela regulação²⁹.

Analogamente, para o estudo de caso proposto para a Bahia, tomaremos como o mercado a ser analisado o conjunto de todas as linhas intermunicipais de transporte rodoviário de pessoas do estado. Este conjunto constitui-se no campo de vigência e de impacto de todos os regulamentos de transportes rodoviário intermunicipal de pessoas que vigoraram na Bahia desde o início da regulamentação.

Por outro lado é necessário estar atento ao fato de que os contratos de concessão se efetivam para cada linha em particular. Isto tem implicações para a análise da concorrência no Estado. Uma vez presente a necessidade de deslocamento de um usuário entre dois municípios específicos, não lhe beneficia o fato de haver opções de prestadores em outras

²⁹ Para o seu estudo, Viscusi *et alii* (1997, p. 522) escolhem trabalhar com transporte de longa distância, aquele executado entre áreas metropolitanas, incluindo o transporte de cargas e de pessoas executadas por vias férreas, rodoviárias e aéreas, mas excluindo o transporte de fluidos por oleodutos e o transporte marítimo. Segundo os autores, para o seu estudo, estes sofreram menor impacto da regulação.

rotas. Havendo um só concessionário numa linha a estrutura deste mercado particular é invariavelmente monopolista e o usuário está sujeito aos efeitos desta estrutura de mercado.

A interferência dos serviços possivelmente substitutos, como o transporte aéreo e marítimo, para alguns deslocamentos dentro do estado, se mostram importantes neste ponto. Desta forma, serão analisados a seu tempo dentro do decorrer da pesquisa.

4.3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE COMPETIÇÃO EM TRANSPORTE PÚBLICO

Aragão (2000, p. 38) entende que há três possibilidades de competição no transporte público. A disputa por passageiros ao longo da linha de transporte, a disputa pela concessão da linha de transporte e a disputa pelo domínio de áreas geográficas por grupos empresariais da área de transportes.

O autor entende que a competição por passageiros é a menos desejável dentre todas, por comprometer aspectos de segurança, qualidade, além de atentar contra o planejamento do sistema. O transporte público, como atividade de interesse coletivo, possui como características de qualidade e eficiência, a regularidade e a pontualidade das partidas e chegadas. A disputa por passageiros só pode ser eficiente portanto dentro de um escopo mínimo de planejamento, sem o qual, a competição conduz a níveis de desempenho cada vez mais baixos³⁰.

Uma das principais possibilidades de concorrência para os serviços de utilidade pública, incluindo-se aí o de transporte coletivo, é a disputa pré-contratual. Quando a estrutura de custos da indústria configura uma situação de monopólio natural, mais de um prestador nesta indústria elevaria os preços dos produtos a um nível em que seriam geradas perdas aos consumidores. Neste caso, a competição na oferta dos serviços encontra-se impossibilitada. Por outro lado, a prestação do serviço por uma única empresa motivaria o prestador a cobrar preços de monopólio, também gerando perdas aos consumidores.

³⁰ A disputa de passageiros nas linhas é uma forte característica do transporte clandestino. A este respeito, CNT (2002, p. 67) mostra que o sistema de transporte na região metropolitana da Cidade do México, dominada pelo transporte clandestino, sem regulamentação, foi praticamente destruída num período de dez anos. De 1989 a 1998, enquanto o transporte por vans cresceu de 30,9% para 59,9% da oferta do mercado, o sistema regular por ônibus caiu de 39,4% para apenas 4,4% da oferta do sistema.

Além dos procedimentos regulatórios que se executam durante a prestação de serviços, visando à introdução da concorrência, uma alternativa importante para a proteção dos consumidores contra os preços de monopólio é a competição no estágio licitatório. Uma licitação competitiva para a adjudicação de uma concessão, baseada em preços a um critério mínimo de qualidade, minimiza os efeitos do problema de preços do monopólio natural (VISCUSI *et alii*, 1997).

A licitação deve funcionar de modo similar a um leilão em que o proponente deve apresentar, ao invés do maior preço de compra, o menor preço de venda³¹. Os interessados em prestar o serviço terão que apresentar menores preços para a prestação do serviço em foco. Os processos licitatórios possuem um custo muito menor que os processos regulatórios, pela menor necessidade de informações sobre o prestador, além de forçá-los a obterem uma maior eficiência produtiva.

Por outro lado uma licitação em que serão ofertados os menores preços conduzirá os proponentes a ofertarem a menor qualidade possível. Nem sempre os consumidores desejam pagar o menor preço pelo produto de menor qualidade. Neste ponto os processos licitatórios deverão especificar a qualidade dos produtos ou o julgamento da proposta deverá ser feito de forma que sejam avaliados menor preço e maior qualidade conjuntamente.

Viscusi *et alii* (1997) observam que estas duas propostas trazem algumas dificuldades a serem superadas pelo agente público que julga as propostas. A primeira é que, para o agente público especificar determinado nível de qualidade, é necessário entender as preferências do consumidor. Isto não é tarefa óbvia. Segundo é que o monitoramento da qualidade é um processo custoso. Aliado ao incentivo para diminuir a qualidade, o custo de monitoramento incentivará o prestador a diminuir o nível de qualidade dos serviços.

Os autores entendem também que o poder concedente, diante das dificuldades apresentadas em julgar as propostas baseadas em preço e qualidade, não tomará decisões simplesmente na direção de maximizar o bem-estar. Escolherá aquela que lhe for mais conveniente. Por exemplo, os políticos deverão escolher aquelas que forem mais populares a ponto de garantir-lhes a reeleição. Este comportamento é conhecido como *rent-seeking* e ocorre especialmente quando os agentes privados oferecem gratificações aos governos locais ou participam diretamente dos fundos de campanhas dos políticos.

³¹ O termo licitação, mencionado neste tópico, deve ser entendido como o mecanismo de disputa na fase pré-contratual da concessão. Não exatamente como a seqüência formal de atos de um procedimento administrativo, conforme apresentada na doutrina administrativa pública.

Estes gastos geram alguma perda de bem-estar decorrente do aumento do preço aos usuários e também uma transferência da renda dos vencedores da licitação para os políticos. Daí, conclui o autor que, quando a licitação se dá em variáveis outras além de preço, pode-se esperar das firmas comportamentos que agradem as agências concedentes em prejuízo do bem-estar social.

Também não se pode imaginar que as condições estruturais do mercado se mantenham imutáveis após o processo licitatório. O ambiente institucional, as condições de oferta e demanda modificam-se ao longo do tempo e, para prevenir que estas mudanças gerem perdas de bem-estar, existe a necessidade de se ajustar a prestação do serviço após a licitação através de um instrumento contratual. Williamson (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 424) indica alguns arranjos contratuais a serem seguidos.

O primeiro deles são os contratos recorrentes de curto prazo. Neste caso a adjudicação de uma concessão se dá por prazo curto e determinado de forma que sejam realizadas licitações a cada término contratual. As principais vantagens para o poder público é o menor custo de monitoramento dos agentes privados. Estes terão interesse em manter qualidade do serviço para não serem penalizados num próximo processo licitatório. O prestador particular estabelece uma vantagem no processo licitatório seguinte por conhecer melhor a estrutura de custos do negócio e por acumular aprendizado na prestação do serviço.

No caso de a concessão ser transferida a um novo prestador ficam as dificuldades na negociação para a transferência dos ativos, que pode ser determinada pela venda compulsória estabelecida pelo poder público. Resta ainda citar que normalmente os agentes do governo preferem renovar a concessão a substituir o prestador, pois isto demandaria mais esforços do poder público.

Gomide e Orrico (2000, p. 139), ao discorrerem sobre a origem e regulamentação do transporte público urbano, destacam o papel das licitações competitivas periódicas, em torno de 5 anos, para a manutenção da eficiência e eficácia do sistema de transporte urbano. Baseiam-se em estudos de cidades americanas, australianas, européias e brasileiras para o convencimento de que a regulamentação centrada no planejamento urbano e com licitações periódicas é o modelo preferível de políticas para o transporte urbano em relação a um sistema desregulamentado, onde os transportadores disputam passageiros nos mercados de cada linha. Citam o insucesso deste tipo de experiência em Santiago do Chile onde “a desestruturação dos serviços, a manutenção das tendências de queda na demanda, além dos

níveis de congestionamento e de contaminação ambiental foram fatores, por exemplo, que levaram á retomada da intervenção do Estado”.

Ao analisar o caso brasileiro, acreditam que a Constituição Federal de 1988, juntamente com a lei 8.666/93 (das licitações e contratos administrativos) e a 8.987/95 (de concessões e permissões) devem modificar o perfil de competição nos serviços de transporte na fase pré-contratual, estimulando a eficiência e a busca contínua da melhoria da qualidade.

A Segunda opção apresentada por Williamson (*apud* VISCUSI *et alii*, 1997, p. 424) são os contratos incompletos de longo prazo. Incompletos porque não é possível prever todas as contingências e o surgimento de novas condições conduzirão a negociações posteriores.

Estes contratos são mais incentivadores de investimentos que os de curto prazo, e são apropriados para casos de monopólios naturais. As desvantagens destes contratos são principalmente a dificuldade de redigi-los, especialmente no que diz respeito à determinação de preços e à necessidade de estabelecimento e monitoramento de padrões de qualidade, para os quais, no caso de seu descumprimento, penalidades, previamente estabelecidas, devam ser aplicadas.

Existe o risco de comportamento oportunístico pelo vencedor da licitação. Num primeiro momento, o proponente pode ofertar menor preço para ganhar a licitação e depois solicitar reajustes. O poder público pode achar que é dispendioso fazer novo processo licitatório e preferir acatar o pedido. Deve porém haver punição para os comportamentos oportunísticos, não só no momento de nova licitação, mas também quando da negociação de contingências no decorrer do contrato. É importante saber que uma empresa que atua em vários mercados tem incentivo para querer manter sua reputação e evitar oportunismo pós-contratual.

Os contratos de concessão e permissão para exploração de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Brasil possuem as características dos contratos de longo prazo. Os preços das tarifas são estabelecidas inicialmente e reajustadas num determinado período, através de negociação entre o poder público e o agente privado. Até 1988 o processo licitatório porém não foi a regra para a entrada no mercado do sistema intermunicipal. Após 88, este processo passou a ser mais freqüente, mas não produziu eficácia imediata, pois os contratos vigentes tinham prazos que alcançavam 40 anos, consideradas as possibilidades de renovação.

Vistos os fundamentos teóricos de concorrência em transportes, a seguir serão apresentados os fundamentos de regulação. Baseando-se no que já foi apresentado sobre regulação de serviços de utilidade pública de maneira geral, o próximo tópico buscará destacar as reflexões de Viscusi *et alii* (1997) sobre a regulação em mercados potencialmente competitivos, que, segundo os autores, se aplica especialmente aos serviços de transportes.

4.4 PRESCRIÇÕES SOBRE REGULAÇÃO EM TRANSPORTES

Na indústria de transportes é muito comum se observar a regulação de preço juntamente com a regulação de entrada ou saída, o que gera importantes implicações em termos de qualidade do serviços, estrutura do mercado, produtividade e outras variáveis econômicas (VISCUSI *et alii*, 1997, p. 520).

Segundo Viscusi *et alii* (1997, p. 520), na indústria de transportes, a regulação destas variáveis (preço, entrada e saída) são as mais utilizadas. Os autores procuram então investigar na indústria o efeito causado pela regulação na decisão das firmas e no bem-estar social. As variáveis citadas são normalmente reguladas em dois casos mais comuns. O primeiro é o caso em que o preço é estabelecido acima dos custos³² e a entrada é proibida. É o caso da indústria americana de transporte rodoviário e linhas aéreas em tempos passados. O segundo é o caso em que o preço é estabelecido abaixo dos custos e a saída é proibida. É o caso da indústria americana de transporte ferroviário também em tempos passados.

Viscusi *et alii* (1997) lembram ainda que os fundamentos teóricos decorrentes da análise dos dois casos devem ser observados com restrições ao se estudar outras indústrias, uma vez que cada indústria, em cada país, a cada tempo, tem as suas peculiaridades em termos do produto regulado, da história, da ideologia dos agentes reguladores e dos fatores específicos do setor.

Para os casos de regulação de entrada e preços (preços definidos em determinada valor ou num curto range de valores), o autor entende que a competição será desenvolvida em outra variável que não preço. Por exemplo, qualidade ou publicidade. O caso das linhas aéreas americanas é citado como um exemplo no qual as empresas passaram a disputar os clientes oferecendo serviços de bordo diferenciados.

³² Neste caso o custo deve ser entendido como custo marginal, onde já existe embutido a remuneração do capital investido.

Nestes casos, há uma tendência de diminuir-se a eficiência produtiva, por dois motivos: pela demanda dos trabalhadores por melhores salários e condições de trabalho, e pela anulação do mecanismo de seleção das firmas eficientes. Se um mercado é regulado e passa a ser desregulado, entradas e saídas passam a acontecer simultaneamente, de forma que as menos eficientes devem ser excluídas deste mercado. Na regulação de preço e entrada, este mecanismo é anulado.

Gomide (*apud* GOMIDE, 2000, p. 153), ao estudar o modelo tradicional de regulação de preços do transporte público urbano, observa que a proibição da entrada de novos competidores gera um forte incentivo à permanência de operadores ineficientes no mercado, inclusive para as empresas eficientes. Como o poder público não tem conhecimento das estruturas de custos das empresas, estabelecem os preços e os reajustes tarifários por uma planilha que cobre os custos da empresa mais ineficiente, gerando uma perda de bem-estar social e garantido um sobreganho dos prestadores mais eficientes.

Pela dificuldade de avaliação do custo real das empresas operadoras, a metodologia baseada no custo médio de operação acaba por representar o ‘custo máximo’ de todo o sistema, ou seja, o custo da empresa menos eficiente. Fica claro neste modelo o papel que as empresas menos eficientes exercem para elevar a rentabilidade das mais eficientes: as empresas ineficientes sustentam o custo operacional médio do sistema, permitindo que as eficientes acumulem ‘lucros extraordinários’, em função dos diferenciais de produtividade (GOMIDE, 2000, p. 153).

Para os casos onde a saída é regulada, é comum os preços estarem estabelecidos abaixo dos custos. Deste modelo regulatório decorrem, segundo Viscusi *et alii* (1997, p. 532), duas conseqüências principais. A primeira é existência de subsídio cruzado entre mercados independentes servidos pela mesma indústria. Não seria de se esperar que as empresas operassem indefinidamente com prejuízos.

A outra decorrência deste modelo é a redução do capital investido na indústria. Se o financiamento do investimento tem origem própria, a relação preço-custo no mercado subsidiado estará comprometido, causando deterioração da produtividade, da eficiência e da qualidade do serviço.

Vistas as prescrições sobre regulação em transportes, buscaremos no tópico seguinte apresentar as possibilidades metodológicas mencionadas por Viscusi *et alii* (1997) para a investigação em mercados potencialmente competitivos, no qual, segundo os autores, situa-se o setor de transportes. Buscaremos também definir a opção a ser utilizada no presente trabalho.

4.5 POSSIBILIDADES METODOLÓGICAS DE INVESTIGAÇÃO

Existe uma escolha a ser feita que diz respeito ao método de investigação da indústria de transportes. Viscusi *et alii* (1997, p. 537) estabelecem três métodos através dos quais entende ser possível a estimação dos efeitos da regulação. O primeiro deles é o método de abordagem intertemporal (*intertemporal approach*) através do qual deve-se comparar a mesma indústria ao longo dos anos entre períodos em que esteve regulamentada e desregulamentada. Significa comparar variáveis da indústria ao longo do tempo. Requer portanto que se tenha dados sobre os dois períodos da indústria. Neste caminho deve se atentar para a utilização de variáveis relevantes e para outras mudanças no cenário econômico que não as de caráter regulatório. Uma análise desatenta das mudanças econômicas pode conduzir a conclusões equivocadas quanto aos efeitos da regulação.

O segundo método é o método de abordagem entre mercados (*intermarket approach*). Quando não existem mudanças regulatórias ao longo do tempo, este método busca comparar dois mercados de produtos e funções de custo similares em que a regulamentação seja diferente. Através desta comparação seria possível estimar os efeitos da desregulamentação num mercado que está regulamentado. Seria indicado comparar dois mercados de produtos similares em áreas geográficas diferentes como entre dois estados, por exemplo. Se estes mercados são comparados no mesmo período de tempo, não é necessária atenção especial nos ciclos econômicos ou em diferenças tecnológicas para se evitar conclusões distorcidas, mas é necessária atenção para diferenças entre preços de insumos, salários e elasticidade da demanda.

O terceiro método indicado por Viscusi *et alii* (1997) é o método de abordagem simulada (*couterfactual approach*), utilizado quando não for possível nenhum dos anteriores. Baseia-se na comparação de variáveis da indústria regulada com a estimação do que seria a indústria desregulada. Primeiro seria feita a estimação das curva de demanda e custo marginal, depois a estimação do ponto de equilíbrio pelo cruzamento da derivada da demanda com o custo marginal e, em seguida a comparação entre a quantidade regulada com a estimada. A aproximação destes dois valores indicaria relativa precisão das curvas, a partir das quais, a desregulamentação poderia ser avaliada. Este é o menos desejável entre os três métodos.

Como o presente estudo visa buscar as relações entre a vigência de um novo regulamento, que trás novos princípios de regulação e de prestação de serviços de transportes,

e o desempenho do sistema, faz-se necessário comparar a performance do setor antes e depois da chegada do novo estatuto. Neste momento optamos pela abordagem intertemporal. Ela mostra-se a mais indicada para a presente investigação do Sistema de Transporte Rodoviário de Pessoas na Bahia desde o início da sua regulamentação, por possibilitar a comparação dos efeitos das atividades regulatórias ao longo do tempo. Por outro lado quando possível, pode ser subsidiado por abordagem intermercados utilizando como base de comparação a experiência de outros estados brasileiros ou outros países.

O capítulo seguinte começará a tratar do objeto empírico do trabalho, o sistema de transporte rodoviário de pessoas do Estado da Bahia.

5 A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA BAHIA

Este capítulo buscará relatar o desenvolvimento do sistema de transportes rodoviário de pessoas na Bahia, a evolução dos regulamentos que vigoraram no setor e a estrutura administrativa responsável pela gestão do sistema, ao longo da Segunda metade do século XX.

5.1 A ORIGEM DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PESSOAS

Desde o século XIX, as viagens nacionais de longa distância de norte a sul do país eram feitas basicamente através de navios fornecidos e armados pelo governo brasileiro e tinham como objetivo principal a integração administrativa do território nacional, que em 1822 alcançou sua independência política. A economia brasileira à época se desenvolvia baseada na exportação de produtos primários e internamente não havia um mercado que justificasse a existência de uma rede interna de transportes³³.

O transporte rodoviário intermunicipal no Brasil surgiu nas primeiras décadas do século XX. A abertura de ligações intermunicipais de curta distância de cidades interioranas próximas ao litoral até as zonas portuárias foi o fator que possibilitou o trânsito dos primeiros veículos importados, geralmente ônibus fechados ou caminhões, então utilizado no transporte de pessoas.

³³ Brasileiro *et alii* (2001) observam que, à época, embora o desenvolvimento econômico brasileiro fosse muito lento, ainda no período monárquico (1822-1889) houve as primeiras tentativas de projetar e executar redes nacionais de transportes.

Na Bahia, especificamente, as primeiras ligações intermunicipais regulares surgiram antes da Segunda Guerra. As carroças e os carros de bois utilizados no transporte de gêneros agrícolas, principalmente o cacau, na região sul da Bahia, foram os responsáveis pela abertura de trilhas entre localidades do interior e a cidade de Ilhéus. Estas linhas, formadas por intenso trânsito dos carros, passaram a ser usadas como vias de tráfego para os primeiros caminhões que também transportavam pessoas³⁴.

Nesta época as viagens de longo curso na Bahia e no Brasil já eram feitas também por meio ferroviário, além da via marítima, mais antiga. Destaca-se nesta época também a importância do Rio São Francisco em seus trechos navegáveis nos deslocamentos dentro do Estado³⁵.

A partir de 1930, com o Governo do presidente Washington Luís, o desenvolvimento do modal rodoviário aparece como semente da matriz dos deslocamentos de longo curso, *vis a vis* o seu lema de governo: “Governar é abrir estradas”. Nesta época inicia-se um novo ciclo de desenvolvimento econômico no Brasil visando libertar-se da dependência da exportação de produtos primários e centrar as ações no desenvolvimento do mercado interno. Para tanto, opta-se pelo desenvolvimento de uma estrutura de transportes em que o investimento gradativo seja proporcional ao crescimento do mercado interno. É por este motivo que acentua-se a opção pelo modal rodoviário em detrimento do modal ferroviário, que exigia o aporte maior de investimentos, especialmente na abertura das estradas (BRASILEIRO, 2001).

Em 1937 é criado no Brasil o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), órgão da administração federal responsável pela construção de estradas. Na Bahia, desde a década de 20, já existia o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), como divisão da Secretaria Estadual de Viação e Obras Públicas, que mais tarde seria reorganizada em autarquia.

Até o início da Segunda Guerra a atividade de transporte rodoviário na Bahia e no Brasil era limitada pela precariedade das estradas, que eram praticamente todas de terra, sem pavimentação. Mesmo assim, a Bahia já possuía linhas regulares de transporte rodoviário de pessoas centradas em alguns pólos regionais, destacando-se Salvador, Feira de Santana, Jequié, Ilhéus e Jacobina.

³⁴ Relatos contam que, quando dois veículos se encontravam era necessário colocar-se um fora da trilha para que os dois pudessem se cruzar.

³⁵ Sem dúvida a atividade agrícola cacauzeira foi fundamental para o surgimento e desenvolvimento do transporte rodoviário do início do século XX até a sua primeira metade. Os ciclos de desenvolvimento dos transportes desta época andaram *paripassu* com o desenvolvimento econômico nacional, centrado na necessidade de exportação de gêneros agrícolas.

5.2 O INÍCIO DA REGULAMENTAÇÃO

A partir do pós-guerra, fatores como a facilidade de importar veículos, o rápido crescimento da malha rodoviária federal, estadual, municipal e a decadência do parque ferroviário foram fatores que contribuíram para o surgimento do transporte rodoviário como modalidade predominante do transporte interurbano (WRIGHT, 1992).

Este momento também é marcado pelo início da regulamentação do transporte de pessoas no Brasil e pela reorganização administrativa do DNER que, pelo decreto-lei 8.463 (27/12/45), adquire autonomia financeira e o torna uma das principais autarquias do governo federal. Este decreto cria também o Fundo Rodoviário Nacional, que destinaria aos Estados recursos consideráveis para o desenvolvimento rodoviário³⁶.

Na época, entendia-se como vital para o desenvolvimento regional e nacional a infraestrutura rodoviária e, para tal, os Congressos de Estradas e Rodagens recomendavam que se desse autonomia administrativa e financeira aos Departamentos Estaduais. A criação dos Departamentos Estaduais era também condição necessária para que os Estados pudessem participar do Fundo Rodoviário.

Assim, em julho de 1946, o Estado da Bahia, reorganizou o seu Departamento de Estradas de Rodagem (DERBA) através do Decreto Lei 816 de 12/7/46 como autarquia. O DERBA tornou-se a entidade principal na área de transportes rodoviários no Estado, sendo-lhe imputada uma série de competências, inclusive “conceder e fiscalizar os serviços de transportes coletivos e de cargas nas estradas estaduais” (BAHIA, Decreto Lei 816, 1946, art. 2º, g). O órgão, ficou então responsável por rodovias, terminais, ônibus e polícia de tráfego.

O primeiro regulamento de transportes do Estado da Bahia data de final de 1946. É o Regulamento Provisório para Transporte Coletivo de Passageiros nas Estradas Estaduais aprovado pelo decreto estadual nº. 13.527 de 12/12/1946. Apesar de provisório, esteve vigente até 1972. Este Regulamento estabelecia a obrigação de assinatura de um Termo de

³⁶ O DNER nesta época, torna-se responsável pela “fiscalização do transporte e pelo estabelecimento das condições para implantação e para o funcionamento dos terminais rodoviários, pontos de parada e pontos de apoio” (WRIGHT, 1992).

Responsabilidade³⁷, com caráter de permissão, por parte dos transportadores que então exploravam ou pretendiam explorar linhas de transporte intermunicipais no Estado.

Este Regulamento recepcionou os transportadores que então exploravam linhas intermunicipais:

as entidades que já estiverem explorando o serviço de transporte coletivo de passageiros nas estradas de rodagens estaduais ficaram obrigados a requerer ao Departamento a respectiva licença na forma destas instruções, dentro do prazo de 90 dias, sob pena de suspensão do tráfego (BAHIA, Decreto nº 13.527, 1946, art. 3º).

Apesar deste regulamento dar discricionariedade ao poder público sobre a decisão de licença para novos serviços, não apresentava impedimentos substanciais à entrada de novos transportadores em novas linhas a serem criadas. Entretanto, protegia substancialmente as empresas que detinham a licença de linhas existentes. No caso de mais de um transportador explorar uma ligação pretendida por um terceiro, o regulamento previa a consulta ao que mais veículos tivesse, privilegiando ao que possuísse maior poder econômico³⁸.

Os principais pontos de controle do regulamento de 1946 versam sobre:

- a) Terminais e pontos de parada: deixa sob responsabilidade do transportador.
- b) Veículos: apresenta detalhada, e até exagerada, descrição técnica das características desejáveis entrando em detalhes das dimensões físicas dos componentes dos veículos.
- c) Prestação dos serviços: apresenta regras de conduta do pessoal dos transportadores em contato com o público.
- d) Seguros: obriga o transportador a fazer seguro contra danos aos passageiros.
- e) Fiscalização dos serviços: estabelece que será feita pelo DERBA até a criação da polícia de tráfego.
- f) Regime de outorga: elege a permissão como único regime para as atividades regulares de transporte.

³⁷ O instrumento Termo de Responsabilidade formalizava a permissão para exploração de cada linha de transporte dentro do Estado da Bahia. Possuíam cláusulas e formatação que se perpetuaram ao longo dos anos, inclusive nos instrumentos contratuais de concessão, que mais tarde passaram a ser regra de outorga.

³⁸ De fato, esta situação não aconteceu na vigência deste regulamento, pois não houve nenhum caso de serviços de mais de um transportador na mesma linha.

- g) Tarifas: determinadas pelo prestador e informadas quando do pedido de deferimento da permissão. Prevê possibilidade de tarifas diferenciadas para serviços diferenciados.
- h) Entrada do prestador no mercado: sem processo concorrencial. Por pedido do transportador.
- i) Critério de abertura dos serviços: a partir do pedido do interessado, observando-se: necessidade, utilidade e conveniência ao público, observada a presença de exploradores já estabelecidos. Preferência dos já estabelecidos quando da necessidade de expansão dos serviços em determinada linha.
- j) Acompanhamento do DERBA sobre a atividade: estabelece a obrigação dos transportadores enviar ao órgão as informações sobre movimento de passageiros e os balanços comerciais assinados por contador habilitado.
- k) Penalidades: estabelece multa e cassação e perda da caução, a depender do caso.

Os relatos sobre transporte intermunicipal da metade do século na Bahia destacam que os transportadores desta época eram verdadeiros desbravadores. Os donos de ônibus (observe-se que nesta época não havia empresas de transportes constituídas) eram ao mesmo tempo motoristas, cobradores, mecânicos e empresários, e lutavam contra condições adversas e precárias das estradas³⁹.

Neste momento a visão empresarial e a possibilidade de viabilidade econômica eram os determinantes na abertura de novas ligações. Como ilustração pode-se destacar a história de um explorador que, com um caminhão, servia a linha Salvador - Praia do Forte. Nos primeiros anos de exploração, para a cruzar o Rio Joanes, atravessava o veículo em cima de um lastro de madeira sobre duas canoas movidas a remo; posteriormente, quando conseguiu adquirir um segundo caminhão, passou a deixar um deles do outro lado da margem, atravessando a remo apenas os passageiros.

Nesta época, os seguros previstos, contra acidentes pessoais, eram apresentados quando da assinatura do Termo de Responsabilidade, mas não se pode afirmar que alguém chegou a receber algum prêmio por consequência de algum acidente. Efetivamente os

³⁹ Muitas das principais empresas que hoje operam o sistema regular de transporte intermunicipal da Bahia foram originadas dos donos de ônibus da metade do século XX. Como exemplo podemos destacar a Empresa de Transportes São Luiz, com mais de 50 anos de existência, que se originou do empreendedorismo do Sr. Feliciano Ângelo da Silva, transportando passageiros na região de Jacobina.

horários e os tempos de viagem não eram fiscalizados, nem penalidades regulamentares eram aplicadas. Quanto às vistorias, estas eram por demais incipientes, feitas pró-forma, dificultadas também pela distância entre a sede do DERBA e os exploradores.

Não havia fiscalização sobre a conduta dos funcionários das empresas na prestação dos serviços. Como a fiscalização era ineficaz praticamente inexistia a aplicação de penalidades. As tarifas e o seu reajuste eram determinadas de forma consensual entre poder público e transportador, avaliados os aumentos dos principais insumos.

Havia apenas um explorador por linha e também havia transportadores irregulares: aqueles que ainda não se dirigiram ao poder público para assinar o Termo. Destaque-se que estes irregulares não exploravam linhas já servidas por outro transportador, o que demonstra, já à época, forte corporativismo do empresariado de ônibus. O surgimento do regulamento de 1946 e sua vigência (1946 a 1972) não provocaram mudanças substanciais na prestação dos serviços, que manteve o mesmo perfil de desempenho desde antes da regulamentação.

Até a década de 70, as políticas de transportes nacional e estadual foram marcadas pela opção de desenvolvimento da expansão da infra-estrutura, em especial a abertura de corredores rodoviários, acompanhando a expansão da fronteira agrícola. A Tabela 1 mostra o aumento da importância do modal rodoviário no transporte de mercadorias de 1950 a 1970.

Tabela 1 – Evolução do tráfego de mercadorias por modalidade de transporte em índices elaborados a partir das t- km transportados (1950=1000)

Modal	1950	1960	1970
Rodoviário	100,0	394,4	1304,6
Ferrovário	100,0	159,0	363,9
Marítimo	100,0	157,6	234,8
Aéreo	100,0	100,0	200,0

Fonte: IPEA (*apud* BARAT, 1973, p. 63)

Num contexto de grande disponibilidade de terra, era mais fácil expandir as vias de transporte com o fim de incorporar novos espaços para o sistema produtivo, ao invés de tornar mais eficientes as ligações existentes, para utilização mais racional do solo ocupado (BARAT, 1973, p. 63)

5.3 MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL

No início da década de 60, mudanças importantes nas características estruturais da atividade são observáveis. A partir desta data, são outorgadas permissões para ligações rodoviárias da capital Salvador para cidades mais distantes, do oeste baiano. Nesta época o Oeste ainda não alcançara o destacado desenvolvimento econômico atual e Bom Jesus da Lapa, nesta região, era uma das cidades mais distantes da capital que com ela passou a manter linha de transporte regular por ônibus.

Por outro lado, a diminuição do tempo de viagem pela melhoria das estradas e pelo desenvolvimento das condições técnicas dos veículos, aliada ao intenso desenvolvimento urbano, passaram a permitir que se usasse o transporte rodoviário intermunicipal como rotina diária das populações e o nível de demanda por utilização desta linhas aumentasse consideravelmente (ver Tabela 2).

Em 1963 o DERBA concede, através de Termo de Compromisso, autorização para transporte de funcionários da Petrobrás saindo de Salvador para Mataripe e logo depois para deslocamentos partindo de Feira de Santana.

Em 1965 o DERBA firma termo de responsabilidade com a Empresa Transportes da Bahia S.A. (TRABASA) para exploração por meio de veículo kombi da linha Salvador-Aeroporto Dois de Julho em Lauro de Freitas, a fim de atender às demandas surgidas em função dos horários das chegadas e partidas de aeronaves.

Tabela 2 - Comparação dos tempos de viagem entre os anos de 1950 e 1965 no sistema de transporte intermunicipal da Bahia

Linha	Tempo de viagem em 1950	Tempo de viagem em 1965
Salvador - Feira de Santana	5,5 h	2,0 h
Salvador - Jequié	16,5 h	7,0 h
Salvador - Jacobina	14,0 h	6,5 h

Elaboração própria

As mudanças nas características do transporte já apontavam para a necessidade de atualização do regulamento. A importância do transporte intermunicipal para o desenvolvimento econômico do Estado se faz cada vez mais evidente.

5.4 O REGULAMENTO DE 1972

A partir de 1967, o Brasil passou a reger-se por uma nova constituição, mas que não inovou na atividade de transporte rodoviário e esta continuou a ser explorada nos mesmos moldes até então observados.

Em 1972, o decreto estadual 23.120 de 18/10/72 introduziu um novo Regulamento de Transportes Rodoviários do Estado da Bahia que anunciava expressamente o caráter de utilidade pública do serviço e o interesse público como objetivo principal dos serviços. Apresentou como principais novidades para a gestão do sistema de transportes a eleição da concessão como regra para adjudicação e o reconhecimento dos movimentos populacionais como rotina das populações.

Primeiramente, elegeu a concessão como regra para outorga dos serviços, dependente de concorrência, quando da adjudicação de novos serviços. Convocou então os então permissionários para firmarem o contrato de concessão com o poder público com prazo de 20 anos renovável por mais 20.

A concessão diferencia-se bastante da permissão principalmente porque tem caráter contratual, gerando direitos e obrigações para ambas as partes, poder público e particular. Diferentemente, a permissão tem caráter precário, podendo, por conveniência da administração, ser retornada ao poder público sem ônus. O novo regulamento entretanto não aboliu a permissão. Esta continuou como uma possibilidade de outorga dos serviços. O empreendedor interessado em explorar linha pioneira poderia simplesmente se dirigir até o poder público e requerer, sem concorrência, a sua exploração.

Efetivamente, a eleição da concessão como regra de outorga, mantendo a possibilidade de permissão, não criou nenhuma barreira a entrada de transportadores em novas linhas ainda inexploradas. Contudo a entrada de novos prestadores em linhas já existentes permaneceu impossibilitada de fato. Tanto é que não houve nenhum caso na Bahia de exploração de uma linha por mais de um transportador.

A exploração de apenas um transportador por linha do sistema foi fato comum a todo território nacional. O que demonstra o viés de desenvolvimento do sistema, preocupado mais com a expansão dos serviços do que com a introdução de competição e qualidade.

Por outro lado, este regulamento manifestou o reconhecimento dos movimentos populacionais do início e fim da jornada de trabalho como importantes dentro do sistema.

Passou inclusive a permitir, mediante autorização do DERBA, o excesso de lotação em linhas com características urbanas.

Apesar do destaque destes dois pontos, este regulamento não trouxe maiores novidades nem produziu eficácia diferente no sistema. Foi notória, porém, a omissão com relação à determinação de procedimentos fiscalizatórios de obrigação do DERBA⁴⁰.

Foram orientações do regulamento de 72, resumidamente:

- a) Terminais: obrigava o uso dos terminais estaduais então construídos em alguns municípios baianos. Exceção feita às linhas de característica urbanas.
- b) Veículos: estabelecia indicações técnicas, abandonando o detalhamento do regulamento anterior. Obrigava a vistoria para a utilização do veículo e previa vistorias periódicas, acompanhando a orientação do anterior.
- c) Pessoal: estabelecia regras de conduta para o pessoal das empresas, acompanhando a orientação do regulamento anterior.
- d) Seguros: estabelecia a mesma orientação anterior, obrigando para o transporte o seguro de vida.
- e) Diferenciação: não previa a possibilidade de serviços diferenciados, ao contrário do anterior.
- f) Fiscalização: Mencionava apenas a necessidade de vistorias e a manutenção do registro cadastral como atividade fiscalizatória.
- g) Regime de Outorga: Previa o contrato de concessão como regra e, subsidiariamente, a permissão.
- h) Tarifas: eram estabelecidas com base em coeficientes tarifários e reajustadas com base em tabela do governo federal.
- i) Entrada do prestador no mercado: dava-se por concorrência, quando a iniciativa para abertura de linhas fosse do Estado, ou sem concorrência, através de permissão,

⁴⁰ A reorganização administrativa deste órgão estabelecida pelo decreto estadual 20.322 de 31/8/67 o incumbia de uma série de competências relacionadas a execução de programas infra-estruturais e ainda “controlar, fiscalizar e policiar o tráfego nas rodovias do plano estadual” (BAHIA, Decreto nº 20.322, 1967, art. 2º, e). Esta reorganização não prevê nenhuma divisão dentro do DERBA responsável pela gestão dos contratos. A Divisão de Tráfego responsável por “coordenar orientar e controlar a execução da disciplina e policiamento do tráfego nas rodovias do Estado” é a que mais se aproxima de uma atividade de fazer-se cumprir o regulamento. Posteriormente cria-se a Divisão de Tráfego Rodoviário, responsável pela fiscalização dos concessionários, dentro da estrutura do DERBA que mais tarde seria transformada em autarquia.

quando da iniciativa do empreendedor em linha nova. Estabelecia possibilidade de restrição de trecho para evitar-se concorrência danosa.

- j) Critério de abertura de novos serviços: oportunidade, conveniência e interesse público baseando-se em levantamentos estatísticos e mercado de serviços existentes.
- k) Acompanhamento do DERBA sobre atividades: semelhante ao anterior através do envio de estatística de passageiros e balanços contábeis pelas empresas ao DERBA. Previa procedimentos estatísticos para avaliação da necessidade social de transporte.
- l) Penalidades: estabelecia detalhamento abrangente das penalidades prevendo multas, retenção do veículo e cassação.

5.5 O SISTEMA NAS DÉCADAS DE 70 E 80

O poder concedente entendia como necessário fazer-se concorrência no processo licitatório para a adjudicação de novas linhas mas, para cada linha, preconizava o fortalecimento da empresa como condição necessária ao fortalecimento do sistema e da boa prestação do serviço ao usuário. Mesmo assim, nesta época, a grande maioria das novas linhas foram outorgadas por solicitações feitas por iniciativa da empresa exploradora, por permissão e, portanto, sem concorrência. Passou-se a utilizar a restrição de trecho para evitar-se concorrência com linhas inseridas num determinado itinerário.

As décadas de 70 e 80 são marcadas por instabilidade na gestão do sistema rodoviário de transporte, destacando-se como principal fator a ingerência política no órgão responsável pela concessão, o DERBA. O órgão autárquico, ainda que formalmente autônomo, era vinculado a administração central e destinatário de substanciais recursos financeiros do Estado e da União. As necessidades materiais da construção de obras públicas das mais variadas naturezas eram naturalmente encaminhadas ao DERBA, com a chancela de autoridades políticas. Decorria daí a ingerência política no órgão.

No tocante a regularidade das empresas de transporte da época, os relatos já observam a existência de transportadores irregulares. Na maioria dos casos eram empresas legalizadas

que exploravam linhas ainda não outorgadas, principalmente nas localidades mais distantes da capital, longe dos olhos da fiscalização e sob a proteção de políticos locais.

As demandas sociais nesta época não tinham uma via específica para chegar a quem de direito no órgão fiscalizador. As reclamações contra os maus serviços de empresas, chegavam em número elevado e por meio de abaixo-assinados remetidos por associações, por ofícios da igreja, por queixa de promotores públicos e a ação do gestor público sofria interferências políticas. Faltava autonomia efetiva ao órgão gestor que era o DERBA.

Neste período houve um substancial número de linhas cassadas pelo inadimplemento de obrigações do transportador, o que gerou uma série de mandados de segurança visando à reinclusão das empresas na exploração das linhas. Outras penalidades também aplicadas eram as multas, em quantidades inferiores ao número que se observa nos anos após 1999. Porém, não há registro de empresa que tenha sido considerada incapaz de prestar os serviços por conta do período probatório.

Os decretos 25.069 de 06/01/76 e 26.194 de 20/06/78 modificaram o regulamento de 1972 no que diz respeito aos prazos para as concessões e às formas de outorga, passando a permitir a concessão com termo e sucessivas renovações, quando entendesse o DERBA conveniente. Quando incorporados ao regulamento vigente, estas alterações provocaram uma confusão na sua interpretação. Vigoram porém por pouco tempo sendo, ainda em 1978, substituídos por um novo regulamento que produziu efeitos até 1995.

5.6 O REGULAMENTO DE 1978

Como as regras estabelecidas pelo regulamento anterior não se mostravam claras quanto ao regime de outorga e aos procedimentos administrativos, o Decreto Estadual 26.413 de 11/10/78 aprovou então o terceiro regulamento de transportes vigente no Estado da Bahia. Este trazia em si, mais claramente, os procedimentos para outorga mas, no conteúdo, nenhuma inovação no que diz respeito a novas orientações na gestão do transporte⁴¹.

⁴¹ Dr. Luiz Cunha, chefe da Procuradoria Jurídica do DERBA nesta época e redator do ante-projeto do novo regulamento caracteriza o de 72 como confuso e contraditório. “Havia inclusive falhas de técnica redacional que dificultavam o seu entendimento”.

Apresentava os seguintes pontos básicos:

- a) Terminais: obrigava as empresas ao uso dos terminais municipais administrados ou concedidos pelo DERBA e excetuava para as linhas de características urbanas. Comando semelhante ao regulamento anterior.
- b) Veículos: fazia indicações técnicas e previa vistorias periódicas, semelhantemente ao anterior.
- c) Pessoal: estabelecia regras de conduta, como o anterior.
- d) Seguros: obrigava a transportar passageiros com seguro de vida, como o anterior.
- e) Diferenciação: previa dois tipos de serviço: comum e expresso.
- f) Fiscalização: obrigava cada empresa a manter registro cadastral atualizado, a proceder o registro dos veículos e previa vistorias. Comando semelhante ao regulamento anterior.
- g) Regime de Outorga: previa o contrato de concessão como regra, mediante concorrência, e, subsidiariamente, a permissão, sem concorrência. Comando semelhante ao regulamento anterior.
- h) Tarifas: previa serem estudadas pelo DERBA e submetidas ao Conselho Interministerial de Preços. Serviços diferenciados mereciam tarifas diferenciadas.
- i) Entrada do prestador no mercado: por concorrência, quando a iniciativa para abertura de linhas fosse do Estado, ou sem concorrência, através de permissão, quando da iniciativa do empreendedor em linha nova. Estabelecia possibilidade de restrição de trecho para evitar-se concorrência danosa. Semelhante ao regulamento anterior.
- j) Critério de abertura de novos serviços: conveniência constatada a partir de necessidade, possibilidade econômica e da observação dos serviços existentes (para evitar-se concorrência danosa). Estes critérios deveriam ser verificados por meio de estudos estatísticos e de viabilidade. Critério semelhante ao do regulamento anterior.
- k) Acompanhamento do DERBA sobre atividades: semelhante ao anterior, através do envio de estatística de passageiros e balanços contábeis pelas empresas ao

DERBA. Além da manutenção do registro cadastral (observador da legalidade da pessoa jurídica concessionária).

- l) Penalidades: apresentava detalhamento bastante abrangente para as penalidades passíveis de aplicação, dentre elas advertência, multa, retenção do veículo, apreensão do veículo, cancelamento da permissão, rescisão e cassação da concessão.

Este regulamento não inovou em relação ao anterior, a menos do procedimento (não o método) de reajuste das tarifas⁴² e do esclarecimento e detalhamento de procedimentos administrativos para a permissão e atualização do registro cadastral.

O método de cálculo de reajuste tarifário continuou baseando-se em avaliação de preço de insumos, sem nenhum mecanismo que estimulasse o aumento de produtividade. Pelos relatos não é possível concluir que tenha existido uma fiel composição tarifária para definição dos preços das passagens, apesar de afirmarem que, para o seu reajuste, cálculos eram feitos, com muito rigor, por uma equipe técnica do DERBA, com base no aumento do custo dos insumos: pneus, combustível, salários, etc. A sujeição do reajuste a autorização federal demonstra falta de autonomia dos estados federados brasileiros que, à época da ditadura militar, submetiam-se fortemente a orientações políticas e econômicas centrais.

Por outro lado, o regulamento também não alterou o sistema nem a conduta dos agentes públicos e particulares. As outorgas continuaram na sua maioria sendo deferidas por permissão, partindo do empreendedor privado a iniciativa de exploração de novo serviço.

Os relatos de pessoas ligadas ao estado conhecedoras do regulamento de 78 observam que sua redação foi construída dentro do espírito da necessidade de fortalecimento das empresas prestadoras para se fortalecer o sistema. Pensava-se que, a partir do fortalecimento do sistema, poderia ser oferecido um bom serviço ao usuário. Daí a atitude de preservar apenas uma empresa operando num mesmo trecho.

⁴² O texto do regulamento fala em “justa remuneração do capital” e “expansão dos serviços”

5.7 O DTT E A EXPANSÃO DOS TERMINAIS

Até 1982, o sistema de transportes foi fiscalizado e administrado pelo DERBA através da Divisão de Tráfego Rodoviário. Em 1983, no início do Governo João Durval, esta Divisão foi reorganizada em autarquia e extinta do organograma do DERBA. Findava-se a ingerência do DERBA sobre os ônibus do sistema rodoviário.

Através da Lei Delegada nº 42 de 17/3/83, o Governo do Estado da Bahia criou o Departamento de Transportes e Terminais (DTT) como autarquia do Estado, entidade da administração estadual descentralizada, vinculada a Secretaria de Transportes e Comunicação do Estado, dotada de autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de “planejar, coordenar e fiscalizar as atividades de transporte rodoviário e hidroviário, assim, assim como administrar de forma privativa os terminais dos sistemas rodoviário e hidroviário” (BAHIA, Lei Delegada nº 42, 1983, art. 2º), além de outras atribuições.

Ficaram então subrogadas ao DTT as competências do DERBA relativas a transportes e terminais inclusive as de poder concedente (BAHIA, Lei Delegada nº 59, 1983, art. 3º) e as relativas ao Regulamento de Transportes (BAHIA, Decreto nº 29.984, 1983, art. 1º). Mais tarde, a partir de 1986, do Governo Waldir Pires, o DTT deixou de ser autarquia e passou a ser um órgão especial da Secretaria a quem antes era vinculado. Transformou-se numa estrutura de administração centralizada com uma função própria de administração centralizada, mais ainda sujeito a ingerências políticas.

A lei estadual no. 4.193 de 09/12/1983 instituiu na Bahia a taxa pelo exercício do Poder de Polícia, que passou a compor as receitas do DTT. “O exercício do Poder de Polícia na área do DTT compreende as funções de planejamento, coordenação e fiscalização das atividades de transporte intermunicipal de passageiros, bem como a administração dos terminais dos sistemas rodoviário, hidroviário no território estadual [...]” (BAHIA, Lei nº 4.193, art.4º).

O Regulamento de 78 sofreu uma alteração pelo decreto 31.797 de 17/6/85, que basicamente visou à garantia de recolhimento das taxas do poder de polícia, através do mecanismo de sua vinculação ao registro cadastral. Até esta época o Departamento enfrentava problemas na cobrança desta taxa – paga em regime de substituição tributária, que então era cobrada junto com o preço das passagens e tarifas de embarque. Algumas empresas cobravam do usuário contribuinte mas não repassavam aos cofres do DTT.

Apesar de o comando legal de criação do DTT estabelecer atividades de planejamento, coordenação e fiscalização dos transportes estaduais rodoviários, hidrovial e avial, a atuação do órgão foi marca de um período de ampla construção de terminais rodoviários, diretamente ou por terceiros, e com recursos próprios, nas cidades do interior da Bahia. Não atuou nas competências dos outros modais. Sua atuação ampliou e consolidou infra-estrutura de terminais rodoviários no Estado. Até então pouquíssimas cidades baianas possuíam terminais rodoviários, dentre elas Salvador, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna e Senhor do Bonfim.

Como as tentativas de administração direta dos terminais construídos não deu certo, o DTT começou a estabelecer contratos de concessão para exploração por particulares, na procura de viabilizar os terminais que no momento trabalhavam com resultado negativo.

O DTT, porém, seguiu enfrentando os mesmos problemas para fiscalização do sistema, no que diz respeito às questões de fazer-se cumprir os comandos regulamentares. O sistema de transporte e as condutas dos agentes não se alteraram com a sua gestão. Mesmo assim é observável que as outorgas de linhas de transporte passaram a ter mais influência dos estudos de viabilidade do órgão conessor, e dos pedidos da comunidade, através dos seus representantes.

5.8 OS REGULAMENTOS DE 46, 72 E 78, E O DESEMPENHO DO SISTEMA INTERMUNICIPAL

Os regulamentos de 1946, 1972 e 1978 previam a execução pelo DERBA e DTT de algumas atividades típicas de regulação, embora estes órgãos não possuíssem as características institucionais necessárias para a execução destas atividades. As atividades de regulação exigem do órgão regulador características específicas, especialmente independência em relação à administração central, e um posicionamento equidistante dos atores envolvidos no processo, para que a agência não seja capturada pelos grupos de interesse que a rodeia. Os órgãos gestores do transporte intermunicipal da Bahia não possuíam estas características.

Dentre as características típicas de regulação previstas em Thomas (2000) estão a determinação de preços, o monitoramento dos mercados, o monitoramento de padrões de

segurança, o alinhamento com decisões estratégicas nacionais e o aumento da eficiência da indústria⁴³.

O *estabelecimento de preços* pelo DERBA e DTT estava expresso nos textos regulamentares. Estes textos orientavam a determinação de preços e o cálculo de reajuste pelo aumento do custo dos insumos. Foi uma forma de regulação por taxa de retorno, que teoricamente não proporciona aumento da eficiência, mas a manutenção de níveis de produtividade baixos. Deveria gerar entretanto níveis elevados de qualidade.

Na prática, o que se pôde observar foi uma forte assimetria de informação entre transportadoras e poder público no que se refere às estruturas de custo interno das empresas, gerando um forte problema de agência. O DERBA e DTT dependiam das informações da própria indústria para regulá-la. Isto dava ao transportador um poder sobre este agente, configurando-se num processo de captura.

Pelo entendimento de Viscusi *et alii* (1997) a fixação de tarifas pelo governo deveria conduzir a um elevado nível de qualidade dos serviços. A limitação ou a fixação do preço acima dos custos fariam os transportadores competir na variável qualidade.

Isto porém não aconteceu, e parece haver uma razão para isto. É que dentro do sistema não houve nenhum tipo de competição. Nem na linha, cada linha possuía apenas um transportador, nem na fase pré-contratual, pois não houve disputas pela contratação das linhas. Esta foi a regra ao longo da história. A modalidade de permissão foi amplamente utilizada, sem a exigência do processo licitatório.

Pelas evidências de não ter havido ao longo dos anos nenhum caso noticiado de empresa de transporte que saiu do mercado por problemas econômico-financeiros, pode-se inferir que as tarifas sempre foram estabelecidas acima dos custos das empresas e o acesso a este mercado sempre esteve regulado pelo governo. Ainda pelo entendimento de Viscusi *et alii* (1997) esta configuração (preço acima dos custos com entrada regulada) deveria proporcionar, num mercado monopolístico, também um maior nível de qualidade dos serviços. Haveria incentivos para se embutirem mais custos dentro dos serviços.

⁴³ Algumas atividades próprias de regulação previstas em Thomas (2000) não parecem estar presentes nos regulamentos. A previsão de DERBA e DTT regulamentarem a indústria é uma delas. Porém, mesmo que houvesse esta previsão, não seria possível executá-la, pois DERBA e DTT não possuíam poder regulador. Outra orientação ausente nos regulamentos tratados é a de representação das reclamações dos usuários. Os regulamentos buscam orientar os serviços para os usuários, mas não tratam das possíveis reclamações, nem prevêm canais de interação entre eles e as autarquias. Os regulamentos também não mostram nenhuma preocupação com questões ambientais.

Mas isto, como já relatado, não aconteceu. A falta de capacidade fiscalizatória do Estado, o domínio da informação pelas empresas e a não existência de pressão organizada dos usuários, deixaram os prestadores à vontade para trabalharem com tarifas relativamente altas e sem preocupação com qualidade dos serviços.

Dos regulamentos pôde-se observar também uma preocupação com o *monitoramento dos mercados*. Mas a preocupação demonstrada nesta época foi a de não estabelecer nenhum tipo de concorrência nas linhas. Os textos regulamentares sistematicamente utilizavam a expressão “concorrência” acompanhada da expressão “danosa” ou “ruinosa”, como se estes fossem adjetivos caracterizadores da natureza intrínseca da concorrência. Não havia concorrência “não danosa” ou “não ruinosa”.

Entendia-se que a existência de mais de um serviço de transportadores diferentes na mesma linha conduziria o sistema à inviabilidade econômica. E, à época, a viabilidade econômica era o fator determinante para a expansão do serviço, que dependia exclusivamente da iniciativa empresarial. Por outro lado, o sistema de transportes, que nasceu da iniciativa do empreendedor privado e foi regulamentado posteriormente, sofria forte influência das ações corporativistas dos transportadores.

A *preocupação com eficiência* também estava explícita nos regulamentos quando determinavam estudos e procedimentos estatísticos para a adequação dos serviços à demanda e à observação do alinhamento do preço com coeficientes tarifários e índices de ocupação dos veículos. Pelos regulamentos, o excesso de demanda numa linha poderia provocar a criação de novo serviço na mesma linha. E este novo serviço poderia ser executado por um outro transportador. A previsão regulamentar porém não se traduziu em prática regulatória. Os próprios regulamentos, em outros dispositivos, tratavam de anular a possível eficácia deste comando, ao conceder uma série de preferência aos transportadores originais na expansão dos serviços⁴⁴.

Assim, os regulamentos se configuraram numa forte barreira à entrada de prestadores em linhas já concedidas. Não se tem notícia desta época de qualquer linha de transporte que tenha sido explorada por mais de um transportador no Estado. Além dos regulamentos estabelecerem barreiras, no momento em que a expansão do sistema começou a possibilitar a concorrência em trechos coincidentes de linhas diferentes, tratou-se de se estabelecer nos

⁴⁴ A exploração de linhas por apenas um transportador é um fato observável em todo o sistema nacional de transportes, pelo menos até 1986. Wright (1992) relata que até esta data cerca de 91,2% das linhas de transportes interestaduais no Brasil eram exploradas por apenas um transportador. Cerca de 8,6 %, por dois transportadores, e menos de 0,2% por três empresas.

contratos de concessão as “restrições de trechos”. Estas restrições eram (e ainda são) proibições de se transportar passageiros em interseções que concorressem com as linhas já concedidas.

O *monitoramento dos padrões de segurança* do sistema era outra orientação presente nos regulamentos e típica de atividade regulatória, segundo Thomas (2000). Neste ponto nem DERBA nem DTT conseguiram efetivamente monitorar. A previsão regulamentar de vistorias dos veículos, por exemplo, não foi cumprida de forma eficaz. Os relatos da época informam que o corpo técnico destas autarquias para a execução deste serviço era insuficiente e havia um grande distanciamento do poder público em relação aos transportadores do interior do Estado.

Além das vistorias serem ineficazes, os controles também o eram. O aumento do número de veículos dificultava cada vez mais o cumprimento das determinações regulamentares. Além disso, DERBA e DTT tinham, de fato, mais vocação para atividades executivas, como a construção de estradas e terminais, do que para atividades de regulação.

Observa-se que as previsões regulamentares atinentes a preço, segurança e eficiência do sistema não se efetivaram na prática. Dentre as razões que concorreram para isso, podemos destacar a inadequação da estrutura institucional dos órgãos responsáveis pela tarefa de implementação dos regulamentos. Estes órgãos, incumbidos de algumas práticas regulatórias, não possuíam características de uma boa agência reguladora. Faltavam-lhe equidistância dos grupos de interesse envolvidos no sistema e independência decisória e de instrumentos.

A *falta de equidistância* se revela pela proximidade do DERBA e DTT do poder executivo estadual e pela captura pelos interesses privados. Estes órgãos, enquanto autarquias, tinham sido concebidos para desempenhar funções típicas de administração descentralizada, especialmente as funções executivas de construção de obras públicas. Mas a descentralização apenas, sem a independência necessária apontada por Cuéllar (2001), não foram suficientes para garantir a implantação dos regulamentos.

A dependência do órgão regulador de informações dos prestadores para efetivar-se o cálculo tarifário tornou estas autarquias impotentes para avaliar efetivamente se os preços tarifários e os reajustes representavam uma margem “justa” de remuneração do capital dos transportadores. Esta situação configurou-se numa forma de captura do órgão regulador pela indústria. Evidenciou-se aí a relação estabelecida por Maagat *et alii* (*apud* CAMPOS *et alii*,

2000, p. 38) entre a posse por parte de um dos grupos de interesse de recursos financeiros ou informacionais indispensáveis ao funcionamento da agência e o controle sobre suas decisões.

Já em relação aos usuários do sistema, as autarquias em tela pouco interagiram. Primeiro, por ser característica típica deste grupo os interesses difusos e não organizados. Segundo, por não haver preocupação dos regulamentos, nem dos órgãos reguladores em manter um canal aberto com os usuários do sistema de forma que estes pudessem manifestar suas opiniões sobre os serviços.

A falta de independência se revelou pelo vínculo hierárquico forte da presidência do DERBA e DTT em relação às secretarias estaduais de transporte e comunicação e ao chefe do executivo. As decisões destes órgãos podiam ser controladas facilmente pela administração central.

Além disso as decisões normativas necessárias à regulação, como o estabelecimento de prazos e rotinas administrativas dentro do sistema de transportes dependiam de ato do chefe do executivo. Estas decisões deveriam se dar através de decreto do governador do Estado, o que retirava agilidade do processo de regulamentação. Em verdade no período de vigência dos três regulamentos aqui tratados poucos foram os atos do executivo na busca de regular o sistema. Os regulamentos sofreram algumas poucas modificações através de decretos.

Mostrava-se evidente o pouco interesse do Estado e por consequência das autarquias com a melhoria do desempenho do sistema de transportes. Até a década de 80 a necessidade de expansão do sistema, sem preocupação com níveis de qualidade, era evidente. O DERBA preocupava-se substancialmente com a expansão da infra-estrutura de rodagens no estado, enquanto o DTT preocupava-se com a expansão dos terminais. Esta idéia estava articulada com a política industrial brasileira do período, que visava basicamente à expansão produtiva nacional.

Entretanto, a crise fiscal que se abateu nas economias mundiais no final da década de 1970 impôs a necessidade de se repensar o papel do Estado na produção de infra-estrutura de serviços de utilidade pública. No bojo dos movimentos de Reforma do Estado, iniciados no final da década de 80, um novo marco legal e regulatório emergiu, trazendo novos princípios de provisão de infra-estrutura, e redirecionando o papel deste Estado na gestão de serviços públicos.

As atividades regulatórias passaram então a ser prioritárias. Fez-se necessário introduzir competitividade na economia, aumentar níveis de produtividade, através do fomento da concorrência nas atividades industriais, a fim de elevar os níveis de qualidade e eficiência na economia como um todo.

A chegada do Estado regulador incluiu a atividade de transporte intermunicipal no escopo de discussão da Reforma. O sistema, que nasceu da atividade empresarial privada, e já tinha a característica de atividade regulada, clamava a necessidade de uma ação regulatória eficaz, capaz de introduzir a competição para elevação dos níveis de qualidade, segurança e eficiência no sistema.

Então, na segunda metade da década de 90, surgiu uma série de mudanças no marco legal e regulatório, iniciadas pela promulgação da nova constituição de 1988 e consolidadas com a aprovação de um novo regulamento de transportes intermunicipal da Bahia, em 1995. Entretanto, até o final da década de 90, os níveis de qualidade, segurança e eficiência do sistema não se mostraram alterados e o Estado demonstrou sentir dificuldades para implantar o novo regulamento.

Surge então a necessidade de melhor se investigar esta questão. O novo marco regulatório produziu avanços na performance do sistema de transportes? Se não, por que não conseguiu elevar os níveis de qualidade, segurança e eficiência?

As mudanças no marco legal e regulatório, e o desempenho alcançado a partir desta data é o que será examinado em maior detalhe a seguir.

6 UMA NOVA FASE REGULAMENTAR

As constituições de 1946 e de 1967, que vigiram até 1987, mencionavam orientações vagas para a legislação de transportes rodoviários e não estabeleciam princípios para exploração do sistema ⁴⁵. Todas as orientações legais até então vigentes sobre transportes estaduais estiveram baseadas apenas nos Regulamentos de Transportes Estadual, aprovados por decretos, atos do poder executivo estadual. Até então, nenhuma lei, nem em nível federal ou estadual teve ingerência importante no sistema de transportes do Estado, a menos da lei de instituição da Taxa de Poder de Polícia (e tributo obrigatoriamente só pode ser instituído por lei formal) e da lei de criação das autarquias.

O final da década de 80 e início da de 90 marcaram uma fase de mudanças expressivas na regulamentação do sistema de transportes. Estas mudanças tiveram sua origem no processo de reforma do Estado que se iniciou com a nova Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) e se desenvolve até os dias de hoje. A constituição de 1988, avançou no estabelecimento de princípios e diretrizes dos serviços de utilidade pública, incentivadoras da busca permanente de eficiência, colocando-se de acordo com uma nova ordem vigente no Brasil no que diz respeito a provisão de serviços de utilidade pública.

⁴⁵ A Constituição de 1946 estabelecia no art. 5º, XII “[...] Compete à União explorar diretamente ou mediante autorização ou concessão os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiofusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um estado [...]”; e, no art. 5º, XV, j, “[...] Compete a União legislar sobre tráfego interestadual [...]”. No art.6º estabelecia a competência supletiva e complementar para os Estados legislarem sobre o tráfego. A Constituição de 1967 estabelecia no art. 8º, X: “[...] Compete à União estabelecer o plano nacional de viação [...]”; e, no art. 8º, XV, “[...] explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, serviços de telecomunicações, energia elétrica, navegação aérea, transportes marítimos [...]”. Como se pode observar não se referem a transportes rodoviários.

A própria CF/88 orienta especificamente o transporte rodoviário de pessoas. Determina como competência da União a exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional (BRASIL, Constituição, 1988, art. 21, XII, e) e a legislação sobre diretrizes da política nacional de transportes, trânsito e transportes (BRASIL, Constituição, 1988, art. 22, IX, XI).

Determina também como competência dos Estados a exploração dos serviços de transporte intra-estadual (BRASIL, Constituição, 1988, art. 25, par.1º). O art. 37, XXI obriga a administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos poderes de União, Estados, Distrito Federal e Municípios que se proceda processo licitatório previamente ao processo de contratação, obedecendo as condições da lei. O parágrafo único do artigo 175 determina como matéria de lei ordinária federal a definição das empresas concessionárias ou permissionárias, o caráter do contrato e sua prorrogação, as condições de caducidade, fiscalização e rescisão das permissões ou concessões, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter um serviço adequado.

Apesar desta nova constituição ter sido promulgada em 1988, as lei regulamentares, em especial a lei de concessões que regulamenta o artigo 175, só foram surgir alguns anos depois. Primeiro, o artigo 37 foi regulamentado pela lei 8.666 de 21/6/93, posteriormente alterada pela lei 8.883 de 08/6/94. Estas leis estabelecem as normas gerais das licitações e dos contratos aplicáveis a todas as esferas públicas de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Após um longo período de discussões no Congresso Nacional, o artigo 175 foi finalmente regulamentado pela lei 8.987 de 13/2/95, que estabeleceu normas gerais de concessão e permissão de serviço público, também aplicáveis a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

As leis estaduais sobre concessões e sobre o serviços de transporte são da mesma época. A lei estadual 6.566 de 10/1/94 dispõe sobre os serviços de transporte intermunicipal, tratando de fixar o licenciamento dos veículos do sistema de transportes da Bahia ao estado, cabendo a ele os créditos tributários originados do IPVA. A lei 6.654 de 15/7/94 dispõe sobre a outorga de permissão e concessão para a exploração dos serviços de transportes intermunicipal de passageiros⁴⁶. Surgiu portanto antes da lei federal 8.987/95, mas o seu

⁴⁶ A lei estadual 6.654 de 15/7/94, que dispõe sobre outorga de concessão e permissão para os serviços de transportes rodoviários na Bahia, em essência: (i) reafirma o princípio do serviço adequado como aquele que dispõe das características de regularidade, segurança, eficiência, generalidade, cortesia, modicidade nas tarifas; (ii) estabelece a observação do estatuto jurídico das licitações, das leis de repressão ao abuso do poder econômico e defesa da concorrência e as normas de defesa do consumidor; (iii) estabelece a qualquer pessoa acesso à informações; (iv) enuncia o princípio da opção do usuário através do estímulo a concorrência e a variedade de combinações de preço, quantidade e qualidade; (v) estabelece indicadores de boa qualidade.

conteúdo não diverge dela. A lei federal, entretanto, é mais ampla e mais abrangente. Sua aplicabilidade se sobrepõe portanto a lei estadual.

6.1 O NOVO MARCO LEGAL E AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

O novo marco legal em nível estadual e federal, surgido no Brasil desde a promulgação da constituição de 1988 até a regulamentação do seu artigo 175, através da lei 8.987 de 13/2/95, formam uma nova estrutura jurídica que obriga os poderes concedentes nos níveis federais e estaduais a regularem a indústria com a qual firmem os contratos de concessão. Especialmente a lei de concessões introduz mecanismos de regulação, alinhados com princípios que visam à busca permanente de eficiência das indústria de serviços de utilidade pública⁴⁷.

Nota-se que as obrigações previstas no novo estatuto jurídico que passa a reger os serviços públicos se alinham com as atividades regulatórias previstas em Thomas (2000) próprias de um agente regulador. Significa dizer que o novo estatuto introduz a ação regulatória como uma obrigação do poder concedente de cada esfera de governo na indústria concedida. Indica portanto a necessidade de uma estrutura institucional apropriada à execução das práticas previstas de forma que a agência não seja capturada por um dos grupos de interesse envolvidos no processo.

Segundo o autor são atividades de uma agência reguladora: a determinação de preços; o monitoramento dos mercados; a regulamentação da indústria; o monitoramento dos padrões de segurança; a representação de reclamações do consumidor; a defesa dos aspectos ambientais; o alinhamento com as estratégias nacionais; o aumento da eficiência, e; o estímulo à inovação. Estas previsões estão estabelecidas nos textos das leis estadual 6.654 de 15/7/94 e federal 8.987 de 13/2/95, como mostradas a seguir.

⁴⁷ Passanezi (2001) mostra a relação existente entre os comandos legais da lei de concessões e o seu potencial de geração de busca permanente de eficiência na indústria de infra-estrutura pública.

6.1. 1 A determinação de preços

O artigo 29º, V, da lei 8.987 estabelece claramente como incumbência do poder concedente “[...] homologar reajustes e proceder a revisão das tarifas na forma desta Lei e na forma prevista no contrato”.

6.1. 2 O monitoramento dos mercados

A lei 6.654 enuncia o princípio da opção do usuário através do estímulo a concorrência e a variedade de combinações de preço, quantidade e qualidade. Mas, para proporcionar estas opções, é necessário que o poder concedente fomente a concorrência nos mercados e, para isto, é necessário monitorá-los.

A garantia de serviço adequado, aquele “[...] que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas [...]” (BRASIL, lei nº 8.987, 1995, art. 6º) também requer o monitoramento dos mercados. Inclusive o artigo 10º da lei 6.654 estabelece os indicadores de qualidade para os serviços.

A obrigação do poder concedente de monitorar os mercados se revela também na própria determinação de preços e na atividade fiscalizatória, para o exercício da qual terá acesso a dados e informações das concessionárias, conforma reza o artigo 30º da lei 8.987.

6.1. 3 A regulamentação da indústria

O artigo 29º, I, II, III da lei 8.987 estabelece que “[...] cabe ao poder concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; [...] cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais das concessões; [...]”.

6.1. 4 O monitoramento dos padrões de segurança

Este monitoramento está também estabelecido ao poder concedente pela legislação em tela. Em verdade a legislação coloca a condição de segurança no serviço como sendo um dos aspectos de serviço adequado. Pelo *caput* do artigo 6º da lei 8.987 “[...] toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato [...]”. O seu parágrafo 1º estabelece que “[...] serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas [...]”.

6.1. 5 A representação de reclamações do consumidor

A legislação surgida a partir da constituição de 1988, especialmente a lei 8078 de 11/9/90, conhecida como Código de Defesa dos Consumidor, demonstra o fortalecimento do pólo consumidor das relações de consumo. Esta legislação vale e orienta também as relações entre cidadãos e concessionários na prestação dos serviços públicos.

O grupo de interesse “consumidor”, o pólo menos organizado e mais vulnerável dentre os envolvidos na relação de prestação de serviços públicos concedidos, recebe tratamento especial com das leis 8.987 e 6.654. Elas buscam facilitar o acesso dos usuários a defesa dos seus interesses, para isto buscam garantir o acesso a informações necessárias e o estímulo a sua organização.

Segundo a lei 8.987, são direitos do usuário, além dos dispostos na lei federal 8.078 “[...] levar ao conhecimento do poder público e das concessionárias, as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; [...] comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço (BRASIL, lei nº 8.987, 1995, art. 7º)”. Cabe ao poder concedente “[...] estimular a formação de associação de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço” (BRASIL, lei nº 8.987, 1995, art. 29º, XII); “[...]receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias das providências tomadas” (BRASIL, lei nº 8.987, 1995, art. 29º, VII).

6.1. 6 A defesa dos aspectos ambientais

A defesa dos aspectos ambientais também está estabelecida na legislação como uma obrigação do poder concedente. Conforme a lei 8.987 estabelece, cabe ao poder concedente “[...] estimular [...] a preservação e conservação do meio-ambiente [...]” (BRASIL, lei nº 8.987, 1995, art. 29º, X).

6.1. 7 O alinhamento com as estratégias nacionais e o aumento da eficiência

A nova legislação está diretamente articulada com a estratégia nacional de aumento da eficiência, produtividade, competitividade e qualidade na indústria como um todo. As determinações legais dadas ao poder concedente também são nesta direção.

Pode-se observar os enunciados dos incisos X e XI do artigo 29º da lei 8.987: “Incumbe ao poder concedente: [...] estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação; [...] incentivar a competitividade; [...]”.

Por outro lado, a caracterização do serviço adequado estabelecida pela lei 8.987 contempla a eficiência como um dos aspectos que estabelecem a sua adequação.

6.1. 8 O estímulo à inovação

O estímulo da inovação deve ser também uma tarefa do poder concedente. A lei 8.987 estabelece, no artigo 6º, o princípio da atualidade e o define como aquele que “[...] compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria da expansão do serviço”.

Constata-se portanto que o novo marco legal surgido a partir da CF/88 efetivamente orienta ao poder público das esferas administrativas de governo atividades típicas de regulação de serviços de utilidade pública, segundo os critérios estabelecidos por Thomas (2000). A efetivação das práticas regulatórias exige porém, conforme prescreve Gesner de Oliveira, uma estrutura institucional adequada.

Ainda em 1995, o governo do estado da Bahia conheceu um novo regulamento de transportes intermunicipal de pessoas, que também trouxe em si o novo espírito de regulação emergido do novo marco legal, conforme detalhado no tópico seguinte.

6.2 O REGULAMENTO DE 1995

Em 1995 o decreto estadual 4.342 de 27/6/95 aprovou um novo regulamento de transportes intermunicipal do estado que esteve vigente até 27/11/2001. O regulamento agora analisado vem portando dentro do arcabouço legislativo e constitucional que estabelece os novos princípios de prestação de serviços de utilidade pública na atividade de transportes.

O regulamento de 1995 tem portanto seu conteúdo derivado do espírito da CF/88 e da legislação que dela emerge. Ele detalha a legislação, procurando trazê-la para mais próxima possível da sua eficaz aplicabilidade. Portanto, quando, a partir deste ponto, nos referirmos ao regulamento de 1995, estaremos considerando conjuntamente com ele todas as novas regras relativas a concessão, permissão licitação e contratos administrativos surgidas no plano federal e no plano do Estado da Bahia, a partir da CF/88.

São observáveis as seguintes orientações do novo regulamento que diferem sobremaneira das anteriores:

- a) A licitação passa a ser obrigatória tanto para a concessão, quanto para a permissão.
- b) Estabelece princípios de qualidade a serem orientados pelo monitoramento de índices.
- c) Prepondera o princípio de opção do usuário a ser orientado pela variação de preço, quantidade e qualidade na prestação do serviço.
- d) Aponta objetivamente critérios de atendimento qualitativo e quantitativo da demanda, e orienta os índices a serem construídos para a efetivação das medições.
- e) Subdivide o sistema em subsistemas estrutural, regional e rural diferenciando-os em padrões de serviços adequados a cada um deles.

- f) Condiciona as licitações a observância do seu estatuto jurídico, às leis de repressão ao abuso do poder econômico e defesa da concorrência, às normas de defesa do consumidor e ao princípio de opção do usuário.
- g) Aponta orientações, apesar de curtas, bem claras de como, o que, e onde deverão atuar os agentes da fiscalização do DTT.

Este regulamento incumbia o DTT como o órgão responsável pela implantação do regulamento e pela regulação e planejamento do sistema de transportes intermunicipal. O artigo 3º estabelecia que o DTT deveria elaborar e manter sempre atualizado o Plano Diretor de Transportes Rodoviário Intermunicipal de Passageiros na busca permanente de eficiência e eficácia do sistema. Este plano deveria ser revisado de quatro em quatro anos e reelaborado a cada dez.

O artigo 1º previa que os serviços deveriam ser planejados, coordenados, concedidos, disciplinados e fiscalizados pelo DTT, que, à época, era órgão especial da Secretaria de Energia, Transportes e Comunicação do Estado da Bahia. O artigo 92º estabelecia que o DTT exerceria a fiscalização sobre economia, segurança, conforto, legislação de trânsito e tráfego. Além destas, uma outra responsabilidade estabelecida ao DTT foi a operação, implantação dos terminais e pontos de parada.

O desempenho desejado pelo novo regulamento se revelava nos artigos 3º e 8º onde estabelecia que o DTT deveria exercer atividades de planejamento com o fim de garantir “a busca permanente de eficiência e eficácia do sistema”, o atendimento de forma quantitativa⁴⁸ e qualitativa⁴⁹ das demandas.

O regulamento determinava ainda o acolhimento das sugestões e reclamações dos usuários (BAHIA, decreto nº 4.342, 1995, art. 94º) e salientava que o órgão, para efetivar a sua atuação fiscalizatória, poderia autuar os transportadores por infrações cometidas (BAHIA, decreto nº 4.342, art. 95º, VII). Previa também no seu art. 86º a obrigatoriedade de processos

⁴⁸ O regulamento avançou na indicação sobre a avaliação quantitativa da demanda, estabelecendo que esta seria entendida como suficientemente suprida com base no índice de ocupação dos veículos da linha. Parece, entretanto, equivocada esta indicação pois buscava avaliar a demanda a partir de um olhar sobre a oferta do sistema.

⁴⁹ O artigo 9º destacava que o atendimento qualitativo às demandas dependia das condições das rodovias, dos padrões adequados de conforto, higiene, regularidade, pontualidade e segurança.

adequados seleção e aperfeiçoamento do pessoal das transportadoras, especialmente os que lidassem com segurança e atendimento ao público.

As repercussões destas novas diretrizes no sistema de transporte intermunicipal na Bahia deveriam se materializar pela atuação do DTT, que até 1998 foi o órgão estadual incumbido da concessão das linhas de transportes rodoviárias e da implantação do novo regulamento estadual decretado em 1995.

O próximo capítulo buscará inferir o desempenho do sistema de transportes na Bahia após a vigência do novo regulamento de 1995, buscando compará-lo com o desempenho que vinha sendo observado nos anos anteriores. Baseando-se nas referências teóricas da OI, procurará identificar também as razões pelas quais o desempenho não se modificou, apesar da vigência do novo marco legal e regulatório.

7 O DESEMPENHO NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 90

O desempenho do sistema de transportes intermunicipal de passageiros na Bahia na segunda metade da década de 90 pouco foi afetado pela vigência do novo marco legal e do novo regulamento de transportes decretado em 1995. Evidenciou-se uma crise no sistema regular de transportes no que diz respeito ao atendimento às demandas. A explosão incontrolável do número de transportadores clandestinos provocou uma queda na demanda do sistema regular. Neste caso a capacidade coercitiva do Estado no combate ao transporte irregular mostrou-se completamente ineficaz.

O nível de eficiência e qualidade nos serviços foi elevado em algumas empresas dentro do sistema, mas de forma desigual, mostrando-se mais decorrente da ação do empreendedor privado que, em algumas empresas, implantou programas de qualidade, do que pela força do regulamento recém chegado.

As condições de segurança das viagens rodoviárias também permaneceram num nível abaixo do desejável, decorrente em grande parte, da precariedade da malha rodoviária baiana, mas certamente agravada pela falta de garantia oferecida pelo precário sistema de vistorias do DTT.

7.1 O ATENDIMENTO À DEMANDA

A primeira metade da década de 1960 e a segunda metade da década de 1990 apresentam-se como dois momentos opostos de um ciclo de desenvolvimento econômico nacional, evidenciados no sistema de transportes intermunicipal na Bahia.

O primeiro marco, a segunda metade da década de 60, coincide com uma mudança estrutural no mercado de transportes decorrente de uma marcante modificação nas condições de demanda no sistema. Neste período um pico de desenvolvimento urbano e industrial exige a diminuição dos tempos de viagem tornando o transporte intermunicipal parte da rotina diária das populações.

Na Bahia coincide com a implantação de linhas de transporte de Salvador e de Feira de Santana para a Refinaria de Mataripe em Candeias, e a criação de linhas de Salvador para o aeroporto Dois de Julho em Lauro de Freitas. Nesta época, um deslocamento de Salvador a Feira de Santana já era feito em duas horas, e a BR-324 já apresentava um tráfego intenso.

O segundo período, a segunda metade da década de 90, coincide com outra mudança estrutural no mercado de transportes, mas agora, fruto da modificação nas condições de oferta do sistema. O crescimento e fortalecimento do transporte irregular, decorrente não só de uma série de fatores de ordem social e de administração pública, mas também facilitado pela introdução das vans como inovação tecnológica dentro do sistema, alteram a estrutura do mercado introduzindo uma forma danosa de concorrência: a concorrência desregulada por passageiros dentro das linhas do sistema. As vans também proporcionaram a criação de produtos diferenciados, como os serviços de fretamentos, feitos por empresas particulares a grupos de pessoas, que passaram a concorrer com o sistema regular de transporte.

A demanda no sistema regular de transportes rodoviários na Bahia diminuiu na segunda metade da década de 90⁵⁰. A constatação é feita através da diminuição de passageiros nos terminais da Bahia. O terminal de Feira de Santana, por exemplo registrou queda de cerca de 35% no número de embarques durante o período de 1996 a 2000 (ver Tabela 3). E alguns outros terminais do interior do estado no mesmo período a exemplo de São Félix, Iará e Euclides da Cunha quase que foram completamente inviabilizados (SILVA, 2001).

⁵⁰ Esta diminuição segue uma tendência observada em todo o país, inclusive no transporte urbano metropolitano, que de 1995 a 2001, sofre uma queda gradual na demanda, nas principais capitais brasileiras e respectivas regiões metropolitanas. CNT (2002, p. 47) mostra a queda no período.

Tabela 3 - Embarque de passageiros no Terminal Rodoviário de Feira de Santana

mês / ano	1996	1997	1998	1999	2000
Janeiro	191.912	168.618	149.718	133.628	132.618
Fevereiro	167.771	133.423	117.803	103.681	96.109
Março	145.518	129.950	104.636	94.430	93.072
Abril	153.285	128.464	109.874	96.518	90.517
Maiο	144.402	121.706	95.784	96.033	95.417
Junho	159.690	140.293	107.891	105.202	101.935
Julho	148.829	129.039	97.946	97.776	93.210
Agosto	132.857	118.581	96.604	87.661	86.134
Setembro	129.210	116.395	99.325	86.564	88.812
Outubro	137.713	112.292	104.857	90.277	99.274
Novembro	129.977	116.798	93.143	86.441	90.327
Dezembro	182.107	151.178	131.404	121.768	137.126
Total	1.825.267	1.568.734	1.310.983	1.201.978	1.206.551

Fonte: AGERBA (Pólo Feira de Santana)

A diminuição da demanda pelo sistema regular mostra-se decorrente de dois fatores: o primeiro, e em menor grau, o incremento de serviços substitutos do transporte rodoviário regular: os serviços de fretamento de vans, o serviço de transporte aéreo regional e o aumento da taxa de motorização da população. O segundo, e principal, o crescimento incontrolável do transporte irregular.

7.1.1 Os serviços substitutos

As vans contribuíram de diversas maneiras para a diminuição da demanda do sistema regular de transportes rodoviário. Uma delas foi por proporcionar a formação de um novo serviço de locação e fretamento a particulares, substituto do sistema rodoviário público. Ficou mais cômodo alugar um veículo confortável capaz de conduzir um número razoável de pessoas para viagens programadas, que passaram a substituir o serviço de transporte rodoviário regular. Por exemplo, no terminal de Feira de Santana

[...] os embarques para turismo foram os mais sentidos, pois se retirou boa parte dos embarques aliada às facilidades de se contratar uma van que pudesse levar um grupo de forma mais rápida que os velhos ônibus que servem às linhas litorâneas da região.

Este dado é demonstrado quando se analisa o número de autorizações de viagens especiais que a AGERBA tem emitido ao longo dos anos para este tipo de serviço. (SILVA, 2001)

Dentro do mercado de transportes, as vans apresentaram vantagens competitivas na exploração de nichos de mercado até então não explorados, como as viagens programadas de grupos organizados de pessoas. Viagens que se faziam especificamente por empresas de turismo ou por carros particulares passaram a ser feitas por vans, a exemplo de pequenas excursões, cultos evangélicos, festas e aniversários em bairros mais afastados dos centros ou na Região Metropolitana do Salvador, além de prestar serviços terceirizados às agências de turismo e aos hotéis. (VANS..., 2002)

Para estes serviços as vans são mais ágeis e confortáveis, a maioria possui ar condicionado, e ocupam o lugar dos taxis que seriam uma das alternativas possíveis para este tipo de serviço. As vans adquiriram conceito diferenciado na visão dos usuários (ver Box 2).

Box 2 - Visão do Usuário – A Questão das Vans

“O crescimento do uso das vans se insere no aspecto de maior respeito ao direito do cliente e aspiração por qualidade:

- Teve espaço pelo vácuo do mal serviço dos transportes de massa em especial dos ônibus.
- Não é tanto pela maior rapidez, flexibilidade de itinerário, ir sentado (que se oporiam a ser mais inseguro, mais caro) mas pelo **conjunto do modal vans** que atrai.
- O atendimento é mais personalizado, o motorista faz realmente o papel de dono.
- Não há a figura distante e mal vista da empresa.
- O sistema de cobrança é mais suave.

A van, no inconsciente da população, se aproxima do serviço de taxi

- É um modal que tem como aumentar a sua atratividade pelo atendimento personalizado, como por exemplo o uso do celular para marcar horário.
- Poder modificar um itinerário em função do trânsito, de comum acordo com todos os passageiros dando uma sensação de participação, de escolha.
- Atendimento de origens e destinos segmentados aproxima a função de um serviço fretado.” (CNT, 2002, p. 31)

A queda na demanda do sistema regular sofre também a influência de outros fatores, em menor escala, mas também importantes: o aumento da frota de veículos particulares e a concorrência do transporte aéreo regional. O primeiro fator é um fenômeno nacional. Em São Paulo, por exemplo, o número de veículos por habitante, que em 1970 era de 1 para 30, em 1980 passou a 1 para 11. Na década de 90 a taxa de motorização da população continua a

umentar e de 1995 a 2000 passa de 1 / 7 (veículo/habitante) para 1 veículo para cada cinco habitantes (CNT, 2002, p. 86). Não foram encontradas estatísticas específicas para a Bahia, mas estes números mostram uma tendência nacional.

O aumento do uso do transporte aéreo regional é um outro fator que tem afetado a queda na demanda do transporte intermunicipal. A região Nordeste registrou no período de 1996 a 2000, crescente aumento na demanda de transporte aéreo, crescendo a uma taxa média anual em torno de 14.5% ao ano, dos anos de 1996 a 2001. A Tabela 4 mostra em números índices este aumento.

Tabela 4 - Evolução em números índices (fev. 1996 = 100) do número de passageiros transportados no modal aéreo regional do Nordeste

Mês / ano	1996	1997	1998	1999	2000
Fevereiro	100,00	100,12	105,63	114,14	144,33
Mai	76,37	80,56	111,60	106,55	138,35
Agosto	89,97	107,07	137,63	120,11	151,60
Novembro	87,36	99,58	123,94	113,26	143,04

Fonte: Pesquisas CNT - IDET (<http://www.cnt.org.br>), acesso em 26/9/02.

Mas é importante ponderar que, apesar do crescimento do transporte aéreo regional, existe uma limitação na sua influência sobre o transporte rodoviário: a grande maioria dos usuários de transporte rodoviário tem baixa renda familiar. Pesquisa realizada no sistema rodoviário interestadual no Brasil identifica que mais de 70% dos usuários deste sistema tem renda familiar de até 10 salários mínimos e apenas 10% tem renda familiar superior a 15 salários. É coerente se inferir que os números para o Estado da Bahia, principalmente para o interior do estado, estejam nesta média ou abaixo dela, caracterizando uma fraca substituição do transporte rodoviário pelo aéreo.

7.1.2 O transporte irregular

O principal motivo da diminuição da demanda no sistema regular foi o crescimento incontrolável do transporte irregular no Estado. Estima-se que na Bahia haja em torno de 5.000 veículos clandestinos fazendo transporte irregular entre municípios da Região

Metropolitana de Salvador e em todo o interior do Estado (TRANSPORTE..., 2001). Esta situação preocupa o poder público e os agentes concessionários do Estado por ameaçar o sistema regular⁵¹.

Desde o início da regulamentação de transportes de pessoas da Bahia na metade do século passado, sempre existiram transportadores irregulares, mas com perfil diferente dos atuais. Até o final da década de 80 existiam empresas regulares atuando longe dos olhos da fiscalização do Estado, executando transporte em linhas não autorizadas ou ainda não legalizadas pelo governo.

Estes transportadores, porém, não provocavam concorrência danosa ao sistema porque não exploravam linhas de outras empresas regulares. Apenas supriam demandas reprimidas em algumas ligações e não sofriam o combate fiscalizatório do poder público. O Estado apenas fazia esforços para trazer à regularidade os exploradores destas ligações. Isto fica claro nas disposições transitórias de cada regulamento vigente da época onde são estabelecidos prazos para que as linhas não regulares fossem regularizadas.

O poder público, ao longo dos anos, pouco atuou no planejamento do sistema de transportes. A expansão dos serviços, originados da iniciativa empresarial privada, foi suficiente para suprir de alguma forma as demandas por transportes das populações no território do Estado da Bahia. Entretanto a partir da década de 90, a ausência de planejamento, aliada à incapacidade coercitiva do Estado contra a atividade irregular de transportes, permitiu o crescimento e fortalecimento deste segmento que passou a ameaçar o sistema de transportes rodoviário regular.

A alteração no marco regulatório trazendo novos princípios de prestação de serviços públicos não teve repercussão prática na melhoria do desempenho do sistema. A idéia de competição trazida pelo novo estatuto jurídico e a obrigatoriedade da licitação como etapa pré-contratual foi usada mais como uma forma de legitimação dos procedimentos administrativos do que como um instrumento de execução de um Plano Diretor de Transportes⁵².

A ausência de planejamento e regulação do sistema acabou contribuindo para o implemento da forma mais danosa de concorrência observada por Aragão (2000, p. 38): a

⁵¹ O transporte clandestino revela-se um problema nacional que ameaça o sistema regular de passageiros, pela concorrência desleal com as empresas legalizadas. A reportagem do Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão da semana de 04/07/2002 estima em 5000 transportadores clandestinos na região metropolitana de São Paulo e 14000 na do Rio de Janeiro.

⁵² O Plano Diretor de Transportes, como peça de planejamento prevista pelo regulamento de 1995 e incumbida ao DTT, nunca foi elaborado. Faltou claramente planejamento ao sistema.

concorrência desregulada nas linhas fora de um escopo mínimo de planejamento. E, conforme previsto pelo autor, causou comprometimento da segurança e qualidade dos serviços.

Silva (2001) percebe a origem do sistema informal dos dias de hoje, em parte, como repercussão da conduta das próprias empresas regulares do sistema⁵³. Após a promulgação da Constituição de 88, uma série de licitações foram abertas para linhas de transporte intermunicipal, porém, na ausência de planejamento. Segundo o autor, o incremento de novas concessionárias em interseções das linhas gerou uma luta interna dentro do sistema, conduzindo as empresas a incentivarem motoristas e cobradores com o pagamento de comissões sobre o faturamento de cada linha.

À caça de passageiros, os motoristas passaram a fazer paradas irregulares em locais não autorizados, fora dos terminais, gerando pontos de embarque informais⁵⁴. Neles, a aglomeração de pessoas aguardando transporte gerou um mercado potencial para a atuação dos clandestinos. Formou-se o então conhecido mercado de “marcação de carro”, que se tornou o embrião do atual transporte ilegal na região.

A competição pelo usuário se traduziu numa concorrência basicamente em preço, pois pagavam mais barato por um serviço marginal, sem garantia de segurança, sem incorrer em custo das taxas de embarque dos terminais rodoviários, e sem ter que arcar com o custo do transporte urbano para se deslocar até o Terminal Rodoviário. Observe-se que a urbanização crescente tem afastado as populações fisicamente dos terminais rodoviários, aumentando a necessidade de complementação do transporte até o destino final do usuário.

7.1.2.1 A incapacidade coercitiva

Como visto, regulação econômica se refere às restrições impostas pelo poder público sobre a liberdade dos agentes econômicos em estabelecer preços e quantidades dos produtos e em adentrar ou sair do mercado. A restrição imposta pelo Estado se suporta na ameaça de punição que é a condição necessária à prática regulatória.

⁵³ Silva (2001) observou o processo de surgimento dos clandestinos nesta região de Feira de Santana, que possui serviço prestado por praticamente a totalidade das empresas regulares de transporte que operam no Estado da Bahia.

⁵⁴ Estes pontos de embarque em Feira de Santana são bastante conhecidos: A BR-116 Norte, com saída para Serrinha, a BR-116 Sul, com saída para Santo Estevão e ao longo da Av. Presidente Dutra, com saída para Salvador.

A falta de capacidade coercitiva do poder público diante da exploração irregular da atividade de transporte tornou o regulamento de 1995 letra morta no que diz respeito ao controle de entrada e saída da indústria. Apesar do regulamento prevê a necessidade de processo licitatório para a exploração dos serviços, muitos cidadãos, que, na maioria das vezes perderam seus empregos formais e receberam indenizações trabalhistas, compraram suas vans e começaram a fazer transporte intermunicipal e urbano de pessoas, sem nenhuma maior dificuldade para com a fiscalização pública.

Poucas, pontuais e mal planejadas foram as ações de combate ao transporte irregular realizadas pelo DTT, apesar da responsabilidade de coerção a esta atividade ilegal não ser uma incumbência exclusiva deste órgão. Apesar de ter legitimidade para fazer apreensões e aplicar multas as operações de *blitz*, para terem eficácia precisavam ser contínuas e contarem com o apoio de outros órgãos de outras esferas administrativas como a Polícia Militar, as Polícias Rodoviárias Estadual e Federal e os poderes públicos municipais. O envolvimento de todos estes atores depende de políticas de combate ao transporte irregular e não só de ações isoladas.

Silva (2001) compara o desempenho de operações contínuas realizadas em locais previamente estabelecidos com operações planejadas com antecedência e participação de outros atores que não só os funcionários do órgão regulador. Enquanto o primeiro tipo de ação conseguia apreender cerca de 20,3 veículos/mês, as operações planejadas conseguiam uma média de 32,3 veículos/mês. Neste caso observou-se um aumento de cerca de 30% nos embarques do terminal rodoviário. A capacidade coercitiva do Estado parece estar relacionada com a capacidade de planejamento.

7.1.2.2 A evasão de receitas

As proibições a entrada de prestadores no sistema de transportes intermunicipal da Bahia, decorrentes do marco regulatório, aliadas a ausência de coerção estatal, se configuraram em fracas barreiras a entrada de transportadores irregulares na indústria. Apesar de impedirem o ingresso de transportadores no seu segmento regular. Por outro lado, nesta indústria, poucas barreiras à saída são existentes. O particular pode comprar um veículo de transporte tipo van e imediatamente começar a fazer transporte. Não logrando êxito no negócio, pode prontamente se desfazer dos seus ativos sem maiores prejuízos.

A ausência de barreiras a entrada e de custos irrecuperáveis de saída do mercado irregular provocaram uma concorrência desleal no setor. Uma indústria irregular, crescente e fortalecida, concorrendo com uma indústria regular, submetida a contratos e regras pactuadas com o poder público, enfrentando uma contundente queda na demanda.

Por causa desta competição espúria, as empresas regulares tem sofrido uma evasão de receitas substancial e o Estado, perda de arrecadação fiscal, principalmente de ICMS e de encargos trabalhistas, decorrentes da informalidade dos empregos e da não tributação do transporte irregular.

Segundo a Associação das Empresas de Transporte Coletivo Rodoviário do Estado da Bahia (ABEMTRO), a atuação dos clandestinos no Estado tem gerado prejuízos para as empresas de transporte e para o próprio Estado. Pelos seus dados, só a empresa de transportes Águia Branca, no ano de 2000 teve uma evasão de receitas de mais de R\$ 12 milhões (Tabela 5), devido a atuação dos transportadores ilegais nas suas linhas concedidas. A perda total de receitas das oito principais empresas atuantes na Bahia chegou a R\$ 42 milhões no mesmo ano.

Para o Estado da Bahia, a perda de arrecadação de ICMS teria chegado a algo em torno de R\$ 8 milhões, além da evasão de impostos municipais e federais que se somariam mais R\$ 4 milhões só em 2000 (TRANSPORTE..., 2001).

Tabela 5 - Evasão de receitas do sistema de transporte rodoviário de pessoas da Bahia em 2000

Empresas	No. de clandestinos	Evasão diária (R\$)	Evasão em 2000 (R\$)
Águia Branca	658	34.233,00	12.324.160,00
Camurujipe	205	20.879,00	7.516.706,00
Santana	186	20.228,00	7.282.353,00
São Luiz	192	17.580,00	6.329.088,00
Jauá	374	12.937,00	4.658.886,00
Catuense	134	5.177,00	1.863.842,00
Rápido Recôncavo	73	3.757,00	1.352.736,00
Irará	77	1.850,00	753.580,00
Total	1.899	112.884,00	42.081.351,00

Fonte: ABEMTRO - publicada em TRANSPORTE... (2001)

A concorrência desleal do transporte irregular é apontada também como causa da desativação das linhas Salvador - Santo Estêvão e Feira de Santana - Santo Estêvão, exploradas até 2000 pelas empresas Águia Branca e Santana, respectivamente. A ABEMTRO afirma que não existem mais ligações intermunicipais entre algumas localidades da região de Irecê, do Baixo Sul (região entre Vitória da Conquista e Porções), e da região entre Feira de Santana e Serrinha.

A substituição dos transportadores regulares pelos clandestinos tem provocado também a perda de postos de trabalhos formais no setor. Segundo a ABEMTRO seriam cerca de cinco postos formais perdidos para cada veículo regular fora de circulação, com repercussão na arrecadação pública e nas garantias dos trabalhadores, além do enfraquecimento do movimento nos terminais rodoviários do estado e das linhas urbanas alimentadoras do sistema. (TRANSPORTE..., 2001)

7.2 QUALIDADE E EFICIÊNCIA DO SISTEMA

As barreiras legais à entrada no mercado regular aliadas ao problema da assimetria de informação entre o agente (o concessionário) e o principal (o poder público) e ao método de reajuste tarifário por taxa de retorno provocaram diferenciais de qualidade e produtividade na indústria. Algumas empresas, que implantaram programas de qualidade, acentuaram os diferenciais nos níveis de produtividade da indústria, proporcionando sobreganhos aos transportadores mais eficientes.

A falta de conhecimento da composição tarifária do setor, aliada ao método de reajuste tarifário por taxa de retorno e a dificuldade de comparação entre balanços gerenciais das empresas, que ainda se verifica nos dias de hoje, tem conduzido ao estabelecimento das tarifas a um nível em que proporciona a sobrevivência da empresa menos produtiva do setor, e possibilita, por consequência, às mais produtivas, ganhos supra normais.

Os contratos de concessão de longo prazo, hoje em torno de 20 anos (mas algumas empresas prestam serviço sob a contratação feita a mais de 30), anulam o mecanismo seleção natural de empresas eficientes dentro do sistema, através do qual as ineficientes deveriam ser eliminadas, aumentando a eficiência na indústria como um todo. Este fato estimula o incentivo à permanência de empresas ineficientes que amparam os lucros supra normais das mais eficientes.

A chegada de um novo marco regulatório ao setor intencionado a promover a concorrência, a elevar o nível de qualidade dos serviços e da eficiência da indústria não se fez eficaz. O poder público não teve capacidade para implementar o novo marco regulatório e elevar o nível do desempenho da indústria como um todo. Não construiu nem monitorou os índices de qualidade, também não elevou a produtividade da indústria.

7.2.1 Os diferenciais de qualidade e produtividade

Após a vigência do regulamento de 1995 as condições da prestação não mudaram de perfil e, se houve alguma mudança, não foi por força do regulamento de 1995. O primeiro elemento que nos remete a esta constatação é que durante a época de 1990 com o advento e a difusão das idéias e das práticas de qualidade, algumas empresas se motivaram a implantar programas de qualidade e reengenharia, na tentativa de promover a melhoria da qualidade dos serviços e buscar níveis mais elevados de produtividade.

Mas isto não se deu em todas as empresas. Tanto é que, nos dias de hoje, na mesma indústria de transportes rodoviário de pessoas, se apresentam uma série de empresas com formas de gerenciamento diferentes e níveis de produtividade diferentes, com coexistência pacífica e sem ameaça de serem excluídas do mercado.

Apesar de não terem sido avaliados diretamente os níveis de qualidade, a relação de práticas apresentadas pelas empresas revela este diferencial. A observação dos serviços prestados no dia-a-dia mostra também a existência de empresas com excelente nível na prestação de serviços e outras com uma prestação bastante deficiente. O Box 3 mostra uma relação compilada e comparada, com maior detalhamento das práticas observadas por Delgado, Oliveira e Silva (2001).

O trabalho de Delgado, Oliveira e Silva (2001)⁵⁵ fez um levantamento em 2000 das práticas gerenciais e das características administrativas das empresas do sistema de transporte rodoviário intermunicipal da Bahia relativas à manutenção de veículos e procedimentos gerenciais internos, agrupando-as em quatro categorias, que refletem, além da conduta dos prestadores para com a segurança dos usuários, também a forma através da qual cada concessionária conduz a prestação dos serviços e acompanha sua produtividade.

⁵⁵ Delgado, Oliveira e Silva são servidores da Diretoria de Qualidade da AGERBA.

Box 3 - Quadro Classificatório de Empresas de Transporte da Bahia Segundo Práticas Gerenciais

Tipo A: Conjunto de empresas com: (a) procedimentos bem definidos e integrados por sistemas informatizados para limpeza e controle da frota, infra-estrutura adequada; serviço focado na satisfação do cliente, buscando a diferenciação na sua prestação; (b) direcionamento das atividades internas da empresa para a satisfação do usuário; (c) programa de recursos humanos voltado para o desenvolvimento pessoal e profissional dos funcionários, com rotina específica de treinamento; (d) controle integrado de custos com apropriação dos gastos para cada veículo da frota; (e) manutenção chefiada por profissional qualificado com nível superior, instalações bem aparentadas, plano de manutenção definido e controles informatizados, equipamentos de manutenção atualizados e equipe bem dimensionada.

Tipo B: Conjunto de empresas com: (a) procedimentos definidos, porém não integrados, informatizados parcialmente, infra-estrutura adequada para limpeza; (b) atendimento de condições básicas de atendimento ao cliente; (c) controle financeiro e avaliação financeira por veículo, porém com confiabilidade prejudicada pela deficiência dos controles manuais da manutenção; (e) serviços de manutenção completa, controles não informatizados e equipe de pessoal adequadamente dimensionada.

Tipo C: Conjunto de empresas com: (a) procedimentos definidos, não informatizados, infra-estrutura deficiente para limpeza dos veículos; (b) carência de planejamento técnico e operacional da garagem; (c) dependência do motorista como responsável pela satisfação do usuário; (d) inexistência de programa específico de desenvolvimento dos funcionários; (e) acompanhamento financeiro não confiável; (f) execução de serviços de manutenção completa, porém com equipamentos desatualizados e sem plano básico de manutenção; (g) falta de planejamento técnico e operacional e equipe de pessoal da oficina claramente superdimensionada.

Tipo D: Conjunto de empresas com: (a) controle manual de procedimentos, sem infra-estrutura para limpeza dos veículos; (b) falta de planejamento técnico e operacional da garagem; (c) dependência do motorista como responsável pela satisfação do usuário; (d) inexistência de programa específico de desenvolvimento dos funcionários; (e) acompanhamento financeiro completamente deficiente; (f) manutenção com rotinas incompletas e sem planejamento, péssimo aspecto da oficina apesar da terceirização completa dos serviços.

Foram visitadas 55% das empresas atuantes no sistema regional e estrutural de transporte rodoviário do Estado da Bahia, que são responsáveis por 75% da frota dos ônibus intermunicipais. Os pesquisadores identificaram quatro perfis de empresas que representam a variedade existente no sistema, sendo classificadas nos tipos A, B, C e D. O tipo A representa o conjunto de empresas com procedimentos mais eficientes na prestação dos serviços ao usuário e na manutenção dos veículos. O tipo D, o conjunto menos eficiente dentre todos, enquanto os tipos B e C são tipos intermediários entre os tipos A e D.

Uma outra variável do sistema de transportes revela deficiência na qualidade dos serviços num âmbito mais geral: a idade dos veículos utilizados no sistema. A análise da vida útil da frota do sistema intermunicipal da Bahia revela a inadequação dos serviços ao usuário. Delgado, Oliveira e Silva (2001) avaliaram a vida útil dos subsistemas estrutural e regional da Bahia, a partir de dados de parte dos veículos do sistema (cerca de 68% do total), vistoriados pela AGREBA até dezembro de 2000 (base de análise dez/2000). Os resultados revelaram que

a frota baiana tinha vida útil em torno de 6,5 anos. Superior, portanto, ao estabelecido no regulamento de 1995, que seria neste caso, de no máximo 5 anos, e superior também a média nacional que é de 4 anos (CNT, 2002). A análise do desempenho em segurança, mais a frente, detalhará esta análise.

Existe um forte incentivo à manutenção de diferenciais de produtividade dentro do sistema. A remuneração das empresas se dá pelas tarifas de transporte, que sofrem reajustes periódicos. O sistema de reajuste, baseado em taxa de retorno, contempla o aumento do preço dos insumos necessários à prestação dos serviços e deve ser tal que viabilize o equilíbrio econômico-financeiro de todas as empresas, inclusive das menos eficientes. Sendo assim, o preço que cobre os custos das empresas ineficientes gera um sobreganho para os transportadores mais eficientes e, para a sociedade, uma perda social decorrente das práticas ineficientes das empresas mal gerenciadas.

7.2.2 O problema tarifário

O regulamento de 95, não estabelece expressamente o método para a regulação tarifária porém, oferece características genéricas a partir das quais pode-se buscar inferir que método de fato propõe.

Baseando-se na seção X, das tarifas, do regulamento de 95, observamos que a fixação das tarifas deve: cobrir custos dos operadores, remunerar o capital empregado e manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assegurar a sua revisão periódica e o controle de informações necessárias ao cálculo tarifário, assegurar também a manutenção de padrões fixados para os serviços e a possibilidade de melhoramento.

Possui portanto características de método por taxa de retorno, pois baseia-se em remuneração do capital. Esta conclusão é reforçada pela orientação regulamentar de basear os reajustes em informações fornecidas pelas operadoras. Inclusive orienta o DTT na busca de meios de certificar a fidedignidade dos dados fornecidos pelas empresas, e no estabelecimento de procedimentos uniformes para informação das empresas.

Na prática, o DTT sempre teve dificuldades em fazer a composição tarifária. Fundamentalmente pela falta de uniformidade dos dados que impossibilitavam o cálculo da composição tarifária do setor. Não se confirmou, entretanto, a prescrição da Figura 3 (tópico 3.3.1) de que, através do método de reajuste por taxa de retorno, seriam gerados incentivos a

investimentos das empresas e se alcançariam níveis altos na qualidade dos serviços. Na verdade, o cálculo de reajuste tarifário de transportes é, via de regra, feito com base em custo de insumos sem a contabilização dos ativos imobilizados das empresas⁵⁶. E, em última instância, a palavra final sobre o percentual de reajuste tarifário de transporte sempre foi definido pelo governador do Estado.

Por outro lado, a observação de grandes diferenciais de produtividade entre as empresas do sistema, aliado a forte assimetria de informação sobre o nível de remuneração destas empresas mostra que o cálculo tarifário aplicado pelo DTT assegurou a cobertura de custos da empresa menos eficiente, conduzindo as mais eficientes a ganhos supranormais. Não houve portanto distribuição de parte dos ganhos de eficiência produtiva das empresas mais eficientes para a sociedade. Houve de fato, um forte incentivo no sistema, de se manterem empresas ineficientes operando com diferenciais de qualidade e produtividade.

O método de reajuste por taxa de retorno parece também não ter gerado incentivos a renovação da frota. Cinco anos depois da vigência do regulamento que estabelecia com precisão a sua vida útil, praticamente a totalidade das empresas não atendiam aos requisitos regulamentares, apesar da irregularidade ser mais acentuada nas menos eficientes.

7.2.3 O regulamento de 1995 e o desempenho em qualidade

Como visto, no caso específico de transportes existem duas possibilidades regulatórias baseadas na regulação de preços com entrada ou saída: o estabelecimento de preços acima dos custos com restrição da entrada ou o estabelecimento de preços abaixo dos custos com a restrição da saída. O primeiro caso foi o adotado pelo regulamento de 1995, e por todos os outros que o antecederam.

Esta forma de regulação deveria fazer as empresas competirem na variável qualidade, garantindo um bom desempenho em qualidade do sistema. A variável qualidade deveria ser monitorada apenas minimamente, em critérios que fossem importantes apenas para a garantia de condições mínimas de segurança.

No sistema intermunicipal da Bahia a competição em qualidade não aconteceu por uma razão simples: no sistema regular de transporte não houve nenhum tipo de competição na linha. Houve apenas uma empresa explorando cada linha de transporte. Nenhuma que se tenha

⁵⁶ Esta forma de cálculo é comum em grande parte dos Estados brasileiros e tem gerado muitos conflitos entre poder concedente e os transportadores. Ver CAPELETTO (2000).

conhecimento possuiu mais de um prestador. O usuário nunca pôde escolher entre duas empresas prestadoras do serviço, a menos que quisesse trilhar conexões em rotas mais distantes, fazendo o percurso de maneira indireta e despendendo mais tempo de viagem. A concorrência do transporte irregular, como observada, foi via de regra, desregulada e baseada em preço, o que não contribuiu para elevação do desempenho em qualidade do sistema.

De fato, a administração pública do transporte ao longo dos anos sempre entendeu a existência de mais de um transportador na linha como uma situação danosa a viabilidade econômico financeira do negócio e incrementadora do enfraquecimento da empresa e da prestação dos serviços. A observação imediata e superficial do administrador público sobre o transporte irregular, concorrendo desregulamentadamente com o regular e ameaçando este sistema, o conduziu a uma constatação que erroneamente reforçou a idéia da característica ruínosa da concorrência na linha de transporte.

Para Viscusi *et alii* (1997) bastava haver algum nível de concorrência na linha com preços regulados, conforme exemplifica citando o caso de transporte aéreo, para se ter competição na variável qualidade entre os transportadores. Esta experiência o sistema de transportes na Bahia não teve. E, apesar de o novo marco legal enunciar o princípio de opção do usuário, o regulamento de 1995 não avançou em aceitar este comando, e continuou a subordinar a possibilidade de abertura de novos transportadores numa linha existente a critérios subjetivos como “justa necessidade do transporte, viabilidade econômica e considerações sobre reflexo sobre as linhas”. Estes critérios estiveram estabelecidos desde o regulamento de 1947 e nunca se efetivaram.

Parece ter sido com esta idéia de inviabilidade de qualquer concorrência na linha que o regulamento de 1995 preocupou-se substancialmente com o monitoramento da qualidade dos serviços, e neste ponto ele avançou. Como já foi mencionado, os regulamentos e a estrutura administrativa das concessões de transporte na Bahia, a partir da sua regulamentação, não estabeleciam com maior precisão o que se denominava de qualidade de serviços. Mencionava vagamente, ora “condições de conforto e higiene”, ora “regras de conduta dos prepostos da empresa”.

Já o regulamento de 1995 proporcionou subsídios suficientes para a construção de indicadores necessários à avaliação de qualidade dos serviços de transporte intermunicipal na Bahia⁵⁷, porém, até o final da década, tais indicadores ainda não haviam sido construídos. Sem indicadores construídos, o nível de qualidade dos serviços públicos de transporte nunca foi monitorado.

Viscusi *et alii* (1997) já previam que esta não era a maneira mais fácil de se garantir níveis elevados de qualidade. A avaliação requer um esforço administrativo de criação de índices a serem medidos e de parâmetros a servirem de base de comparação. Além do que, o próprio conceito de qualidade possui um certo nível de subjetividade e depende portanto da percepção do usuário. Um mesmo serviço prestado da mesma forma pode ter conceitos de qualidade diferentes por usuários diferentes. Some-se a isto o fato de que as necessidades humanas e as novas possibilidades de serviços e produtos, trazidos pela evolução tecnológica, também modificam o conceito de qualidade a cada época.

Sem a competição na variável qualidade e sem o monitoramento e controle dos seus níveis no sistema como um todo, as melhorias observadas nos serviços de algumas transportadoras se fizeram por fruto de suas próprias iniciativas. E de forma desigual de uma empresa para outra, gerando os diferenciais de qualidade, e também de produtividade. Estes diferenciais ainda contribuem para o efeito de ganhos supra normais das empresas mais eficientes.

7.2.4 A ausência de mecanismo de seleção

Como foi visto, as previsões normativas sobre competição em transporte público indicam duas alternativas não excludentes. A concorrência na linha e a concorrência pré-contratual. A concorrência na linha no sistema de transportes na Bahia ocorreu por força do transporte irregular e não produziu elevação em nível de desempenho da qualidade nem da eficiência.

⁵⁷Matos *et alii* (2001, p. 2) fazem uma avaliação dos regulamentos de 1995 quanto a possibilidade de disporem de subsídios suficientes para a materialização de um programa de qualidade e concluem que o regulamento dispõe de elementos suficientes para tal. A partir daí sugerem cinco dimensões para avaliação da qualidade: (a) qualidade no atendimento aos passageiros, (b) qualidade da frota, (c) qualidade da estrutura administrativa e da garagem, (d) qualidade da operação da frota, (e) qualidade dos pontos de apoio e paradas.

Segundo Viscusi *et alii* (1997), a concorrência pré-contratual, precisa ser acompanhada de uma contratação por prazo determinado. A forma de ajuste entre o particular e o poder público depois da disputa pela exploração da linha é definidora dos efeitos desejáveis ao desempenho do prestador. O autor então, recorrendo a Williamson, constata basicamente duas possibilidades de contratação: contratos recorrentes de curto prazo e os contratos incompletos de longo prazo.

As duas possibilidades prescritas por Williamson visam, na verdade, criar um mecanismo de seleção através do qual seja possível permitir, dentro do sistema de transportes, apenas as firmas mais eficientes e que prestem serviço de melhor qualidade. Para isto, é necessário que haja a possibilidade das menos eficientes perderem a concessão do mercado.

Desde o início da regulamentação de transportes na Bahia, em 1946, até a promulgação da CF/88, as disputas pré-contratuais pouco aconteceram. A regra foi a iniciativa empresarial enxergar viabilidade econômica num trecho de transporte e solicitar a criação de nova linha. Muitos dos contratos porém foram feitos por períodos longos com possibilidade de renovação. Alguns chegavam a 40 anos quando renovados. Por outro lado, como já foi observado, o poder público do Estado nunca monitorou a qualidade dos serviços.

No período de 1991 a 1996, uma série de licitações foi aberta para a concessão de linhas de transporte. A sua eficácia porém teve alcance limitado. Primeiro porque se deu fora de um escopo de planejamento global do sistema. Aparentemente, usou-se o procedimento licitatório mais como uma forma de dar legitimidade administrativa formal a contratação, do que como um instrumento de introdução de eficiência no sistema. Segundo, porque o sistema possui grande número de empresas que têm seus contratos vigentes há mais de 30 anos, e não foi possível modificar-se num curto prazo estas contratações.

As contratações feitas na primeira metade da década de 90 foram feitas por um período de 10 anos com possibilidade de renovação por mais 10. Portanto, contratos de longo prazo, indicados por Williamson para monopólios naturais. Neles há a necessidade de se monitorar a qualidade dos serviços a fim de se evitar comportamento oportunístico dos agentes. Mas, este monitoramento efetivamente não aconteceu.

O regulamento de 1995 não modificou os prazos nem a forma de contratação. Os prazos continuaram sendo de dez anos com possibilidade de uma renovação por igual período, e a qualidade continuou sem ser monitorada, apesar dos comandos regulamentares estabelecerem o seu controle.

Este regulamento trouxe também uma orientação que esteve presente nos anteriores. O estabelecimento de um estágio probatório de dois anos para observação da capacidade técnico-administrativa do transportador. Mas, efetivamente, não se tem notícia, de que alguma transportadora foi penalizada em alguma época por incapacidade, nem antes, nem depois do regulamento de 1995⁵⁸.

Desta forma, o sistema de transportes da Bahia não dispôs de nenhum mecanismo competitivo (nem a competição regulada na linha, nem a competição pela linha) capaz de retirar da indústria empresas ineficientes. Esta ausência permitiu a continuidade de empresas no sistema com desempenhos diferenciados que, aliando-se a forma de reajuste tarifário e a assimetria de informação entre o poder público e concessionários, possibilitou ganhos supranormais às empresas mais eficientes.

7.3 O DESEMPENHO EM SEGURANÇA

O desempenho em segurança do sistema de transportes está estritamente relacionado com o desempenho em qualidade. Viscusi *et alii* (1997) entendem que a regulação da qualidade deve ser exercida até o ponto em que garanta um nível mínimo de segurança. Portanto, nesta avaliação de segurança do sistema de transportes da Bahia, de certa forma estaremos nos referindo indiretamente ao aspecto qualidade⁵⁹.

⁵⁸ Houve casos sim, de perda de concessão por cassação de linhas transportes ao longo da história. Mas não por questões de eficiência ou qualidade. Também, não relacionadas com um regulamento específico. Elas se deram muitas vezes por agressões frontais aos regulamentos, como a interrupção nos serviços em algumas linhas. Mas isto gerou repercussões na via judicial, onde as empresas prejudicadas impetraram mandados de segurança para garantir o seu direito sobre a exploração. Muitos deles foram julgados procedentes e as concessões foram posteriormente restabelecidas aos concessionários. Houve também casos de cassações com viés de legalidade, mas com fundo de motivação política. Disputas políticas entre um certo governador e um deputado estadual, empresário da área de transportes, na década de 70, motivou o poder executivo a usar a lei (diante de motivos pertinentes para tal) para cassar as concessões dos deputado. No governo seguinte, o deputado retomou as concessões por via judicial.

⁵⁹ Como o presente trabalho se propõe a fazer uma abordagem econômica da regulação do sistema de transportes, não nos interessamos por fazer um estudo aprofundado da regulação social do aspecto segurança, que possui na obra de Viscusi *et alii* (1997) um corpo teórico próprio e específico. Diante da impossibilidade de se afastar completamente o risco de morte dentro das relações cotidianas das pessoas, a regulação específica de segurança aborda desde estimativa e avaliação do risco de morte de alguém, até intelecções para avaliação do valor da vida humana, como forma de encontrar uma relação custo benefício visando à determinação de padrões de segurança. Utilizar este referencial teórico implicaria em avaliar a pertinência das próprias orientações regulamentares. A nossa abordagem preferiu se limitar a avaliar se a atuação do poder público, diante das orientações regulatórias postas no estatuto jurídico estudado contribuiu, de alguma forma, para a garantia da segurança no sistema de transportes.

Não foram encontradas estatísticas sobre acidentes no sistema de transportes rodoviário intermunicipal da Bahia mas, através de algumas constatações, pode-se inferir que o desempenho foi indesejável: o destaque da Bahia em número de acidentes nas rodovias e a atuação do transporte irregular dentro do sistema intermunicipal.

A segurança no trânsito é uma das principais preocupações da área de saúde pública no Brasil⁶⁰. Especificamente nas rodovias, o número de acidentes das estradas brasileiras por quilômetro de rodovia, de 1995 a 1998, superaram as estatísticas americanas para o mesmo período em torno de 200%, mesmo possuindo o Brasil uma frota de veículos cerca de dez vezes menor que a dos Estados Unidos. A Tabela 6 detalha melhor a situação.

Tabela 6 – Comparação entre Brasil e Estados Unidos do número de acidentes por quilômetro de rodovia

País / ano	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos	1,06	1,07	1,05	1,00
Brasil	2,59	3,16	3,37	3,27

Fonte: CNT - publicado em CAMINHOS... (2002)

Na Bahia, o caso é mais grave. Em 2000, o Estado foi apontado como o campeão em número de mortes/veículo pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG). Foram 2430 mortes em uma frota de 827 mil veículos, representando 2,9 mortes por mil veículos (CAMINHOS..., 2002)⁶¹.

Quando analisado o desempenho da segurança em relação ao mercado informal, a constatação de desempenho é completamente indesejável. Se no sistema formal o Estado tem dificuldade de executar as inspeções regulamentares e fazer cumprir os regulamentos, no mercado informal as condições de segurança estão a mercê da sorte do usuário. Os veículos

⁶⁰ CAMINHOS... (2002) informa que 62% dos leitos hospitalares públicos de traumatologia do Brasil são ocupados por vítimas de acidentes do trânsito.

⁶¹ A ocorrência de acidentes nas estradas não se relaciona exclusivamente com a conduta dos motoristas ou a qualidade da frota dos veículos. Possui influência significativa também do estado de conservação das rodovias. A Bahia em 2000 possuía 19.271 Km de estradas sob a administração do DERBA, das quais 13.299Km pavimentadas e 5.971Km não pavimentadas. Dentre os principais trechos da malha rodoviária brasileira os piores encontram-se no Estado. Segundo o *ranking* construído pela pesquisa CNT (2002), dos 70 principais trechos nacionais considerados no trabalho, seis, dentre os dez piores, servem à Bahia, e foram classificados como trechos “deficientes”. O pior dentre todos os trechos é o que liga Salvador a Juazeiro, sendo servido por parte da BR-324 e da BR-407, onde são registrados muitos acidentes com vítimas fatais, além de ser uma das principais regiões sujeitas a assaltos na Bahia e no Brasil.

clandestinos trafegam com excesso de passageiros e de velocidade⁶². Boa parte dos veículos utilizados pelos clandestinos são “ônibus com mais de dez anos de uso, comprados em leilões, veículos utilitários e veículos de passeio” que transportam pessoas por todo o interior do Estado da Bahia. (TRANSPORTE..., 2001)

Poderia se pensar entretanto que o elevado índice de acidentes nas estradas baianas não necessariamente estariam relacionadas ao sistema de transportes intermunicipal. Outra constatação porém permite inferir que este número de acidentes se espelha no sistema público de transportes: o elevado número de multas aplicadas pela AGERBA em 2001, associadas a itens de segurança dos veículos que servem ao sistema intermunicipal.

Ao fazerem um balanço das multas aplicadas às empresas de transporte entre os meses de junho de 2001 a dezembro de 2001, Delgado, Oliveira e Silva (2001) constatam que os itens mais desobedecidos pelas empresas estão relacionados a segurança. Os itens falta de documentos de vistoria, vistoria vencida, defeito em equipamento obrigatório e transporte de passageiros além da lotação somaram 45,4% do total das multas aplicadas às empresas de transportes no segundo semestre de 2001. A Tabela 7 detalha melhor os números.

Tabela 7 – Multas aplicadas ao sistema de transporte rodoviário intermunicipal de pessoas da Bahia de jun./2001 a dez./2001

Total geral de autuações	4.090	100,00%
Falta de legenda obrigatória	298	7,30%
Falta de limpeza no veículo	94	2,30%
Alteração nos pontos de parada	102	2,50%
Sanitários sem higiene	161	3,90%
Falta do documento de vistoria	1.100	26,90%
Veículo com vistoria vencida	235	5,70%
Defeito em equipamento obrigatório	449	11,00%
Transporte de passageiros além da lotação	73	1,80%

Fonte: DELGADO, OLIVEIRA e SILVA (2001)

⁶² A segurança é um dos principais problemas que derivam diretamente do transporte clandestino, e não é um problema específico da Bahia, mas sim presente em todo o Brasil. Reportagem do Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão da semana 04 de julho de 2002 mostra o transporte irregular metropolitano de cidades brasileiras, apontando o caso de Brasília onde carros particulares fazem este tipo de serviço, conseguindo clientes possivelmente pela conveniência de deixar os passageiros mais próximos ou em sua própria casa. A reportagem destaca os riscos desta atividade aos usuários no que se refere às condições de segurança. Mostra perseguição policial a um clandestino que faz várias manobras perigosas, trafegando imprudentemente pela contra-mão de uma via movimentada de Brasília.

Qual seria então a relação entre o regulamento de 95 e o indesejável desempenho do sistema em segurança? A relação é que o regulamento orienta práticas que visam garantir um nível mínimo de segurança aos usuários do sistema e estas práticas não foram satisfatoriamente executadas.

7.3.1 O Regulamento de 95 e o desempenho em segurança

O regulamento de 95 incumbiu o DTT pela vistoria periódica dos veículos e da estrutura de manutenção das empresas de transporte, responsáveis por disponibilizar infraestrutura para a execução de serviços de manutenção e por manter a frota dentro de limites de vida útil estabelecidos. Incumbiu também os funcionários do DTT pela fiscalização do transporte “em tudo quanto diga respeito a economia, segurança da viagem, conforto do passageiro e cumprimento da legislação de trânsito e de tráfego”, conforme estabelecido nos artigos de 92° a 95°. Estabeleceu também a necessidade de renovação da frota, fixando limites de vida útil para o uso dos veículos, de acordo com os subsistemas em que atuam.

A obrigatoriedade das vistorias dos veículos como condição para trafegarem estão estabelecidas desde o regulamento de 1946 em seu artigo 51°. O de 1972 destacou um pequeno capítulo salientando a sua obrigatoriedade semestral, e aplicação de penalidades, como a retirada de tráfego, para os veículos não vistoriados, conforme o seu artigo 46°. O de 1978 estabeleceu obrigatoriedade anual para as vistorias, conforme artigo 52°.

O regulamento de 1995 conteve um maior detalhamento das atividades fiscalizatórias referentes a garantia de segurança dos veículos. Além da obrigatoriedade de vistorias anuais, para veículos de até 5 anos, e de vistorias semestrais para os demais, estabeleceu como condição necessária ao Registro Cadastral da Empresa a comprovação de existência de instalações adequadas para a guarda e manutenção da frota, exigindo área de manutenção preventiva primária necessária à limpeza, lavagem, reabastecimento, lubrificação, reparos de emergência com ferramentas convencionais (artigos de 46° a 56°). Estabelece também penalidades, como multas e retenção do veículo, para descumprimento de dispositivos que colocassem em risco a segurança dos passageiros (artigos de 98° a 101°).

Os relatos de pessoas ligadas ao DERBA no período de 1947 a 1983 revelam que as vistorias eram feitas pró-forma e eram por demais insipientes. Não havia recursos disponíveis, inclusive de pessoal para a sua realização, e o poder concedente da época, o DERBA, era incumbido de uma série de outras atividades, como a construção de estradas, a que dedicava

sua maior atenção. O surgimento do DTT também não alterou esta situação de fiscalização e vistorias precárias, pois este foi um órgão que atuou fortemente centrado na construção de terminais rodoviários pelo interior do Estado. Quando do surgimento do regulamento de 1995 o DTT não era mais autarquia. Já houvera sido transformada em órgão da administração centralizada e as dificuldades em efetivar eficazmente as ações de vistorias persistiam.

Delgado, Magnago e Machado (2001) ao relatarem a reestruturação do sistema de vistorias do Sistema de Transporte Rodoviário de Passageiros da Bahia, a partir de 2001, demonstram a inadequação e ineficácia do sistema de vistorias realizadas até o final da década de 90. Havia carência de definição de procedimentos para as ações, decorrendo daí omissões de informações sobre os veículos, informalidade na marcação das vistorias e na tramitação do laudo de vistoria, havia falta de definição de prazos para remarcações e demasiada autonomia do vistoriador, que era o único responsável pela realização dos serviços. Além da falta de confiabilidade dos arquivos.

Além destas deficiências existia um número insuficiente de vistoriadores, sem treinamento específico, para executar as vistorias em todo o Estado da Bahia, que segundo dados da AGERBA no ano 2000, possuía cerca de 2500 veículos, distribuídos em 52 empresas (DELGADO, OLIVEIRA e SILVA, 2001). Isto demonstra a completa inadequação e ineficácia do comando regulamentar sobre as ações de vistorias, deixando as condições de segurança do sistema completamente dependente da conduta das empresas prestadoras.

Um outro aspecto que se relaciona intimamente com a garantia da segurança e a adequação dos serviços é a idade da frota do sistema intermunicipal. O regulamento de 95 inova ao subdividir o sistema de transportes intermunicipal da Bahia em três subsistemas, estabelecendo para cada um deles exigências diferenciadas para quanto a vida útil dos ônibus que nele circulam: (a) o subsistema estrutural (caracterizado pelas linha de longo curso) deveria, pela previsão regulamentar, possuir veículos com vida útil máxima de até cinco anos, o subsistema regional (médio curso), vida útil máxima de até dez anos, e o subsistema rural, vida útil máxima de até quinze anos. Conjuntamente a frota das empresas para cada linha deveria possuir vida útil média, no máximo, igual à metade da vida útil permitida para cada categoria de linha, conforme o subsistema mencionado (BAHIA, decreto nº 4.342, 1995, art. 49°).

Na prática, as exigências de vida útil da frota não foram cumpridas pelas empresas, nem o poder público teve capacidade para exigir o cumprimento desta determinação

regulamentar, haja vista, as dificuldades já mencionadas em relação ao sistema de vistorias e a necessidade de integração de informações.

Dados de dezembro de 2000 apresentados em Delgado, Oliveira e Silva (2001), antes da reestruturação do sistema de vistorias da AGERBA, apontam que, dentro do sistema regular de transporte estrutural, cerca de 12% dentre os veículos cadastrados, trafegavam com vistorias vencidas. Dentre 1722 veículos vistoriados em 31 empresas do sistema intermunicipal regional, 449 (26%) apresentavam vida útil acima dos dez anos, portanto em desconformidade completa com o regulamento. Isto sem considerar a vida útil em conjunto por empresas, que pelo regulamento deveria ser de no máximo cinco anos. A análise dos dados por empresas mostra que 26 delas (84%) apresentavam idade média da frota superior ao máximo estabelecido⁶³.

Constata-se então que o poder público foi incapaz para implantar as orientações do regulamento de 1995 referentes a vistorias, fiscalização e monitoramento da vida útil da frota. Surge então a necessidade de se investigar as razões das quais decorre esta ineficácia.

7.3.2 O DTT e os grupos de interesse

A razão que parece emergir com maior clareza desta análise é a inadequação institucional do DTT como órgão responsável pela regulação do sistema. O órgão não possuía as características de uma boa agência reguladora observadas por Oliveira (2001) e foi fortemente influenciado pelos interesses dos grupos dos transportadores e do governo.

O DTT foi um órgão que teve o seu embrião na estrutura administrativa do DERBA e posteriormente foi reorganizado em autarquia com autonomia administrativa e financeira. Razões políticas, na década de 80, motivaram a incorporação do DTT pela Secretaria de Transportes e Comunicação do Estado, gerando um vínculo hierárquico formal e direto com o chefe do executivo. Este vínculo retirou toda a autonomia e independência do órgão, submetendo as decisões do órgão a orientações políticas.

O órgão não possuía independência decisória, pois estava submetido a administração central; não possuía independência de objetivos, pois subordinava-se a orientações políticas; não possuía independência de instrumentos, pois suas ações dependiam de decretos editados pelo chefe do executivo (não possuía portanto *poder regulador*) e também não possuía

⁶³ Por razões metodológicas, a pesquisa avaliou conjuntamente, empresas dos sistemas estrutural e regional como sendo todas do sistema regional. Se aplicado critérios de vida útil do sistema estrutural (vida útil máxima de 5 anos e vida útil média da frota de 2,5 anos), nenhuma empresa apresentaria situação de conformidade com o regulamento.

independência financeira, retirada pela anexação à administração central. O chefe do órgão era nomeado pelo governador do Estado e tampouco possuía estabilidade. O DTT também não possuía um quadro de pessoal que apresentasse características de excelência técnica, inclusive para a execução das vistorias.

A ausência de características de uma boa agência reguladora facilitou a captura do órgão por interesses dos grupos mais influenciadores que o cercaram: o governo e o dos transportadores. O primeiro grupo mais do que capturou, incorporou ao seu corpo central a estrutura do DTT, que um dia fora uma autarquia. O órgão, porém, não sofria influência só do governo estadual. Era muito comum os chefes dos postos do interior do Estado receberem pedidos dos políticos locais pleiteando algum tipo de favorecimento.⁶⁴

O grupo dos transportadores também influenciou com certa importância as ações do DTT. Não só através do que foi relatado sobre o controle e assimetria de informações relativas à composição tarifária, mas também, no que diz respeito às ações de fiscalização e vistorias. Estas atividades eram exercidas por um número reduzido de pessoas, que possuíam demasiada autonomia, trabalhavam há anos desenvolvendo a mesma atividade e recebendo baixos salários. Isto gerava um forte estímulo a corrupção. Existiram inclusive punições registradas a servidores que não realizavam as vistorias e também aconteceram demissões decorrentes do não exercício das vistorias e fiscalização⁶⁵.

Influenciado fortemente pelos dois grupos de interesses mais importantes, o DTT permaneceu impotente ao desenvolvimento da melhoria dos serviços aos usuários. Este grupo, de interesses difusos, conforme prescrito pela teoria da captura, ficou prejudicado no atendimento das suas necessidades de transporte adequado, em especial no aspecto de qualidade e segurança dos serviços.

O DTT não dispôs de uma ouvidoria como canal formal para manifestação dos interesses dos usuários e isto impossibilitou sua maior influência diante da baixa qualidade dos serviços. Um usuário que se sentia prejudicado, quando encontrava um posto de fiscalização, preenchia um livro de ocorrências que era passado ao chefe do pólo. Às vezes este livro era encaminhado para a sede do DTT na capital mas efetivamente em nada repercutia as reclamações.

⁶⁴ Na época em que tomou posse os funcionários da AGERBA concursados em 2000, foi encontrado no posto do DTT de Feira de Santana um saco de bilhetinhos de políticos locais que solicitavam ao chefe do DTT os mais variados tipos de favorecimentos, sinalizando a força do assédio dos grupos políticos locais à chefia do órgão.

⁶⁵ Era muito comum também a existência de vínculo empregatício entre as transportadoras e parentes e amigos dos agentes de fiscalização. Abolir estas relações foi um dos desafios iniciais da atuação da AGERBA como órgão regulador de transportes na Bahia.

8 CONCLUSÃO

A expansão do sistema de transportes rodoviário de pessoas na Bahia se materializou articuladamente com o desenvolvimento econômico nacional, ao longo da segunda metade do século XX. A política industrial brasileira, baseada na estratégia de substituição de importações, visando criar e explorar um mercado interno, necessitou expandir as fronteiras de consumo dentro do território nacional e para isto precisou optar por um modal de transportes capaz de atender a esta necessidade.

Baseado no investimento público, o desenvolvimento industrial do país preocupou-se sobremaneira com a expansão produtiva e deixou de lado as questões relativas a qualidade e eficiência. O sistema de transportes rodoviário de pessoas na Bahia, também. O empresário de transportes foi o grande executor da expansão dos serviços no território baiano. Enxergando viabilidade na exploração de transporte de pessoas numa nova linha, empreendeu, aventurou-se e arriscou-se num processo que permitiu a integração quase que completa do território baiano por via rodoviária.

A escassez de recursos públicos, decorrentes da crise fiscal do Estado, inviabilizou a expansão do sistema interno nacional de transportes através do modal ferroviário. A construção de uma malha férrea demandava recursos vultosos e não havia incentivos a investimentos privados. Além de ser atrativa como atividade econômica a investidores particulares, a opção rodoviária, naquele momento, apresentou as vantagens de requerer menores somas de recursos e de possibilitar a expansão de forma gradativa. O sistema rodoviário tornou-se então a principal modalidade de transporte utilizada em território nacional, atingindo 96% dos passageiros-quilômetros transportados no país ao final do século XX.

Iniciada em 1946, a regulamentação dos transportes na Bahia pouco influenciou o curso natural do processo de expansão. A viabilidade econômica e a capacidade empresarial continuaram sendo os determinantes da expansão do sistema. Os regulamentos de 1946, 1972 e 1978 tiveram a função mais de dar um caráter de legitimação administrativa aos procedimentos de contratação público-privada do que de garantir qualidade e segurança ao usuário.

A preocupação precípua do governo com a expansão do sistema, negligenciando os aspectos de qualidade e produtividade revelou-se na atuação do DERBA e do DTT (autarquia). Estes órgãos se esmeraram mais nas suas atividades executivas (o primeiro, na construção e manutenção de estradas; o segundo, na construção de terminais) do que em atividades regulatórias ou de fiscalização.

Induzindo o movimento de reforma do Estado através de privatização de empresas públicas e quebra de monopólios, a crise fiscal que se abateu nas economias capitalistas na década de 80 trouxe à luz a necessidade de se introduzir qualidade e competitividade na indústria nacional em busca de ganhos de eficiência. A CF/88 marca uma mudança na direção da política industrial nacional, trazendo um novo espírito às relações econômicas. Qualidade, produtividade e eficiência passaram a vigorar na ordem do dia.

Para se elevar o desempenho da indústria, em especial a de serviços públicos nascida do investimento público, entendia-se como necessário introduzir concorrência nos setores potencialmente competitivos e regulação nos de monopólio natural. As indústrias de serviços públicos passaram a ser compostas por capital privado, porém submetidas a regulação estatal.

A chegada do estado regulador atinge também os serviços de transportes que, apesar de sempre ter sido composto por capital privado, nunca foi consistentemente regulado. Até então o espírito da expansão produtiva havia sido o direcionador do desenvolvimento desta indústria.

A promulgação da CF/88 trouxe no seu bojo um novo marco legal para a indústria de serviços públicos como um todo. A lei de concessões (lei 8.987/95) foi um dos principais formalizadores destas mudanças. Em 1995, o governo do Estado da Bahia decretou um novo regulamento de transportes intermunicipal que trouxe em si o espírito das mudanças legais e regulatórias, visando à introdução de eficiência, produtividade, qualidade e segurança para uma prestação adequada dos serviços.

Porém, o que se observou na segunda metade da década de 90 foi a manutenção dos mesmos padrões de desempenho existentes no sistema até então. O poder público não conseguiu implantar o novo regulamento e nem elevou os níveis de performance do sistema de transportes. Confirma-se então a hipótese de que o novo marco legal e regulatório não provocou elevação do nível de desempenho do sistema de transportes rodoviário de pessoas na Bahia.

Constata-se também que esta ineficácia mostrou-se decorrente de três fatores principais: a fraqueza coercitiva do Estado no combate ao transporte irregular, a existência de incentivos a manutenção de diferenciais de produtividade na indústria e a inadequação do DTT como órgão responsável pela atividade regulatória de transportes.

Fatores econômico-sociais, como o aumento do desemprego, aliados ao surgimento das vans como inovação tecnológica no sistema de transportes favoreceram o crescimento e fortalecimento do transporte irregular no Estado. Neste momento revelou-se a incapacidade coercitiva do poder público estadual no combate a esta atividade.

A falta de planejamento e articulação dos poderes públicos municipais, estadual e federal no combate ao clandestino permitiram que esta atividade se fortalecesse a ponto de causar uma queda de demanda ao longo dos anos no sistema regular de transporte, repercutido em decréscimo de empregos formais na indústria e perda de arrecadação tributária do governo.

A existência de empresas com diferenciados desempenhos produtivos dentro da indústria, remuneradas por uma tarifa calculada por método de taxa de retorno, num ambiente de forte assimetria de informação de custos entre concessionários e regulador, permitida pela ausência de um mecanismo de seleção de empresas produtivas da indústria, proporcionou às empresas mais produtivas um sobreganho decorrente da tarifa que remunerava a empresa menos eficiente. Neste momento revelou-se também a ineficácia do comando regulamentar que previa o monitoramento da qualidade dos serviços prestados. O DTT não chegou nem a construir os índices.

O regulamento de 1995 incumbiu o DTT de atividades típicas de regulação, porém ele não possuía as características adequadas ao exercício das práticas regulatórias. Não possuía as características de uma boa agência reguladora conforme estabelecido por Oliveira (2000). Faltou-lhe autonomia administrativa e financeira para que pudesse exercer com independência

as atividades prescritas pelo regulamento, faltou-lhe quadro técnico especializado para regular a indústria, faltou-lhe também o poder regulador.

A ausência de uma estrutura adequada permitiu que o DTT sofresse forte interferência do governo do Estado, em verdade foi parte do corpo da administração central, e impediu o exercício eficaz dos seus agentes das atividades fiscalizatórias e de vistorias.

As três assertivas, reveladoras do argumento do trabalho, parecem mostrar uma relação intrínseca entre si. A idéia de que o DTT não foi uma instituição capaz de proporcionar a efetiva implantação do regulamento parece ser a afirmação mais abrangente das três. Em não tendo sido uma estrutura adequada, não foi capaz de se articular com demais órgãos do poder público para efetivar políticas de combate ao transporte clandestino, tampouco implantou qualquer mecanismo de seleção capaz de retirar da indústria as empresas menos produtivas e que ofereciam menor nível de qualidade nos serviços. A ausência de eficácia dos comandos regulamentares também permeiam as assertivas, porém parece ser menos uma causa, e mais uma consequência, da inadequação institucional do DTT como agência reguladora.

A necessidade de estrutura institucional adequada à eficácia do processo de regulação mostra um caminho importante e que não deve ser negligenciado nas reformas que nos dias de hoje se processam no Estado Brasileiro. A constituição das agências reguladoras setoriais federais e multisetoriais estaduais não podem prescindir dos requisitos de autonomia e independência para serem eficazes no processo de regulação. Sem independência e autonomia da agência não há regulação.

A experiência de se incumbir atividades regulatórias a um órgão sem estas características pôde ser observada no sistema de transportes intermunicipal de passageiros da Bahia. Só a edição de um novo marco legal e de um regulamento não foi suficiente à elevação dos níveis de desempenho do sistema. A letra legal serviu apenas para formalizar e legitimar os procedimentos administrativos internos do poder público, porém, se mostrou incapaz de materializar aumento de bem-estar social.

Pelo presente trabalho, pôde-se também observar os avanços permitidos e as limitações impostas pelo referencial teórico escolhido. A Organização Industrial, mais especificamente o paradigma ECD, permitiu estruturar o pensamento para se enxergar as relações entre os agentes econômicos dentro da indústria de transportes. As prescrições normativas sobre as variáveis de regulação, os fundamentos de competição em transportes

público, juntamente com a teoria agente-principal permitiram identificar a estrutura de incentivos dos agentes atuantes no segmento de transportes. A OI e as prescrições sobre as características desejáveis de uma agência regulatória permitiram observar a inadequação institucional do órgão regulador.

A OI desvia o olhar do estudo das falhas de mercado para o estudo dos grupos de interesse que circundam a indústria e a atividade regulatória. Aprofunda o exame da regulação por um viés comportamental dos agentes, buscando identificar a sua conduta diante da possibilidade de ganhos de bem-estar pela influência na agência regulatória.

O presente estudo limitou-se entretanto a avançar até a constatação de inadequação da estrutura regulatória diante da existência dos grupos de interesses e não se ateve a compreender como estes grupos atuaram. Um exame deste tipo poderia permitir identificar que estrutura de incentivos seria necessária para preservar os direitos dos usuários, embasando os fundamentos que caracterizam uma boa agência reguladora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Moacyr T. O. A.; JORGE, Riomar M.; MORI Cintia M. Quando a ouvidoria não ouve. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

ARAGÃO, Joaquim. *et al.* Sacudindo a poeira e construindo um novo ciclo do desenvolvimento de transporte público por ônibus. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (Org.). **Transporte em tempo de reforma**: ensaio sobre a problemática. Brasília: L.G.E., 2000, p. 33-52.

BAHIA. Decreto nº 12.977 de 30 de maio de 1944. Aprova o regimento da Secretaria de Viação e Obras Públicas. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 31 mai. 1944. P. 8690.

BAHIA. Decreto nº 13.527 de 12 de dezembro de 1946. Aprova o regulamento provisório para o transporte coletivo de passageiros nas estradas de rodagem. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 13 dez. 1946. nº. 1.203. p. 709.

BAHIA. Decreto nº 20.322 de 31 de agosto de 1967. Reorganiza o Departamento de Estradas de Rodagens da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 02 set. 1967.

BAHIA. Decreto nº 23.120 de 18 de outubro de 1972. Aprova o regulamento do serviço de transporte coletivo intermunicipal do estado da Bahia. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 14 e 15 out. 1972. nº. 9283 e 9284.

BAHIA. Decreto nº 25.069 de 06 de janeiro de 1976. Altera o Decreto no. 23.120, de 28/07/72 (Regulamento do serviço de transporte coletivo intermunicipal do estado da Bahia). **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 07 jan. 1976. p. 2.

BAHIA. Decreto nº 26.194 de 20 de junho de 1978. Dá nova redação ao artigo 18 do decreto no. 23.120 de 28 de julho de 1972. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 21 jun. 1978. p. 2.

BAHIA. Decreto nº 26.413 de 11 de outubro de 1978. Aprova o regulamento do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal do estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 12 out. 1978. p. 3.

BAHIA. Decreto nº 29.984 de 22 de setembro de 1983. Transfere para o Departamento de Transportes e Terminais – DTT as competências e atribuições conferidas ao Departamento de Estradas de Rodagem da Bahia – DERBA no Regulamento do Serviço Público de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal do Estado da Bahia. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 23 set. 1983. p. 8.

BAHIA. Decreto nº 30.254 de 28 de dezembro de 1983. Altera o regulamento das taxas do estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 29 dez. 1983.

BAHIA. Decreto nº 31.797 de 17 de junho de 1985. Altera o Regulamento do Serviço Público de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 18 jun. 1985. p. 8.

BAHIA. Decreto nº 3.590 de 23 de abril de 1990. Altera o artigo 5º do Decreto nº 30.254 de 28 de dezembro de 1983 e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 24 abr. 1990. p. 3.

BAHIA. Decreto nº 4.342 de 27 de junho de 1995. Aprova o Regulamento de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 28 jun. 1995.

BAHIA. Decreto-lei nº 12.826 de 21 de julho de 1943. Fixa a quota-parte do imposto único sobre combustíveis, destinados aos municípios, de acordo com o decreto-lei 5.511, de 231 de maio de 1943, e devidamente autorizado pelo senhor Presidente da República. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 22 jul. 1943. nº. 208.

BAHIA. Decreto-lei nº 816 de 12 de julho de 1946. Reorganiza o Departamento de Estradas e Rodagens e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Executivo, Salvador, BA, 14 jul. 1946. nº. 1.082. p. 15753.

BAHIA. Lei nº 4.193 de 09 de dezembro de 1983. Institui taxas pelo exercício do poder de polícia e de prestação de serviços e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 10 e 11 dez. 1983.

BAHIA. Lei nº 6.566 de 10 de janeiro de 1994. Dispõe sobre serviços de transporte intermunicipal de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 11 jan. 1994.

BAHIA. Lei nº 6.654 de 15 de julho de 1994. Dispõe sobre a outorga de permissão e concessão para a exploração dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 16 e 17 jul. 1994.

BAHIA. Lei Delegada nº 42 de 17 de março de 1983. Cria o Departamento de Transportes e Terminais – DTT e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 18 mar. 1983. p. 5.

BAHIA. Lei Delegada nº 59 de 01 de junho de 1983. Altera a Lei Delegada nº 42, de 17 de março de 1983 e dá outras providências. **Diário Oficial da Bahia**, Poder Legislativo, Salvador, BA, 02 jun. 1983. p. 8.

BARAT, Josef. Política de transporte: avaliação e perspectivas face ao atual estágio de desenvolvimento do país. **Revista Brasileira de Economia**. v. 27, n. 4, p. 51-83, out/dez. 1973.

BENJÓ, Isaac. **Fundamentos de Economia da Regulação**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1999.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil**. Brasília, DF: 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.463 de 27 de dezembro de 1945. Reorganiza o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cria o Fundo Rodoviário nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 29 dez. 1945. nº. 294. p. 19265.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim. Desafios e riscos da transição institucional no transporte rodoviário interestadual de passageiros: do órgão gestor a agência reguladora. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 105., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

CAMINHOS sem volta. **A Tarde**, Salvador, 22 set. 2002. L&I, p. 7.

CAMPOS, Anna M.; AVILA Jorge P. C.; SILVA, Dércio S. Jr. Avaliação das agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 29-46, set/out. 2000.

CAPELETTO, Gilberto José. Regulação do serviço intermunicipal de passageiros: o caso gaúcho. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 2000, Salvador. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2000.

CARNEIRO, José Geraldo Piquet.; As Dificuldades Burocráticas das Agências. In: SEMINÁRIO: REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: OS DIREITOS E DEVERES DAS EMPRESAS E DA SOCIEDADE APÓS A PRIVATIZAÇÃO, 2000, São Paulo. **Anais...**São Paulo: FAPESP, 2001. p. 27-34.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (CNT), 2002. **Transporte de passageiros...**Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. Disponível em <http://www.cnt.org.br>. Acesso em set. 2002.

CUÉLLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo**. São Paulo: Dialética, 2001. 159p.

DANTAS, Alexis; KERTSNETZKY, Jacques; PROCHNIK Victor. Empresa, Indústria e Mercados. In: KUPFER, David; HASENKLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap.2. p. 23-41.

DELGADO, José Alberto; MAGNAGO, Júlio César; MACHADO, Lídice Bahia. Reestruturação do sistema de vistorias pela AGERBA. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 138., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

DELGADO, José Alberto; OLIVEIRA, Leticia Maria Faria de; SILVA, Zenaldo Nunes da. **Estudo sobre a renovação da frota de veículos do sistema intermunicipal de passageiros do estado da Bahia.** 2001. 63 f. Monografia (Especialização em Gestão Organizacional Pública) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2001.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social?. In: Seminário Internacional Restruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. **Anais...** São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.

FALTA de transporte motiva protestos em Santo Inácio. **A Tarde**, Salvador, 1^o set. 2002..

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes de; KUPFER, David. Política Industrial. In: KUPFER, David; HASENKLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap.23. p. 545-567.

FIANI, Ronaldo. In: KUPFER, David; HASENKLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap.12. p. 267-286.

FONTENELE, Ana Maria de Carvalho. **Progresso e método na história das teorias da organização industrial.** 1995. 375 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

GARÓFALO, Gilson de Lima; CARVALHO, Luiz Carlos Pereira de. **Teoria Microeconômica.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986. 573 p.

GOMIDE, Alexandre; ORRICO, Rômulo Filho. Concessões de serviço público de ônibus urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, Joaquim (Org.). **Transporte em tempo de reforma: ensaio sobre a problemática.** Brasília: L.G.E., 2000, p. 139-161.

HEBER, Florence; FISCHER, Tânia. Regulação do Estado e reforma nas telecomunicações. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 143-164, set/out. 2000.

KUPFER, David. Barreiras estruturais a entrada. In: KUPFER, David; HASENKLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap.6. p. 109-128.

MATOS, Frederico F. C.; MARTINS, Luiz G. M.; BALBI, André L. L.; VALENTE, André L. C. Definição de Critérios para Avaliação da Qualidade do Transporte Coletivo Intermunicipal no Estado da Bahia. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 112., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MORI Cintia M. A certificação da ouvidoria CSPE na ISO 9002. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 95, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

NOVA Antônio C. B. A quem serve a ouvidoria?. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 63, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

OLIVEIRA, Gesner. Características de uma boa agência reguladora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 set. 2001. Opinião Econômica.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

PASSANEZI, Reynaldo Filho. Lei de concessões e avanço da privatização da infra-estrutura no Brasil. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 001, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

PASSANEZI, Reynaldo Filho. **Privatização e reforma institucional da infra-estrutura no Brasil** - em busca de ganhos fiscais e de eficiência econômica. 1998. 254 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

PECI, Alketa; BIANOR, Scelza C. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 99-118, set/out. 2000.

PEDRO Alexandre isolado por falta de ônibus. **A Tarde**, Salvador, 20 nov. 2002.

PEREIRA, Adriano Pinto. **Privatização e regulação de serviços públicos**: um estudo com ênfase no risco de captura do agente regulador. 1999. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

PINTO, Helder Queiroz Jr; FIANI, Ronaldo. Regulação Econômica. In: KUPFER, David; HASENKLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap.22. p. 515-543.

SAVAS, E.S. **Privatização**: a chave para um governo melhor. Nórdica, 1990.

SCHERER, F.M.; ROSS, D. **Industrial Market Structure and Economic Performance**. Chicago: Rand McNally & Co, 1990.

SILVA, Antônio Rosivaldo Ferreira da. A fiscalização do transporte clandestino na região de Feira de Santana. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 142, 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001.

STONE, Alan. **Regulation and Its Alternatives**. Washington: Congressional Quarterly Press, 1982.

THOMAS, Steve D. A Regulação da Indústria Elétrica Privatizada e Independente: A experiência Britânica. In: SEMINÁRIO: REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: OS DIREITOS E DEVERES DAS EMPRESAS E DA SOCIEDADE APÓS A PRIVATIZAÇÃO, 2000, São Paulo. **Anais...**São Paulo: FAPESP, 2001. p. 52-68.

TRANSPORTE ilegal já tem 5 mil veículos. **A Tarde**, Salvador, 29 jul. 2001. Local, p. 7.

VANS ganham mais espaço para viagens curtas. **A Tarde**, Salvador, 28 jul. 2002. Local, p. 22.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M.; HARRINGTON, J.E. **Economics of Regulation and Antitrust**. 2. ed. Massachusetts: The MIT Press, 1997.

WRIGHT, Charles. **Transporte rodoviário de ônibus**. Brasília: IPEA, 1992. 98p.

ZAIONS, Denise. Uma sugestão de Metodologia para as Vistorias Regulatórias dos Serviços de Transporte Intermunicipal de Passageiros por ônibus no RS. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 83., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABAR, 2001