



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**FRANKLIN TIAGO DIAS SILVA**

**UMA COMPARAÇÃO ENTRE VISÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO NO  
BRASIL**

**SALVADOR  
2008**

**FRANKLIN TIAGO DIAS SILVA**

**UMA COMPARAÇÃO ENTRE VISÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO NO  
BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado

**SALVADOR  
2008**

**FRANKLIN TIAGO DIAS SILVA**

**UMA COMPARAÇÃO ENTRE VISÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO NO  
BRASIL**

Aprovada em      Julho de 2008

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho  
Faculdade de Economia – UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Antonio Plínio Pires de Moura  
Faculdade de Economia – UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Henrique Tomé da Costa Mata  
Faculdade de Economia – UFBA

Para Adelize (in memoriam)

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família que sempre me deu suporte emocional, financeiro e psicológico para que eu pudesse concluir o curso.

Ao prof. Ihering, que com sua imensa paciência e dedicação acreditou no meu trabalho e potencial.

Aos meus familiares que sempre me incentivaram, principalmente nos momentos mais difíceis. Não cito nomes por receio de esquecer alguém.

Aos meus amigos da faculdade, pelo carinho dispensado a mim.

Aos meus amigos de longas datas, sempre me trazendo muita alegria.

E a todos aqueles que, em maior ou menor participação, fizeram com que esse trabalho fosse possível de ser realizado.

Muito obrigado a todos.

## **RESUMO**

As cidades brasileiras passam por uma grande crise nos seus sistemas rodoviários. A estrutura monopolizada que se formou ao longo dos anos se perpetuou e impõe às cidades ineficiências, comprometendo a qualidade de vida de todos. Desse modo as respostas para os desafios que os sistemas de transporte urbano estão enfrentando, na maioria das cidades do país, encontram-se em novos paradigmas regulatórios, organizacionais e institucionais. Este trabalho discutirá as duas visões, RESET (Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transporte) e ANPT/NTU (Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos / Associação Nacional de Transportes Públicos) sobre os problemas no transporte público, dando ênfase à competição no sistema e um enfoque à cidade do Salvador.

Palavras chave: Transporte público. Monopólio. Captura regulatória. Concorrência.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Representação do círculo vicioso entre os meios de transporte público e privado.....	13
Gráfico 1 - Utilização dos modos de transporte por classe socioeconômica (coletivos e individuais).....	16
Gráfico 2 - Tempo médio das viagens por classe socioeconômica.....	15
Gráfico 3 - Evolução do número total de passageiros do transporte público em Salvador.....	19
Gráfico 4 - Evolução da tarifa do transporte coletivo de Salvador.....	19
Gráfico 5 - Custo de passageiro transportado de Jan. 1999 a Dez. 2007.....	20
Gráfico 6 - Evolução do IPK de Salvador.....	21
Gráfico 7 - Evolução no número de viagens realizadas por transporte coletivo em Salvador.....	21
Gráfico 8 - Evolução dos Km percorridos anualmente pelo transporte coletivo.....	21
Gráfico 9 - Evolução da idade da frota de ônibus de Salvador.....	22
Gráfico 10 - Evolução da renda Jan 1999 a Dez 2007 .....	23
Figura 2 - Ineficiência do monopólio.....	29
Figura 3 – Fluxograma do processo do desenho regulatório.....	36

## SUMARIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>SITUAÇÕES DOS TRANSPORTES NAS CIDADES BRASILEIRAS</b>	<b>11</b>
2.1	CIRCULO VICIOSO	11
2.2	VISÕES HISTÓRICAS E SITUAÇÃO ATUAL NO BRASIL	14
2.3	SALVADOR	17
2.3.1	<b>Estrutura de mercado</b>	<b>21</b>
2.3.2	<b>AGERT</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>24</b>
3.1	FALHAS DE MERCADO	24
3.1.1	<b>Monopólio</b>	<b>26</b>
3.2	FALHAS DE GOVERNO	29
3.2.1	<b>Captura regulatória</b>	<b>30</b>
<b>4</b>	<b>DIFERENTES VISÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO</b>	<b>34</b>
4.1	VISÃO DA RESET	34
4.2	VISÕES DA ANTP/NTU	42
4.3	COMPARAÇÃO ENTRE VISÕES	46
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>49</b>
	<b>REFERENCIAS</b>	<b>52</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de transportes no Brasil, hoje, passa por uma grave crise. O aumento da tarifa, os congestionamentos e atrasos são sintomas dessa crise anunciada. A representação que melhor explica toda essa situação chama-se círculo vicioso, e caracteriza-se pela atratividade cada vez maior do transporte individual frente ao transporte público em consequência dos problemas enfrentados pelo segundo. Essa situação é enfrentada nas grandes metrópoles do mundo e se agrava nas grandes cidades brasileiras, particularmente em Salvador

A preferência pelo transporte rodoviário se deu frente a chamada “crise do bonde” no qual o transporte ferroviário existente, não atendia mais as exigências de cidades que cresciam cada vez mais rápidas. Assim, nasceu a necessidade de empresas de transporte mais fortes estrutural e financeiramente que pudessem garantir a oferta do serviço com segurança. Desse modo, esse fortalecimento criou uma configuração monopolista para o mercado respondendo satisfatoriamente às necessidades da época. Houve uma perpetuação do modelo, que nos dias atuais enfrenta uma grave crise. E a consequência principal dessa crise é a transferência de passageiros do transporte público coletivo para o transporte individual, além da saída de parte da população do direito de usar o serviço por impossibilidade de bancar os aumentos.

Com a estabilização da economia a partir de 1995, houve aumento da renda média dos cidadãos. Uma parcela considerável da população teve acesso a veículos automotores, o que anos antes era impossível. Iniciando assim a transferência entre as modalidades do transporte – público para individual – gerando externalidades negativas como congestionamentos, que levam a aumentos nos custos de operar o sistema e assim ao aumento das tarifas, o que torna o transporte individual mais interessante. Esse círculo, que foi batizado como círculo vicioso, se auto-alimenta.

Essa situação é agravada pela falta de organização das cidades e a lei de ordenamento e uso do solo que estimula o deslocamento, já que divide a cidades em zonas. Há uma política de mobilidade urbana que visa conter os deslocamentos, contudo esta não é aplicada de forma eficaz. Dessa forma as cidades acabam por priorizar o transporte individual, criando

distorções entre as classes. Pois a classe de maior renda acaba tendo uma maior facilidade de mobilidade do que aqueles de baixa renda.

Além disso, o mercado monopolista no transporte, que apesar de ter sido de grande importância no passado por motivos de escala e flexibilização, agrava o quadro caótico desse sistema. A falta de concorrência levou os operadores a uma acomodação, isso os tornou incapazes de perceber e atender às exigências dos usuários.

Por outro lado, essa estrutura monopolística também aproximou os empresários dos órgãos que os deveria fiscalizar e regular; essa relação é chamada de captura regulatória e será discutida no desenvolvimento desse trabalho. Essa proximidade acabou por garantir aos operadores um ambiente favorável para a reprodução de seus ganhos em detrimento do bem comum, sendo consequência do enfraquecimento dos órgãos frente o poder da indústria.

Esse trabalho pretende discutir a questão das falhas de mercado e falhas de governo levando em conta as visões da Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transporte (RESET), formado por intelectuais de várias universidades do Brasil e da NTP/ANTP (Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos / Associação Nacional de Transportes Públicos), associações essas formadas por operadores do sistema.

A metodologia desse estudo trará um levantamento exploratório da situação do transporte público no Brasil e em especial em Salvador, utilizando dados secundários – disponibilizados pela Secretaria de Transporte Público (STP), Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transporte (RESET) e outras entidades ligadas ao setor – referentes à renda média, evolução da tarifa, custo por passageiro dentre outras, tendo como intenção criar um panorama da situação enfrentada pelas cidades brasileiras, dando especial enfoque à cidade do Salvador.

O trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira parte, é discutida a situação do sistema de transportes nas cidades brasileiras, o círculo vicioso, a visão histórica juntamente com a situação nas cidades brasileiras enfocando a cidade soteropolitana.

Na segunda parte são discutidos os conceitos referentes às falhas de mercado, dando enfoque ao monopólio e em seguida é discutido o conceito de captura regulatória, uma falha associada ao governo.

Na terceira parte são discutidas as visões da RESET (sobre a necessidade da entrada de novos operadores) e da NTU/ANTP (que trata da necessidade de uma política nacional para os transportes). E em seguida, estabelece-se um contraponto entre as duas visões.

No último capítulo traremos as conclusões do estudo e algumas considerações finais afim de reforçar a necessidade da construção de uma política para o transporte no país, no combate ao monopólio que tem se mostrado imperativo em parte das cidades brasileiras.

## 2 SITUAÇÃO DOS TRANSPORTES NAS CIDADES BRASILEIRAS

### 2.1 CÍRCULO VICIOSO

O ponto de partida para situar-se no problema nos transportes públicos é entender o que se chama de “Círculo Vicioso” (LEE; LEE; LEE; 2006). O esquema se encontra na figura 1; tome-se o aumento na renda dos consumidores como ponto de partida, essa elevação no poder aquisitivo leva ao aumento na aquisição de veículos em consequência do desestímulo a utilização do transporte público. Contudo o aumento da frota de veículos faz crescer também os congestionamentos e os atrasos.

Por outro lado o aumento da renda tende a diminuir a demanda por transporte público principalmente o rodoviário. Com o aumento da frota de carros particulares há um impacto negativo na quilometragem percorrida pelos ônibus. Há duas consequências nessas ações: 1) Tendência a reduzir a frequência dos ônibus; 2) Aumentos nos custos de operação do sistema, e, por conseguinte o aumento da tarifa.

Em consequência a esses fenômenos, o carro passa a ser cada vez mais atrativo, surgindo à necessidade de subsidiar a passagem como meio de impedir uma maior diminuição na demanda. Além disso, há segregação e desigualdade entre os espaços, pois a situação não é a mesma em toda a cidade.

O resultado da distorção é que aqueles consumidores de maior renda fazem a preferência pelo transporte individual, condenando assim aqueles que têm menor renda a utilizar um sistema de pior qualidade e alto custo. Deixando outros tantos sem opção de escolha, pois são obrigados a deixar de utilizar o serviço pela incapacidade de pagá-lo.

Por fim o círculo vicioso se auto-alimenta, pois é um incentivo cada vez maior ao transporte particular, e desincentivo ao transporte público. Os resultados são: o aumento dos congestionamentos, do tempo gasto ao se deslocar, dos custos de manutenção e ampliação das vias públicas. E na mesma medida, a demanda reduz-se e o custo aumenta. A representação desse fenômeno está ilustrada na figura 1.

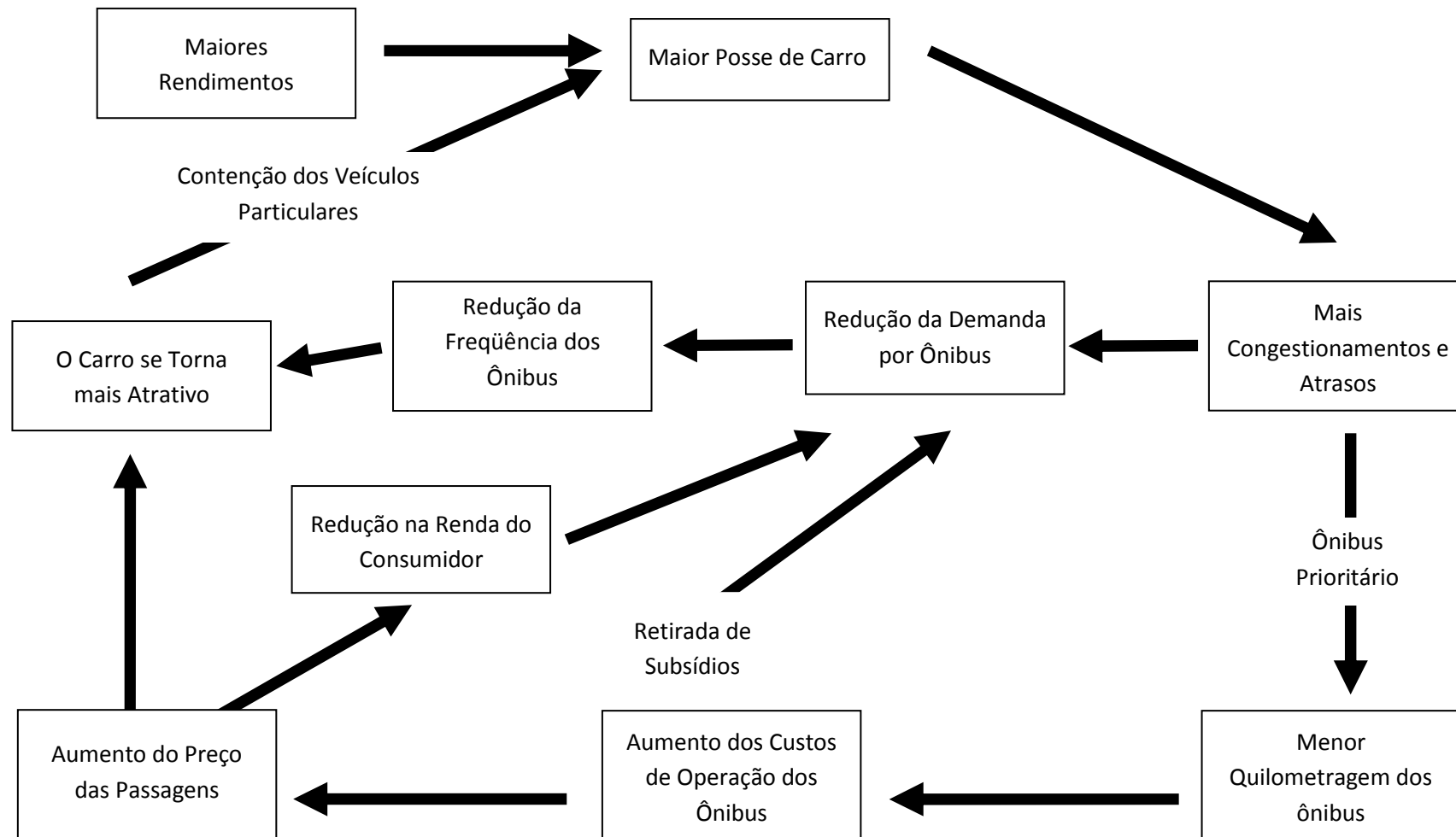


Figura 2 - Representação do círculo vicioso entre os meios de transporte público e privado  
 Fonte: MARTINS, 2007

## 2.2 VISÃO HISTÓRICA E SITUAÇÃO ATUAL NO BRASIL

A opção pelo transporte público baseado no modal rodoviário (ônibus) veio, juntamente com a rápida mudança na estrutura das cidades brasileiras depois da segunda guerra mundial, quando estas enfrentavam problemas de transporte com a chamada “crise do bonde”. Este era, no momento, a melhor saída para a situação que as cidades enfrentavam, principalmente pela flexibilidade que o sistema rodoviário apresentava e a dispensa de fortes investimentos públicos. Os investimentos passaram a residir em vias expressas e grandes avenidas. A oferta de transporte era realizada por pequenas empresas que, por preocupação das autoridades em relação a segurança e fluidez, impunham a estes, veículos maiores, o que as obrigou a se unirem para não desaparecer.

Com a gradual deterioração do tráfego e a crise do petróleo, o transporte público passou a ter uma política nacional que visava investimentos em sistemas de transportes e capacitação do poder local. As empresas foram induzidas a aumentar a concentração, pois os poderes públicos das regiões metropolitanas aumentaram a exigência de frota mínima. Ao mesmo tempo o poder judiciário passou a considerar o permissionário como equivalente a uma concessão.

Na década de 1980 com a crise da dívida, o governo federal se retira do transporte urbano e só intervêm quando, em consequência dos aumentos das tarifas devido ao processo hiperinflacionário, as revoltas populares tornam-se constantes. Em resposta a essa situação o governo federal promulga a lei do vale-transporte, que obrigava os empregadores a custear as despesas dos empregados com transporte e estes com apenas 6% de seus salários, garantindo assim uma grande receita para as empresas.

Com a estabilização da economia a partir de 1995, uma parcela considerável da população teve acesso a veículos automotores, o que anos antes era impossível devido à inflação. Isso trouxe graves problemas de deslocamento, os engarrafamentos se tornaram constantes nas principais cidades brasileiras piorando a situação de transporte como um todo, caracterizando assim o círculo vicioso.

A velocidade média, usado como medidor de eficiência do sistema, tem diminuído no Brasil, o que acaba sendo um motivo para o aumento da tarifa. Que por sua vez impede que parte da população use do transporte por não poder arcar com os aumentos, então o número de passageiros diminui aumentando assim os custos das empresas que repassam esses aumentos para a tarifa. É constatado que o número de passageiros hoje é menor em 35% em comparação a 1995.

É assim que se dá o círculo vicioso que se auto-alimenta com a saída de parte dos usuários do sistema, uma parte pela impossibilidade de arcar com os aumentos da tarifa (cerca de 35 milhões de usuários) e outra, atraída pelas facilidades em obter um veículo automotor (entre 1990 e 2001 a venda de automóveis aumentou 128%). Este é o grande desafio do sistema atual de ônibus, atrair os usuários que deixaram de usar o serviço.

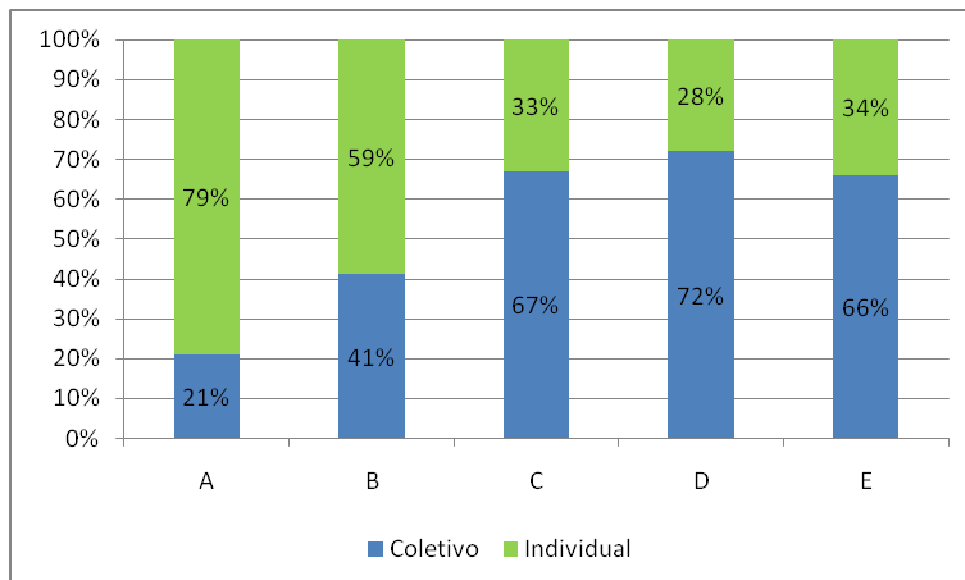


Gráfico 1 - Utilização dos modos de transporte por classe socioeconômica (coletivos e individuais)  
Fonte: NTU - Pesquisa de mobilidade da população urbana, 2006.

Como mostra o gráfico 1, a parcela da população que mais usa o transporte são as classes C, D e E. Esses são os que mais perdem com o aumento das passagens de ônibus. Por ter menor poder aquisitivo e pela necessidade de se deslocar, principalmente por razões de trabalho,



essas classes têm destinado percentagens cada vez maiores de suas rendas para arcar com despesas de transporte. Aumentando assim a diferença entre ricos e pobres.

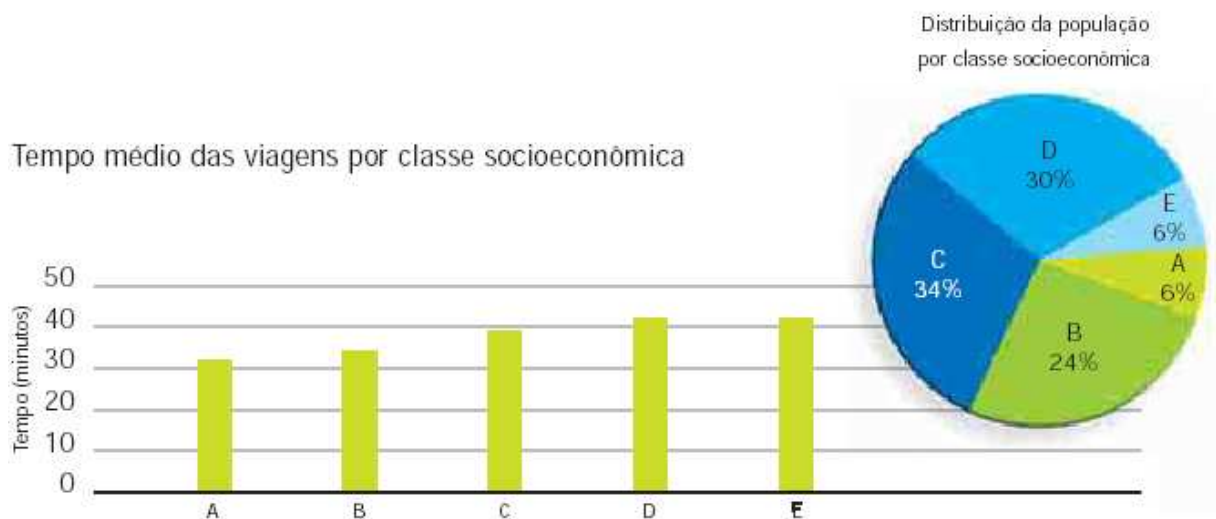


Gráfico 2 - Tempo médio das viagens por classe socioeconômica.  
Fonte: NTU - Pesquisa de mobilidade da população urbana, 2006.

Outra grande distorção é o tempo médio gasto pela família. O gráfico 2, deixa claro que as cidades brasileiras não privilegiam o transporte público. O tempo gasto pelas classes mais baixas (D, E) é maior em comparação aos da classe mais alta (A, B), o que cria distorções principalmente na questão moradia. Pois os mais pobres tendem a buscar áreas mais próximas do emprego, agravando assim a situação da utilização do solo, aumentando a desorganização das cidades.

A ausência de planejamento e uso do solo só agravou a situação. O crescimento desordenado nas grandes cidades, sem uma política de acompanhamento, gerou problemas estruturais que comprometem o deslocamento dos cidadãos, sendo mais penalizados aqueles que usam o transporte público. Potencializado pela falta de um transporte de massa como metrô ou trem, as cidades brasileiras são quase que totalmente dependentes do modal rodoviário. Perpetuam-se assim, as grandes empresas criadas historicamente, gerando um ambiente de estabilidade que levou quase à estagnação. Desse modo as cidades são incapazes de atender as necessidades de locomoção dos cidadãos, pois as cidades cresceram rapidamente, demandando assim maiores deslocamentos com maior rapidez (maior eficiência).

## 2.3 SALVADOR

A gestão do transporte e tráfego urbano em Salvador envolve cinco entidades. Sendo uma de administração direta a SETIN (Secretaria dos Transportes Urbanos e Infra-estrutura) duas autarquias a STP (Superintendência de Transporte Público) e a SET (Superintendência de Engenharia de Tráfego), uma agência, a AGERT (Agência Municipal de Regulamentação dos Serviços de Transportes Coletivos de Passageiros) e uma empresa, a CTS (Companhia de Transportes de Salvador). Há também o SETPS (Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador) esta última representante dos empresários.

A SETIN tem funções de comando único, planejamento global e formulação da política de transporte do município. Sendo a STP tem função de gerenciamento do transporte coletivo por ônibus, dos táxis e transportes especiais, bem como, dos terminais e estações de ônibus. A AGERT tem como função regular o mercado, o que seja discutido mais adiante.

O transporte público da cidade do Salvador, assim como outras cidades brasileiras, enfrenta uma grave crise. Segundo os dados da Secretaria Municipal de Transporte Público (STP) a quantidade de passageiros transportados tem diminuído a cada ano (Gráfico3). Observamos uma tendência de queda cada vez maior do número de passageiros transportados. No seu ponto mais alto eram transportados mais de 41 milhões de passageiros e em seu ponto mais baixo foram transportados em torno de 37 milhões, estima-se que hoje esse número seja pouco superior a 39 milhões. Causando um aumento substancial nos custos de operar o sistema. Como a tarifa é calculada sobre os custos (Câmara de compensação tarifária), mais pessoas tendo deixado de usar o transporte público significa uma passagem mais cara. Muitas dessas passam a não utilizar o sistema por completa falta de capacidade de bancar esses aumentos, restando a esses o deslocamento a pé ou de bicicleta.

Contrapondo o gráfico 3 com o gráfico 4, fica claro que os sucessivos aumentos de tarifa têm impacto direto no número de passageiros transportados, e vice versa. A tarifa em 1996 era de R\$0,50, já em 2007 a tarifa é de R\$2,00 um aumento de 28%, muito acima da inflação que no acumulado é de 8,17%.

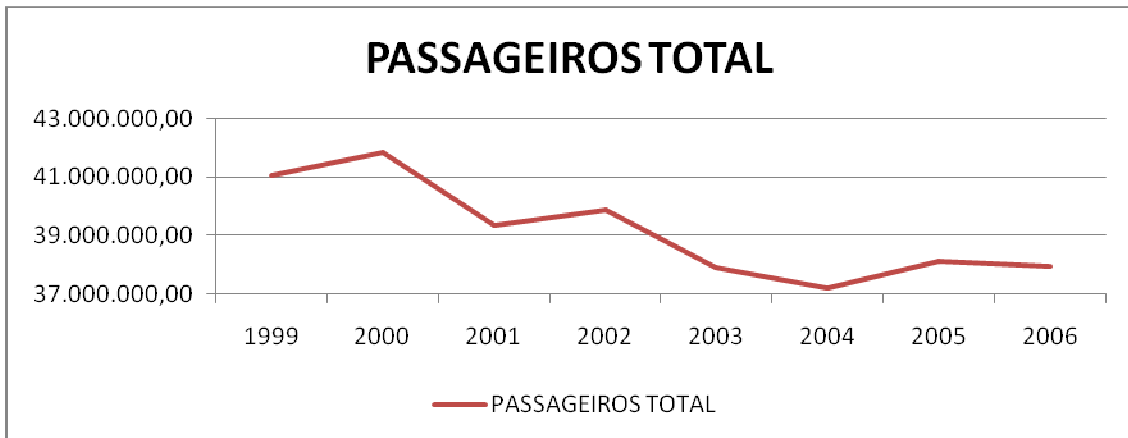


Gráfico 3 - Evolução do número total de passageiros do transporte público em Salvador.  
Fonte: MARTINS, 2007.

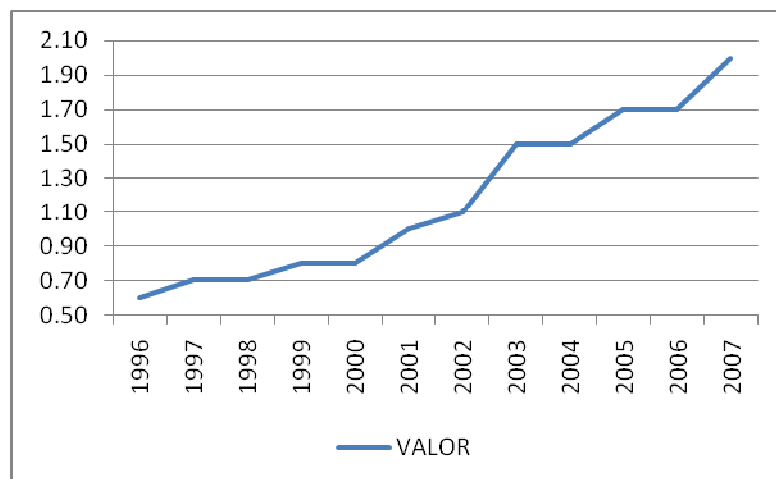


Gráfico 4 - Evolução da tarifa do transporte coletivo de Salvador  
Fonte: MARTINS, 2007.

Com isso o custo por passageiro (gráfico 5) tem aumentado quase que na mesma proporção da tarifa. Isso mostra um efeito em cadeia. Quando o custo aumenta, aumenta-se a tarifa, o que acaba por diminuir a quantidade de passageiros transportados que acaba por aumentar os custos e assim justificar um aumento de tarifa (círculo vicioso).

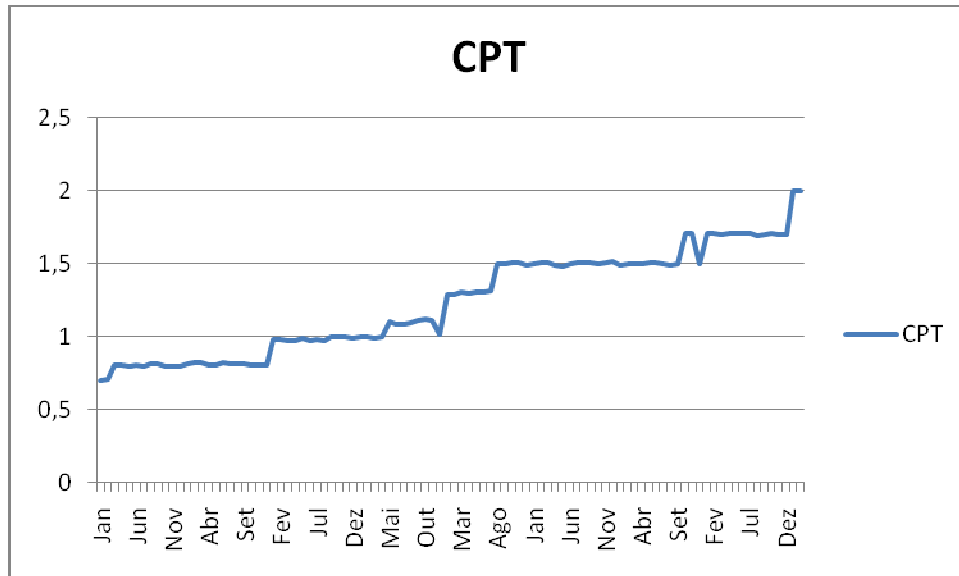


Gráfico 5 - Custo de passageiro transportado de Jan. 1999 a Dez. 2007.  
Fonte: Elaboração própria com base de dados da STP, 2008.

O IPK (Índice de Passageiro por quilometro) é usado como instrumento pela planilha no qual se estabelece a tarifa. Ao longo dos anos esse índice vem caindo (gráfico 6), mostrando que o sistema perde eficiência aumentando assim custos que são repassados para os usuários. Enquanto isso o número de viagens (gráfico 7) diminuiu, provavelmente numa tentativa das empresas de aumentar os seus ganhos. Assim os quilômetros percorridos (gráfico 8) diminuiriam por motivos similares ao de viagens realizadas, uma tentativa de diminuir os custos.

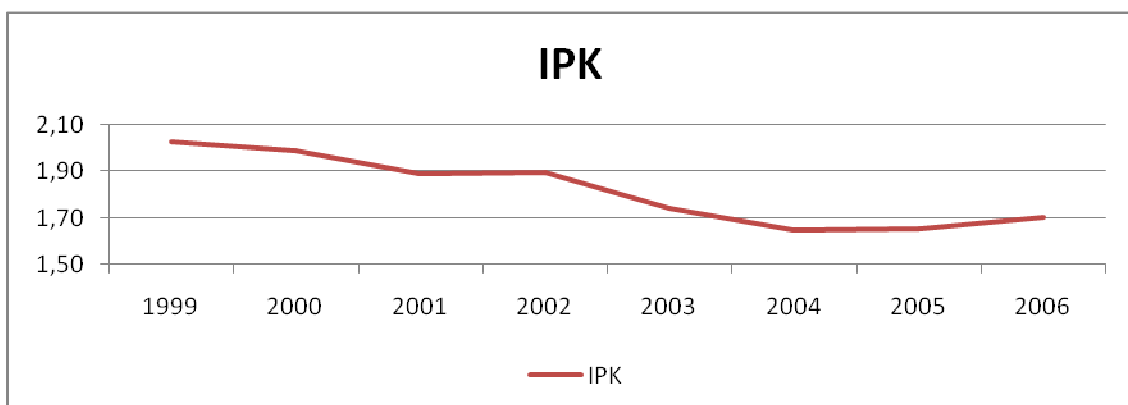


Gráfico 6 - Evolução do IPK de Salvador.  
Fonte: MARTINS, 2007.

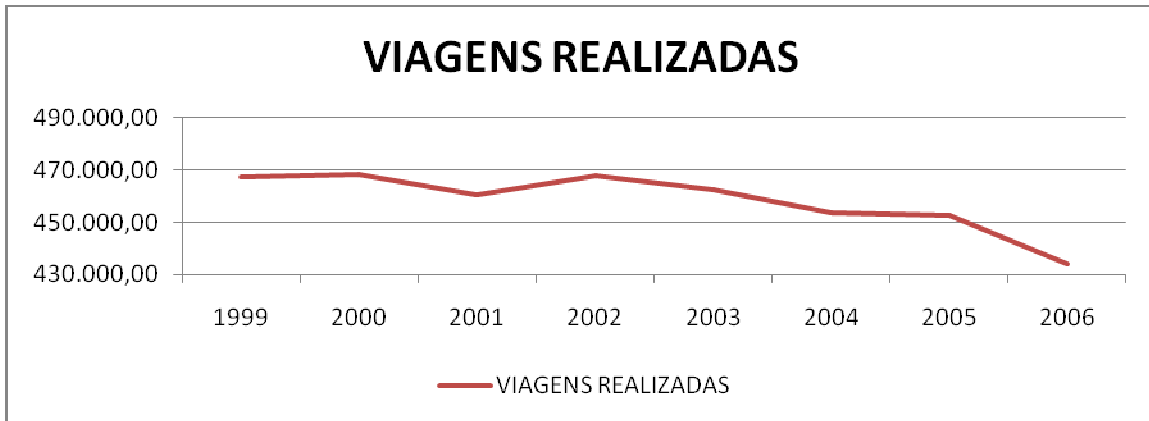


Gráfico 7 - Evolução no número de viagens realizadas por transporte coletivo em Salvador.  
Fonte: MARTINS, 2007.

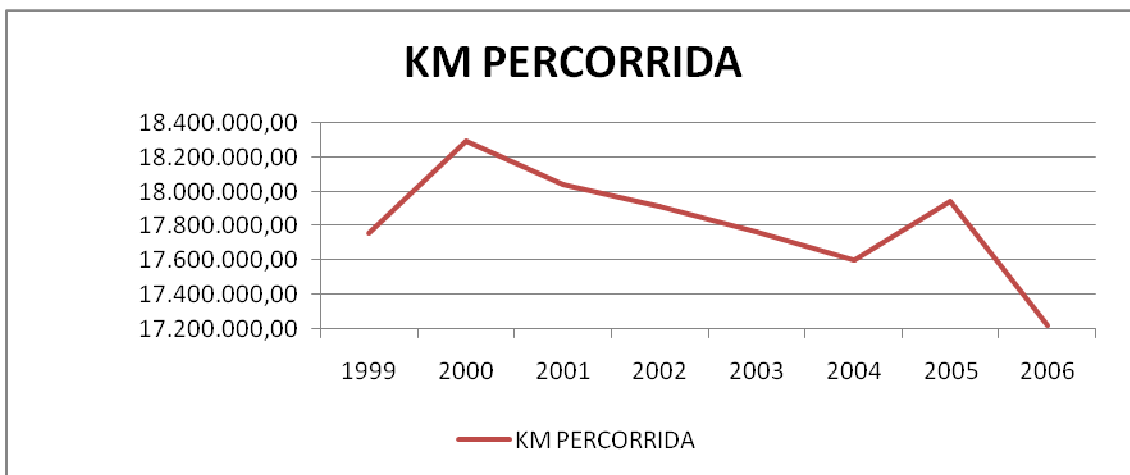


Gráfico 8 - Evolução dos Km percorridos anualmente pelo transporte coletivo.  
Fonte: MARTINS, 2007.

Todo esse sistema de aumentos de custos leva à queda na qualidade dos transportes, pois a média de idade da frota (gráfico 9) só tem aumentado nos últimos anos, o que denuncia a falta de investimentos em novas tecnologias para melhoramento do sistema. Em consequência direta, a qualidade tem caído nos últimos anos, trazendo insatisfação e piora na qualidade de vida de toda cidade.

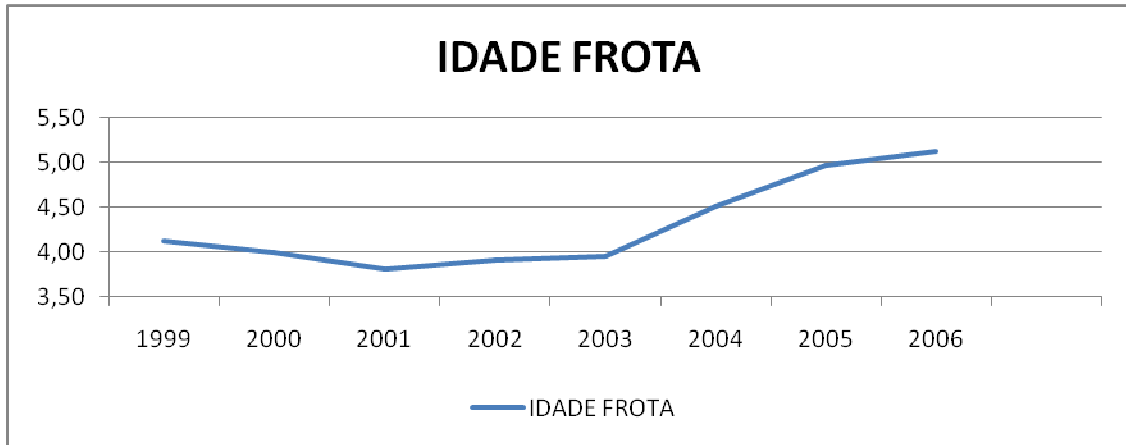


Gráfico 9 - Evolução da idade da frota de ônibus de Salvador.  
Fonte: MARTINS, 2007.

### 2.3.1 Estrutura de mercado

Para fechar o cenário de crise em que se encontra o transporte na cidade do Salvador, observa-se que operam atualmente nove empresas de transporte viário. Nenhuma delas passou por algum processo licitatório. Todas têm apenas a concessão, as quais são precárias do ponto de vista jurídico e renovadas por méritos técnicos.

Em Salvador as permissões vêm sendo renovadas, restringindo o processo licitatório apenas para as novas linhas criadas. Essas restrições impedem a competição entre as atuais operadoras e aquelas que desejam entrar no mercado através de novos contratos, e que poderiam levar a reduções de custos internos à empresa, transferindo esses benefícios aos seus usuários. (AZAMBUJA,2002)

Soma-se a isso o aumento expressivo na venda de carros nos últimos anos em Salvador. O aumento na renda média real dos trabalhadores, representada no gráfico 10, explica em parte, esse aumento. Outro motivo é a facilidade de financiamento por conta do controle da inflação. A cada ano mais carros novos são vendidos. Em abril de 2008, o incremento no mercado local chegou a 48%, com o número de veículos saltando de 13.168 para 19.457, na comparação mensal de 2007 para 2008. Estima-se que para cada carro novo vendido, outros três usados são comercializados, ou seja, o número de carros em Salvador cresce em número exponencial. Esses números retratam o grande problema em que se encontra o transporte público, pois os

congestionamentos, atrasos, e aumentos na tarifa são problemas recorrentes no transporte de Salvador.

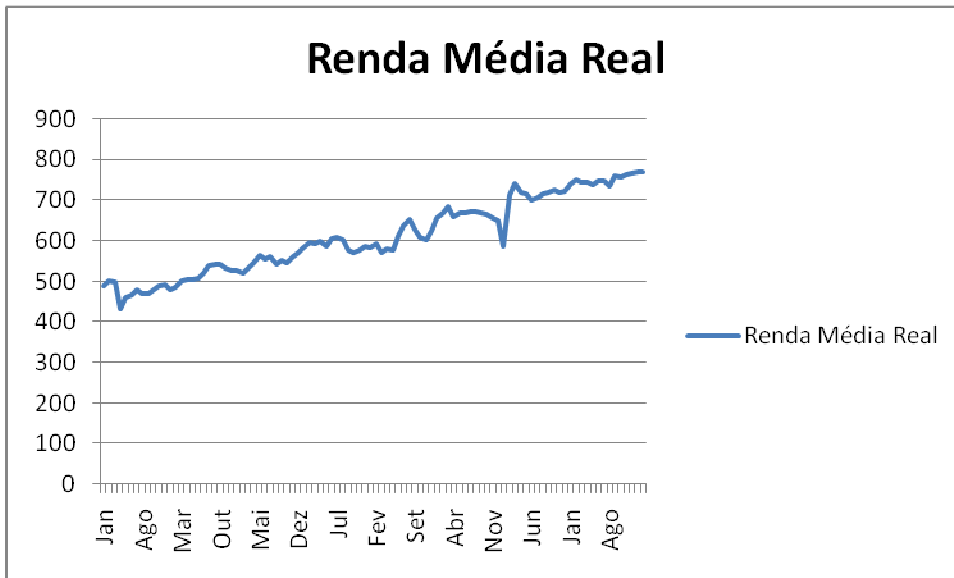


Gráfico 10 – Evolução da renda Jan 1999 a Dez 2007.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE, 2008.

### 2.3.2 AGERT

Para tentar resolver a situação crítica em que se encontra o transporte em Salvador, foi criada uma agência com finalidade de regular o mercado, chamada AGERT (Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Transportes Coletivos de Passageiros). Criada pela Lei nº. 5.694 de 19 de janeiro de 2000. É uma entidade integrante da Administração Municipal Indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada à Secretaria Municipal dos Transportes e Infra-Estrutura (Setin). Esta tem por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços municipais de transportes coletivos de passageiros concedidos, permitidos e autorizados. Esta foi a primeira agência reguladora municipal de transportes no Brasil, e no rastro desta, outras cidades criaram as suas agências.

Contudo a AGERT não tem representatividade, pois não tem recursos suficientes para realizar suas funções, faltam fiscais, e a defasagem tecnológica a deixa em desvantagem em frente à indústria. Esse tipo de situação acaba por comprometer o trabalho de regulação.

Há um desconhecimento público dessa agência que seria de extrema importância para melhorar a qualidade do transporte. Uma das primeiras medidas a serem adotadas visando o acréscimo na qualidade é fortalecer esse tipo de instituição capaz de direcionar a indústria para melhor servir ao interesse da sociedade.



### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo em vista tudo o que foi apresentado no capítulo anterior a problemática pode ser modelada, do ponto de vista econômico a partir das falhas de mercado, sendo o mesmo um empecilho ao bem estar social e falhas de governo entendido como problemas de ordem gerencial ao mau desempenho do setor governamental.

#### 3.1 FALHAS DE MERCADO

As falhas de mercado são consequências das ações dos agentes econômicos que impõem à sociedade custos por suas atividades. Essa é uma das justificativas para que os governos interviessem na economia, afim de “consertar” as falhas que os mercados impõem a sociedade. O mercado caracteriza-se por ser um conceito abstrato que se refere a arranjos entre as pessoas na troca de bens e serviços, ou seja, este é antes de tudo um processo.

Esse processo se dá pelos interesses individuais de cada pessoa envolvida na troca, não há um agente que coordene o mercado, os preços e quantidades são preestabelecidos espontaneamente. O processo de estabelecimento de preços e quantidade se dá através da troca de informações sobre qualidades, e os custos de negociar no mercado.

Uma importante informação gerada no mercado se refere ao preço, pois estes determinam o custo sobre oportunidades disponíveis. Os preços são um indicativo de quanto os consumidores estão dispostos a pagar num determinado tempo e lugar, indicam o valor relativo. Dessa forma o preço desencoraja o mau uso dos recursos, pelo fato de um bem ser valioso em relação ao outro é mais difícil ser substituído, enquanto um bem que seja relativamente barato é mais fácil a sua substituição. A idéia central atrás dessa teoria é que baixos preços estimulam o consumo e altos preços o desestimulam.

Então o mercado se configura como um processo descentralizado onde os valores são expressos em ofertas monetárias e o interesse pessoal como principal motivo da participação. Quando esse processo se mostra ineficaz para atender as necessidades dos consumidores é, muitas vezes, aceitável a intervenção do governo. Contudo alguns autores contestam essa

visão. Para eles se a intervenção estatal é necessária é um indicativo que as regras do jogo não estão adequadas para aquela realidade ou os direitos não estão sendo cumpridos como deveria. Como lembra Mitchell e Simmons ( 2003, p 38)

fornecer um sistema legal estabelece a estrutura para trocas colocando as regras do jogo. Estabelecer essa estrutura não exige que exista qualquer intervenção direta nas trocas voluntárias de pessoas por parte de funcionários e órgãos do governo. Significa que existe um poder para qual as pessoas podem apelar se os contratos são rompidos, se ocorrer uma fraude ou se propriedade privada é subtraída

Mas fornecer um sistema legal é apenas um dos mecanismos no qual o governo interfere no mercado. Apesar de o mercado ser útil para direcionar algumas escolhas e comportamentos humanos, não é adequado a direcionar outras. É neste ponto que o governo entra, onde os mercados se mostram ineficazes.

Quando um economista inicia sua análise sobre o mercado, parte de pressupostos no quais tornam o mercado perfeito, onde as vantagens de trocas mutuamente vantajosas estejam sendo exploradas. Sendo consequência de condições mínimas de funcionamento como livre entrada, acesso total, o custo zero da informação, entre outras. O estudo desse mercado leva a conclusão que chegará a um ponto em que ninguém conseguirá aumentar a sua riqueza sem que alguém perca. As chamadas falhas de mercado são o fracasso da economia real em atingir os padrões da economia imaginária.

As formas mais frequentes de falhas de mercado são: (1) Externalidades, (2) Bens públicos. (3) Assimetria de informação. (4) Desigualdade de distribuição da renda. (5) Custos de transação. Por último destaca-se a (6) Competição imperfeita. Esta é sem dúvida a mais temida das falhas de mercado, principalmente quando esta pode levar ao monopólio. A grande preocupação dos economistas é que num ambiente de monopólio os preços tendem a aumentar a oferta diminuir, ou ambos. Estas perdas podem ser evitadas prevenindo-se que os monopólios sejam criados.

### 3.1.1 Monopólio

Monopólios são caracterizados por alocarem os recursos de forma equivocada no que tange o bem estar social como lembra Mitchell e Simmons (2003, p 51)

Competição é a força que leva as pessoas nos negócios a buscar novas e mais eficazes técnicas de produção para produzir novos produtos e assumir riscos. Dada a relativa segurança do poder de monopólio, falta incentivo ao monopolista, e ele caminha em direção a estagnação gerencial e técnica

Numa indústria competitiva o preço do produto é igualado com o custo marginal, e nesse ponto a firma maximiza lucro. Já numa indústria monopolista o custo marginal é menor que o preço, o que logicamente nos leva a concluir que num mercado monopolista o preço em comparação a um mercado competitivo é mais elevado. Consequentemente os consumidores estão em pior situação num mercado organizado como monopólio do que aqueles organizados competitivamente.

Quem detém o monopólio pode determinar o preço de seu produto ou serviço sem a concorrência de outros vendedores. Geralmente se admite, por essa razão, que a empresa monopolista fixará o preço que mais lhe convier. Ao contrário do que ocorre na livre concorrência – em que o produtor não pode modificar à vontade o preço da mercadoria, mas tão somente ajustar seu volume de produção ao preço estabelecido pelo mercado – o monopolista pode atuar sobre o preço, aumentando a produção se deseja reduzi-lo, ou, o que é mais frequente, reduzindo a produção para elevá-lo. Também lhe cabe fixar o preço e ajustar a ele sua produção. A entrada de novas empresas no setor monopolizado é freada pela impossibilidade de conseguir custos de produção competitivos.

Qualquer modificação do volume de produção implica uma variação nos custos, para mais ou para menos, circunstância que o monopolista deve levar em conta para buscar o equilíbrio do mercado e obter o maior lucro possível. Outra variável que deve ser levada em conta é a

elasticidade da demanda, já que o êxito de toda manobra restritiva depende de que o aumento de preços compense a redução da produção.

Há vantagens e desvantagens do monopólio. Os argumentos favoráveis concentram-se principalmente nas vantagens da produção em grande escala, como a elevação de rendimento propiciado pelas inovações tecnológicas e a redução dos custos. Também se afirma que os monopólios podem racionalizar as atividades econômicas, eliminar os excessos de capacidade e evitar a concorrência desleal. Outra das vantagens que lhes são atribuídas é a garantia de um determinado grau de segurança no futuro, o que torna possível o planejamento a longo prazo e introduz maior racionalidade nas decisões sobre investimentos.

Os argumentos contrários estão centrados no fato de que o monopólio, graças a seu poder sobre o mercado, prejudica o consumidor ao restringir a produção e a variedade, e ao obrigá-lo a pagar preços arbitrariamente fixados pelo monopolista. Também se assinala que a ausência de concorrência pode incidir negativamente sobre a redução dos custos e levar a subutilização dos recursos produtivos. A figura mostrada a seguir ilustra a ineficiência no qual o monopólio impõe a sociedade.

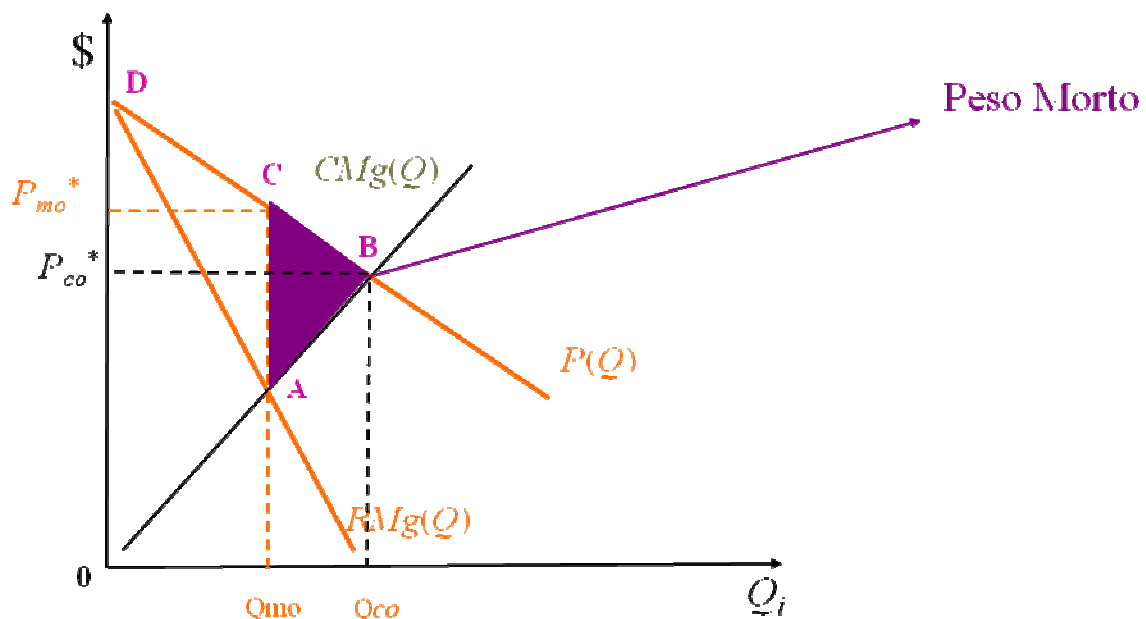


Figura 2 – Ineficiência do monopólio.  
Fonte: Elaboração Própria.

Mercados organizados como monopólio têm estrutura de preços e quantidades representados na figura 2. O  $P_{co}^*$  representa o preço no qual o equilíbrio seria alcançado se este mercado se encontrasse em um ambiente competitivo e  $Q_{co}$  seria a quantidade ofertada nesse mesmo ambiente. Já o  $P_{mo}^*$  é o preço num ambiente monopolista e  $Q_{mo}$  a quantidade oferecida em tal ambiente, mostrando que no monopólio as quantidades ofertadas são menores e os preços maiores.

O excedente do consumidor em ambiente competitivo se encontra no triângulo  $P_{co}$ , B,D, e o excedente do produtor encontra-se no  $P_{co}^*$ , B, 0, onde os dois lados são iguais. Já num ambiente monopolista o excedente do consumidor se desloca para  $P_{mo}$ , C, D; diminuindo assim seu bem estar. Já o bem estar do monopolista é acrescido, pois seu excedente se desloca para  $P_{mo}^*$ , C, A, 0.

O resultado dessa configuração no mercado é uma perda de bem estar social. Há uma transferência de excedente do consumidor para o produtor, resultado do aumento do preço e a diminuição da quantidade. Contudo o produtor não consegue se apropriar completamente do excedente. Esse excedente não é apropriado por nenhum agente econômico, sendo puramente uma perda social. Um custo imposto à sociedade pelo monopólio, representado na figura pelo triângulo A, B, C.

É neste panorama que a regulação se faz necessária. Pois esta pretende garantir o bem estar social, o que não é atingido na presença de falhas de mercado, como já foi visto anteriormente. Num ambiente monopolista, onde este se mostre ineficiente, o poder público deve interferir nas escolhas da firma, e para melhor escolha este deve conhecer profundamente as atividades da segunda para que possa induzi-la a alocação mais eficiente do serviço. Desse modo as informações econômico-financeiras e operacionais são de fundamental importância. Contudo a própria firma é a melhor conhecedora das informações, e é razoável acreditar que esta não as fornecerá, caso seus lucros sejam comprometidos.

### 3.2 FALHAS DE GOVERNO

As primeiras interpretações sobre as falhas de governo remetem a problemas de ordem gerencial e ao mau desempenho do setor governamental. A falta de uma ação política que realmente seja efetiva para os fins propostos é uma falha já estudada na teoria econômica, como um entendimento clássico do problema. Contudo esta teoria sofreu algumas modificações.

A idéia de falhas de governo está associada a:

(...) políticos não utilizariam seu poder para promover o bem comum, mas seriam, como todos os agentes, maximizadores de uma função utilidade. Assim, os grupos de interesse poderiam influenciar a regulação fornecendo ajuda financeira ou de qualquer outro tipo para os políticos. Nesse contexto, a noção de falhas de governo ganha espaço na discussão teórica sobre a regulação. (BERGMAN, 2006)

Com o desenvolvimento dessa idéia, a seleção dos setores que necessitam da regulação se torna complexa e realista, os objetivos do governo são mais complexos do que uma firma.

O que determinaria a indústria beneficiada seria a demanda pela regulação. Desse modo as empresas procurariam o ofertante desse produto, ou seja, o partido político. A organização dos partidos tem custos o que seria um incentivo para o mesmo captar recursos na indústria.

A busca do lucro representa o motor motivador da atividade capitalista. Pois aqueles que conseguem lucros altos acabam por atrair competidores e os que incorrem em prejuízos retiram-se do mercado, assim a sociedade faz o melhor uso dos recursos.

No entanto para os produtores seria melhor se a competição fosse eliminada. O que poderia ser conseguido através de acordos entre os vendedores que visando o maior lucro diminuiriam

a quantidade produzida, conseqüentemente aumentando o preço o que por sua vez levaria a maiores receitas. Tendo como resultado uma perda de bem-estar da sociedade.

Tudo isto já é conhecido na literatura econômica. O que não é reconhecido é que parte dessa transferência do consumidor para o produtor é consumido com custos para manter essa atividade, o custo de *rent seeking*<sup>1</sup> para a manutenção da quantidade ofertada. Os produtores poderiam formar um cartel, contudo são tentados a se comportarem como *free rider*<sup>2</sup>, pois acordos privados entre produtores têm alto custo de realização e manutenção. Então a solução para esse problema é dar ao governo o controle do cartel, como salienta Mitchell e Simmons (2003, p 83)

“Os membros mais perspicazes dos cartéis aprenderão rapidamente, no entanto, que a disciplina pode ser obtida se o cartel simplesmente convencer o governo a se tornar o administrador ou controlador do cartel”

### 3.2.1 Captura regulatória

Este fenômeno é chamado de “captura regulatória” e se caracteriza pela predisposição para tomar ações e decisões consistentes com as preferências da indústria regulada, os reguladores acabam por ser agentes da indústria. Como lembra Mitnick (1989, p.222):

---

<sup>1</sup> A teoria de *rent seeking* tem como tema central de sua investigação teórica o problema da dissipação de rendas através da competição dos agentes por monopólio ou proteção legais, sendo as referências básicas Tullock (1967), Krueger (1974), Posner (1975), Buchanan (1980a) e Tollison (1982). De acordo com essa análise, ao menos na maior parte das vezes, a ação do Estado na concessão de direitos de propriedade possui efeitos nocivos do ponto de vista da eficiência econômica. (Fiani; 2005)

<sup>2</sup> *Free rider* é considerado aquele agente econômico que pega “carona”, ou seja, beneficia-se da ação de outrem sem despender esforços e/ou recursos.

Al desarrollar una predisposición para tomar decisiones y acciones consistentes con las preferências de la industria regulada, los reguladores se vuelven, em efecto agentes de La industria. Este es el sentido que manejaremos el término “captura”

A informação tem papel central na teoria de captura. A complexidade da tecnologia usada na indústria significa que a informação para tomar as decisões também seja complexa. As preferências perseguidas oportunamente pela indústria para assegurar a proteção dela mesma, e a perícia de posse da tecnologia complexa que emprega, levam a uma condição de “impacto da informação” entre a indústria e a agência reguladora. A própria complexidade da informação que traz nela associada a incerteza, a racionalidade limitada das partes ao possuir as informações e a perícia relativa da indústria em relação ao órgão regulador acabam por contribuir para o impacto da informação.

Este termo se refere à condição no qual as verdadeiras circunstâncias subjacentes relevantes da transação, ou a um conjunto relacionado de transações, são do conhecimento de uma ou mais partes, mas não podem ser percebidas sem custos ou mostradas a outros (WILLIANSOM, 1975 apud MITINICK, 1989, p.220). Essa condição pode ocorrer já que cada uma das partes da transação tenha informações idênticas, e pode resultar de oportunismo.

Quando a informação é idêntica, o caráter incompleto da informação e a decepção por oportunismo pode levar a um impacto de informação. Quando a informação é assimétrica podem existir altos custos pela simetria da informação. Esta situação frequentemente caracteriza a relação entre a agência reguladora e a indústria regulada.

O oportunismo da indústria pode conduzir ao controle de partes desta. As recompensas dos reguladores como satisfação de status, prestígio e conveniências, amizade e metas de trabalhos futuros. Deste modo a indústria que possuir recursos suficientes, passa a ser um atrativo para o regulador.

Em contraponto, a perícia dos reguladores na área regulada pode funcionar contra o impacto da informação e contra o controle da indústria sobre informação requerida. Isso pode opor-se,



até certo ponto, a perícia interpretativa da indústria e os problemas advindos da complexidade da informação sobre a mesma, necessárias para a regulação, podem reforçar o impacto.

Contudo, é provável que o conjunto de empresas conserve as vantagens na área da oferta de informação corrente em operação dentro da mesma. E o oportunismo com uma possível exploração da relação de negociação entre agência e indústria, a racionalidade limitada e as incertezas, podem promover o impacto da informação. O que pode conduzir que as empresas controlem a informação necessária.

Esse controle da informação necessária para os reguladores pode permitir ao regulado uma medida de controle sobre as recompensas dos reguladores em áreas tais como amizade e sobrevivência. Ao fazer “favores” aos peritos da agência e satisfazer as necessidades de trabalho diário através do fornecimento das informações, a indústria pode aliviar a quantidade de trabalho e criar amizades entre os membros dela mesma e o corpo da agência.

O que pode conduzir a posições compartilhadas sobre o problema da indústria e suas soluções. Através do controle da informação os regulados podem cooptar os reguladores. Desse modo estes passam a trabalhar através de um marco informacional e uma orientação proporcionada pelos primeiros. Como lembra Mitnick (1989, P.224):

Debido a su ininterés de largo plazo en los nexos con lá industria regulada es probable que los reguladores especialistas lleguen a compartir las percepciones que la industria tiene de sus problemas y las mayores soluciones para los mismos.

A existência de especialistas dentro da agência regulatória pode proporcionar oportunidades férteis para que a indústria controle as recompensas dos reguladores. Uma preocupação especializada dos regulados e/ou questões profissionais relacionados, pode significar que o regulador valore expressões de respeito de outros especialistas, incluindo os especialistas que trabalham dentro da indústria. O abastecimento de informações por parte desta pode reduzir a

carga de trabalho de especialistas e não especialistas, e assim incrementar o nível do que se denomina de “convivência”.

Aparte de qualquer comportamento oportunista da indústria, o regulador especialista encontrará a maioria das suas possibilidades de contratação futura, inevitavelmente, ligadas com a indústria regulada. Pois isso pode significar um salário incrementado e, para todos os reguladores que não tem possibilidade de carreira, uma segurança maior.

## 4 AS DIFERENTES VISÕES SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO

### 4.1 RESET

A Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transporte (RESET) é formada por acadêmicos de diversas universidades brasileiras com o objetivo de promover uma reforma da regulamentação técnica e econômica do transporte, a modernização da formação e da estrutura dos seus mercados, bem como o desenvolvimento de formas inovadoras de financiamento dos transportes no Brasil. E tem tomado posição com relação à regulação dos transportes públicos, exigindo sua modernização e a introdução de mecanismos de eficiência entre as quais licitações competitivas. Portanto estes se inserem na análise das falhas de mercado. E formado por es Resumidamente a rede tem como objetivo:

Conforme as posições dessa rede, qualquer redesenho das relações institucionais no transporte público urbano tem de partir de uma profunda análise econômica da realidade desse setor, das suas especificidades estruturais e de suas eventuais falhas de mercado, para só então se decidir qual o remédio regulatório aplicar. (IPEA, 2004)

Caracteriza-se por ser composta por estudiosos dos transportes que formam tanto o corpo efetivo como o corpo dos associados. Destacam-se Joaquim José Guilherme Aragão, Anísio Brasileiro de Freitas Dourado e Rômulo Dante Orrico Filho, como os estudiosos mais atuantes na rede.

A RESET resumidamente trabalha no seguinte quadro:

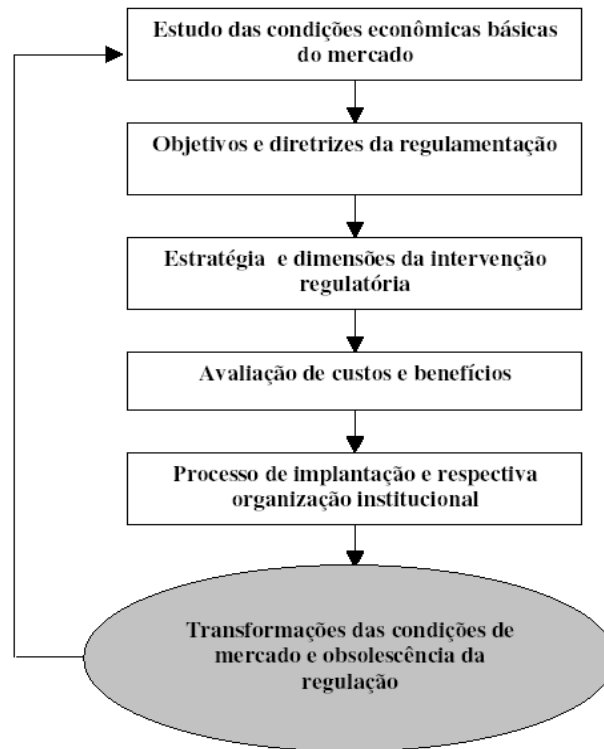


Figura 3 – Fluxograma do processo do desenho regulatório.  
Fonte: IPEA, 2004.

Existem dois elementos específicos para competição no mercado. As empresas existentes e as entrantes. Toma-se como base que a competência virtual pode ter efeitos similares a uma competição real.

Contudo o mercado de transporte público por ônibus tem especificações que o tornam diferente de outros mercados. A entrada não é livre, existem exigências técnicas, econômicas e legais que a tornam dificultosa. O operador, da mesma forma, não é livre para escolher a quantidade e o produto que serão oferecidos aos consumidores, bem como a tarifa. Todas essas atribuições são do poder público, que controla o mercado através de regulamentação específica. Deste modo as chamadas leis de mercado não se aplicam a essa indústria. A divisão territorial depende da regulamentação em vigor. Entretanto mais de uma empresa pode atuar num mesmo território tendo as mais variadas atribuições.

Desta forma a competição tem características particulares que são delimitadas pelos regulamentos, pelas práticas públicas e pela forma de fixação de preços. As formas de fixação de preços são duas: Sistema tarifa (receita coletada dos usuários por seus serviços) e

afretamento (receita de acordo com os custos de realizar o serviço). São identificados 3 tipos de disputa (ORRICO; SANTOS, 1995).

- 1- A disputa pelo usuário, ou “concorrência na rua”
- 2- A disputa pelo direito de estabelecer plantas de produção
- 3- A disputa por transferência de receitas entre linhas e empresas

Ater-nos-emos a “disputa pelo direito de estabelecer plantas de produção”. Essa é a disputa pelo direito de operar no sistema. Significa a concorrência no campo jurídico-administrativo e também no campo prático. A concorrência em qualquer mercado tende a diminuir a taxa de lucro das empresas e levar preços para o nível de concorrência perfeita. Num mercado como o de transporte público, a concorrência só poderá existir a partir de regimentos legais que permitam que forças de mercado atuem sobre aquele seguimento. Por isso este é considerado um mercado de caráter monopolista, pois as empresas obtém o direito de operar a linha.

Contudo, nas cidades brasileiras as licitações são raras e quando existem são baseadas em critérios técnicos, o que beneficia os operadores do sistema, por vezes sendo dispensados do processo licitatório. O que não deixa clara suas ações junto aos órgãos gestores. Essa relação próxima entre os órgãos gestores e a indústria leva a atitudes oportunistas da segunda.

A análise pode se dar então como:

1. Ações de grande envergadura: de forma geral os regulamentos especificam a exigência de licitação para a delegação de serviços e uma série de razões que as dispensam. Outra forma são as exigências legais e de caráter técnicos e econômicos o que eleva as barreiras à entrada da indústria;
2. Ações jurídicas: tentam estabelecer jurisprudência da lei e de suas omissões;
3. Ação de mercado: através da solicitação dos mercados emergentes (principalmente por abaixo assinados);

4. Fusões e coalizões: por vezes acordos temporários para aumentar o poder político de alguns grupos.

Uma das formas fundamentais para a competição é a ameaça à entrada. A introdução de novas empresas num mercado traz o aumento da oferta do serviço. Tal ameaça na indústria do transporte público é intrinsecamente ligada à regulação do sistema, pois como o ente governamental controla a oferta do serviço este acaba limitando ou mesmo impedindo a entrada de novos ofertantes através do controle de licenças.

Se, por um lado, a ação do Estado busca garantir a prestação do serviço de forma adequada, por outro, leva as empresas prestadoras do serviço a uma situação de comodidade e acomodação, uma vez que estas cumprem aquilo que foi especificado pelo órgão gestor, sendo remuneradas pelo serviço prestado, através de uma planilha de custos que vem privilegiando a quilometragem rodada. Nesse ambiente, não se observa qualquer incentivo à competitividade das empresas.

A atual regulação dos transportes no Brasil aumenta muito as barreiras à entrada. Os métodos usados (principalmente licenças por linhas, que caracteriza o monopólio) engessam o mercado não permitindo o ajuste entre demanda e oferta. A regulação de transporte é responsável por outro elemento que, apesar de serem requisitos técnicos aumentam as barreiras à entrada. Exigências como tamanho mínimo da frota para operar linhas torna impossível a um potencial novo entrante concorrer com as empresas já instaladas, sendo esta acompanhada de exigências econômicas (instalação de equipamentos e apoio). Por todos esses motivos o mercado torna-se não competitivo (elevação das barreiras a entrada) Lembremos que: “Destaque-se que isto não se caracteriza como uma natural necessidade de capital, ao contrário é um processo artificial de corrente da política governamental.” (ORRICO; SANTOS, 1995)

Um exemplo é a necessidade imposta pelas licitações à propriedade de capital (principalmente veículos e instalações), que poderia ser substituído por formas mais flexíveis de obtenção

(leasing, veículos de segunda mão, etc.). Essas exigências acabam aumentando as barreiras à entrada e, conseqüentemente, afastando os potenciais competidores.

Segundo os inúmeros estudos realizados pela rede, em geral, é observado que nas cidades há um predomínio de grandes empresas (aproximadamente  $\frac{1}{4}$  das empresas controlam 50% da frota), caracterizando-se assim um ambiente anti-competitivo. Há um movimento de modernização por parte das empresas. Estudos mostram que existe um intensivo uso de computadores, sistema de informação e a introdução de relações capitalista entre o patrão e empregado (muito diferente do que era visto antes, onde predominava relações paternalistas). Contudo a modernização não se dá de forma homogênea, um exemplo interessante é que das três regras básicas da direção (organograma, programação operacional efetiva e controle) 45% das empresas não trabalha com nenhum desses, 11% com dois e 34% com os dois (HANNRY, 1999 apud ARAGÃO; DOURADO; MARAR, 1998).

Esta diferenciação de graus na modernização é importante para as empresas com maior índice, pois a tarifa estabelecida é calculada com base nos custos médios. Somam-se os custos fixos e os variáveis e estes são divididos pelo número de passageiros, e desta equação obtém-se a tarifa. Desse modo a diferenciação de modernização é um fator importante para as empresas mais modernas, pois estas conseguem aumentar seus ganhos obtendo maior eficiência e a internalizando. Desse modo há uma transferência de bem estar do consumidor para o produtor.

Nos mercados em que a concorrência não possa se fazer presente, torna-se obrigatório a existência de algum mecanismo que a substitua, que exerça esse papel selecionador, que escolha os melhores e que garanta ao cliente, usuário, consumidor que o produto ou serviço de que faz uso está sendo produzido da maneira mais eficiente, com a maior qualidade, com o menor custo e que está pagando o menor preço. Caso contrário, a tendência natural é que os possíveis ganhos de produtividade sejam integralmente apropriados pelas próprias empresas. E mais, nada garante que tais ganhos sejam decorrentes de um real aumento de produtividade ou decorrentes de ineficiências ordinariamente pagas. É necessário a existência de mecanismos que as obriguem a buscar eficiência mas que também as obriguem a transferir ao menos uma parcela significativa desses ganhos para os usuários. (ORRICO, DOURADO e FORTES, 1996)

A intervenção do Estado, através da regulamentação do serviço, se justifica ainda nesse setor, pois estudos demonstram que os serviços de transportes se organizam como monopólios ou formas próximas. Com a intervenção, busca-se assegurar o equilíbrio da estrutura, agir em defesa dos interesses da sociedade, garantindo aos usuários que os serviços sejam prestados em qualidade e quantidade adequadas (ORRICO; SANTOS, 1996).

Apesar dos investimentos diminuírem desde 1995, os veículos têm aumentado sua produção, parte em consequência da introdução de novas linhas, parte pelo aumento da quantidade de veículos, o que tem agravado os congestionamentos e conseqüentemente diminuído a produtividade, tanto de passageiros por veículo quanto o de passageiro por Km. O que, juntamente com o aumento dos salários dos funcionários, causa os constantes aumentos dos custos de operar o sistema.

Contudo essa situação cômoda está em perigo. As mudanças nos últimos anos têm desafiado a indústria que está em uma profunda crise. Os 3 elementos apontados são:

- 1 Rápida motorização;
- 2 Crescimento do transporte informal;
- 3 Nova regulação dos contratos de concessão.

- 1) A rápida motorização é consequência da atração de montadoras multinacionais para o Brasil. Com isso o preço médio dos veículos automotores caiu, possibilitando que muitas pessoas tivessem acesso a estes bens. Conseqüentemente há mais investimentos em vias públicas, o que aumenta o interesse no transporte individual em detrimento do transporte público, pois o aumento de veículos tende a agravar o trânsito nas cidades, sendo cada vez mais interessante o uso de automóvel.



- 2) Outro grande desafio é o crescimento acelerado do transporte informal. Este tipo de serviço era amplamente apoiado pelo público em geral que estava interessado em maior oferta de serviços. Este foi um dos motivos para que o transporte informal fosse reconhecido em sua importância e incorporado, em algumas cidades, na regulação. O crescimento desse tipo de transporte é fruto da incapacidade dos operadores em perceber as mudanças das cidades e das necessidades da população. Essa incapacidade é atribuída à própria estrutura monopolizada em que as empresas se encontram. Essa “lacuna” que as empresas legais não conseguem preencher é onde atuam os ilegais. O crescimento das vendas de vans (que cresceram 273% desde 1997) devido à facilidade no acesso a esses bens juntamente com a crise social (grande desemprego) fez com que muitas pessoas passassem a utilizar as vans como uma forma obter renda. A existência do transporte informal levantou duas reflexões sobre o transporte público. (1) A possibilidade de coabitação competitiva entre distintas tecnologias de transporte, aumentando assim a concorrência (2) Sobre as distintas soluções operacionais e diferentes arranjos operacionais.
- 3) A nova lei de concessões visa dar maior transparência e atender as reais necessidades da população. Essa nova regulação pretende atrair novos investimentos melhorando o serviço e conseqüentemente incentivar os usuários a optar pelo transporte público. Uma das preocupações é a entrada de pequenos operadores para aumentar a concorrência na indústria. Com as medidas que serão adotadas, as empresas já estabelecidas serão obrigadas a sair da sua cômoda posição e buscarem a modernização. O poder público deve também sofrer reestruturação. É necessário um maior fortalecimento das instituições que são capazes de monitorar a indústria, dotando-as de recursos financeiros e tecnológicos evitando assim a relação próxima entre os órgãos de governo e os operadores que podem levar a captura dos primeiros pelos segundos. As novas tarefas são complexas e terão de ser dominadas. Toda essa situação pede um poder mais atuante, com uma disciplina mais rigorosa.

A realidade observada pelos pesquisadores da RESET pode ser resumida nos seguinte tópicos (ARAGÃO; DOURADO; MARAR, 1998 )

- A seleção de empresas operadoras para garantir a qualidade do serviço (por exemplo mediante um processo licitatório formal ainda é raridade). Diversos regulamentos locais prevêm tal processo, mas ao mesmo tempo incluem diversas regras de execução para os operadores já atuantes localmente, dispensando-os da sua submissão ao processo seletivo competitivo. Na verdade, apenas empresas de fora é que são sujeitas a licitação.
- As licitações, quando têm sido realizadas, não lançam mão de critérios qualitativos de seleção; procedimentos de seleção com critérios de caráter econômico são raros e na maioria, recentes.
- Usualmente, os novos serviços são outorgados às companhias geograficamente mais próximas, frequentemente tratadas como uma mera extensão de uma linha já existente, e sua atribuição é decidida internamente pelas autoridades (muitas vezes, sem suporte em algum estudo substancial).
- Os contratos de operação costumam ser renovados sem nenhuma análise técnica e econômica, ou sem verificar o mérito do operador.
- As autoridades garantem a lucratividade da operação com base em sua política tarifária, mas, na verdade elas raramente possuem informações precisas sobre os custos operacionais. As planilhas utilizadas na determinação das tarifas incluem vieses metodológicos que aumentam os custos imputados: por exemplo, elas assumem que os custos de capital diminuem permanentemente com o aumento da idade dos veículos, qualquer inovação tecnológica constitui razão suficiente para aumentar os custos operacionais. Os ganhos de eficiência das empresas não são refletidos nas tarifas; na verdade, a planilha não recompensa nenhum ganho de eficiência (aumento da produtividade, redução dos custos).
- Em algumas cidades, os operadores são remunerados diretamente pelos seus custos, e as autoridades conseguem trabalhar com informações econômicas e financeiras mais precisas. Já em outras os operadores são remunerados direta e exclusivamente pela arrecadação tarifária. Nessas, as informações coletadas pelas autoridades costumam ser extremamente deficientes.

- A capacidade das autoridades de controlar efetivamente o cumprimento das regras regulamentares é reduzida. Frequentemente, os indicadores de controle utilizados são inadequados para garantir a qualidade do serviço (por exemplo controle da quantidade de veículos postos em serviços, ao invés do controle da frequência operacional).
- Em suma, o sistema de remuneração das empresas induz a redução dos níveis de produtividade.

#### 4.2 ANTP/ NTU

A ANTP (Associação Nacional dos Transportes Públicos) juntamente com a NTU (Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos) são as duas associações por onde as empresas operadoras dos sistemas de transporte fazem ouvir suas reclamações e sugestões. Estas têm como base as falhas de governo, no sentido clássico, a incapacidade deste de formar uma política pública capaz de atingir os objetivos propostos, que neste caso é a questão dos transportes. Na visão dessas duas instituições a escolha do modelo rodoviário como principal meio de transporte teve como efeito um “desbalanceamento” no transporte de pessoas e mercadorias, o que trouxe um custo social inaceitável sendo um obstáculo do ponto de vista estratégico (aumento do custo Brasil). Como é ressaltado pela própria ANTP (1997, p 10):

A permanência do modelo atual é assim incompatível não apenas com uma melhor qualidade de vida em uma sociedade verdadeiramente democrática, mas com a preparação do país para as novas condições de competição em escala global.

Tendo as cidades como a grande base da produção industrial e de serviço do país, estas têm sua importância aumentada frente aos requisitos de eficiência e competitividade que caracterizam as mudanças econômicas regionais (como Mercosul) e mundiais. Deste modo a economia brasileira depende do funcionamento adequado das redes de cidades e seus sistemas de transporte.

O que agrava ainda mais esta situação é o conflito entre os três entes federativos (governo federal, estadual e municipal) principalmente após a constituição de 1988 onde há sérias dificuldades de coordenação das ações de planejamento urbano, transporte e trânsito. Todos esses elementos impedem que haja uma política nacional de transportes urbanos. É ressaltada a importância de uma política integrada de transportes.

(...) a política de transporte é essencial para garantir melhores condições de deslocamento de pessoas e mercadorias, na medida em que utiliza recursos institucionais, técnicos e econômicos para preparar as cidades brasileiras para um novo patamar de eficiência (ANTP, 1997).

Os principais problemas a enfrentar apontados pelas instituições podem ser resumidos em dois: (1) o crescimento desordenado das cidades, o que acarreta em deseconomias de escala (afetando a população mais carente) e impactando negativamente na qualidade de vida em toda cidade. (2) A degradação da qualidade de vida urbana, traduzida pela queda na qualidade do serviço público, redução da acessibilidade, os aumentos de congestionamento e poluição, os acidentes, etc. Para as duas associações há grandes desafios para serem enfrentados na área de transporte público que são:

1. A garantia de prioridade política – uso do transporte público como única alternativa viável para estruturar o desenvolvimento futuro das cidades (também melhor controle dos municípios sobre a ocupação e uso do solo);
2. Reconquista da confiança – o transporte público vem perdendo prestígio através dos anos. E para isso, é fundamental reverter essa situação demonstrando suas vantagens e sua condição como estruturador do desenvolvimento urbano. O que depende também do aumento da sua eficiência e qualidade;
3. A melhoria da qualidade dos serviços – a garantia do espaço adequado para o transporte vai depender da melhoria de sua qualidade. Esta deve expressar-se em todas as áreas;

4. O aumento da eficiência da operação – a atratividade e confiabilidade dependem diretamente do sistema operacional, e estas estão ligadas às condições de circulação. Sendo assim necessário espaço viário para a circulação (na forma de faixas e vias exclusivas, etc.);
5. A redução dos custos e a garantia de tarifas suportáveis: a democratização do sistema depende da garantia de tarifas suportáveis. O que depende da eficiência e redução de custos quanto à concessão dos subsídios em situações específicas;
6. A conquista de novos públicos: o transporte público deve ser capaz de atrair novos usuários ou aqueles que abandonaram o serviço. O que além de exigir eficiência, melhoria dos transportes, oferta de serviços diversificados, adaptados a públicos e necessidades específicas;
7. A participação da iniciativa privada: as mudanças políticas requerem a reorganização do estado e a participação da iniciativa privada no serviço de transporte público. Essas parcerias devem ser buscadas visando atender o interesse público. Preservando a função reguladora e controladora do estado e utilizando a eficiência e flexibilidade da iniciativa privada.

Então é de interesse do país que se defina uma política nacional para o setor. Ela representará a busca de objetivos nacionais no que tange a melhora na qualidade de vida nas cidades e eficiência econômica. Tal política se torna necessária frente à complexidade da realidade urbana que se depara com diversos interesses, mas que necessariamente tem que buscar um único objetivo.

Então, essa política tem que contemplar a busca pela eficiência e qualidade do serviço público. A urgência do seu tratamento adequado deve ater-se as grandes transformações que passam o setor, principalmente no que tange a regulamentação das formas públicas de transporte, a concessão dos serviços e ao financiamento da estrutura e da cooperação.

Tal política nacional só poderá ser alcançada com a participação de entidades e organizações ligadas ao setor e a necessária participação do conjunto da sociedade e dos três níveis de

governo. Portanto se diferencia de uma política federal centralizada como se verificava no passado. Contudo devem-se respeitar as regras já definidas de estabelecimento das competências a entrada.

Para ser compatível como essa nova realidade de descentralização política e autonomia dos poderes, a política tem que, necessariamente, respeitar as áreas de responsabilidade de cada esfera de poder limitando-se a traçar linhas gerais e metas a serem perseguidas pelo governo, iniciativa privada e sociedade.

O município tem desde a constituição de 1988 a responsabilidade de licitar o serviço. Contudo a maioria dos municípios tem limitado sua atuação na contratação de operadores privados. Esta contratação normalmente é precária do ponto de vista jurídico, e está sempre relacionada a uma regulamentação detalhada dos serviços a serem prestados, que envolvem horários, veículos, tarifas, condições gerais de operação.

A economia de escala alcançada com as grandes companhias dentro da indústria trouxe benefícios tanto na geração de empregos quanto nas possibilidades de desenvolvimento tecnológico. Por outro lado houve uma acomodação dos operadores às tendências do mercado e as necessidades dos usuários. E a consequência disso é a perda dos usuários para o transporte individual ou a saída de muitos do mercado.

Deve-se, contudo manter os ganhos de escala das grandes empresas e colocar de forma mais transparente as relações entre o poder público e a indústria para que elas possam sair da acomodação e conseguir atrair os usuários que deixaram de usar o serviço, conservando suas competências.

### 4.3 COMPARAÇÃO ENTRE VISÕES

Levando em conta tudo o que já foi estudado até o momento podemos tecer as comparações entre as visões. O ponto em comum é o diagnóstico feito por ambas. Elas enxergam que o setor está passando por uma grave crise que deve ser enfrentada urgentemente. As duas visões vêem a necessidade de melhorar a qualidade do serviço a fim de atrair mais usuários.

Contudo os pontos divergentes são mais acentuados. A NTU/ANTP tem visões gerais sobre a cidade. Ambas enxergam o problema do transporte público como um problema mais geral. Trata dos problemas de trânsito, legal, meio ambiente e segurança. Desse modo ampliam a discussão sobre o problema dos transportes. Sendo o principal, a falta de uma política que agregue as três esferas de poder, o federal, o estadual e municipal.

A RESET trata de um problema específico. A abertura para novos atores atuarem na economia como forma de externalizar a eficiência que, hoje, é internalizada pelas empresas, caracterizando assim um mercado monopolista. O que as leva a ter ganhos em detrimento do bem estar social. A quebra dessa estrutura é ponto central da análise da rede.

Ambas também compartilham a visão que é preciso colocar de forma mais transparente a relação entre o governo e o estado. Contudo a RESET propõe uma mudança profunda nessa relação. Para eles é preciso mudar as exigências para as licitações. Além de criar mecanismos que obriguem as empresas a buscar a eficiência. A entrada de novas empresas só se dará dentro de um novo paradigma, e este tem que trazer a eficiência como ponto central a ser perseguido. Além disso, há necessidade de fortalecimento das instituições tanto financeiras quanto jurídicas a fim de que estas possam se distanciar da influência da indústria.

Em contraponto, a ANTP/ NTU não discutem essa questão. Reconhecem que é nebulosa a relação entre os operadores e o governo, contudo não há preocupação com mudanças estruturais no mercado. Não há na percepção deles, a necessidade de se criar novos critérios

para a concorrência. O que se nota é que as duas associações não pretendem mudar o sistema, e sim fazer com que o mesmo funcione da melhor forma possível.

E finalmente a própria RESET crítica a postura da ANTP/NTU:

Furthermore, the central policy aims of the (regulatory) model are not presented clearly, neither are the core problems to be treated and solved clearly systematised. This is particularly incomprehensible as one of the underwriting entities, the Associação Nacional de Transporte Público, has produced already a legion of programmatic papers on urban transport (see ANTP 1997 and 1999). There is virtually no link between the objectives and directives of the urban transportation policy, as proposed by this entity, and the model which it underwrites. (ARAGÃO; SANTOS, 1999)

Ao contrário da rede de pesquisadores em que o problema deve ser tratado com uma profunda análise da realidade do setor, das suas especificidades e suas falhas de mercado, e a partir dessas informações, construir um desenho regulatório mais adequado a essa realidade.

O que deve ficar claro é que o problema nos transportes não será resolvido apenas com a introdução da competição na indústria, e isso a ANTP/NTU aborda muito bem a questão. A falta de planejamento nas cidades compromete toda a estrutura metropolitana, e conseqüentemente, dos transportes públicos.

Outra grande questão é o financiamento do sistema. No Brasil somente o usuário pagante sustenta todo o sistema (inclusive os não pagantes). Essa forma de financiamento cria distorções como, por exemplo, a gratuidade para os idosos que recebem aposentadoria, enquanto os desempregados sem renda não conseguem se deslocar nas cidades em busca de emprego. É necessário que se busque formas de financiar o serviço que tem caráter essencial para a economia das cidades.



Por último é necessário a implementação de uma política nacional de transporte que congregue as três esferas de governo e assim sejam possíveis as mudanças pretendidas com finalidade de fortalecer o serviço e que este seja de fato um instrumento capaz de combater a pobreza.

## 5 CONCLUSÕES

O fenômeno do círculo vicioso, em que se encontram os transportes públicos no Brasil, é consequência da escolha do modal rodoviário como principal meio de locomoção das cidades. Juntamente com as exigências feitas para o fortalecimento das empresas que acabaram por criar um ambiente monopolista que tem perdurado até os dias atuais. Os efeitos desse fenômeno são a queda na qualidade de vida de toda a sociedade especialmente daqueles que não podem bancar os aumentos da tarifa.

As cidades brasileiras privilegiaram o deslocamento individual em detrimento do transporte público e não se organizaram a fim de enfrentar o desafio do crescimento desordenado verificado pelas cidades após a segunda guerra, o que acabou criando distorções graves e custos sociais que estão chegando ao limite. A estabilização econômica agravou toda essa situação devido a facilidade de acesso aos veículos automotores, que acabou por piorar a mobilidade em toda a cidade.

Em Salvador a situação não é diferente. Os dados mostrados nesse trabalho deixam claro que o transporte público rodoviário passa por uma grave crise. Piorando a mobilidade dos cidadãos na cidade, penalizando com maior força aqueles que são incapazes de bancar os aumentos na tarifa.

Essa situação se agrava pela não existência de um ambiente competitivo nessa indústria que a empurre a um nível de maior eficiência, o exemplo mais claro é que em Salvador nenhuma das empresas que opera o sistema passou por algum processo de licitação. A configuração monopolista acabou por aproximar os órgãos de governo e as empresas operadoras.

A aproximação criou uma grande conveniência entre os regulados e os reguladores, e consequentemente uma continuação da estrutura que se reproduz por falta de ações governamentais que sejam capazes de conter a captura regulatória. Junto a isso há um enfraquecimento dos órgãos que não conseguem acompanhar o avanço da indústria.

Isto está no centro da discussão da RESET. Esta rede defende uma mudança profunda na configuração do mercado. A quebra da estrutura monopolista é um ponto central nos estudos levantados pelos acadêmicos. Para eles essa é uma questão que não foi discutida anteriormente.

Em contraponto a NTU/ ANTP tem uma visão mais política do problema. Para essas associações o problema é a falta de uma política capaz de aglutinar os três níveis de governo a fim de melhorar a situação dos transportes. Contudo não vêem a necessidade de uma mudança profunda na forma como o mercado é organizado.

Apesar das visões contraditórias estas acabam por se completar. O problema dos transportes não pode ser encarado apenas como a falta de concorrência, apesar desse ser um sério problema. Há necessidade de uma política nacional dos transportes capaz de colocar como centro de seu foco a melhoria da qualidade nesses serviços.

O investimento em transporte de massa, como metrô e trens, faz-se necessário bem como uma política de descentralização de serviços públicos, centros de comércio e serviços entre outros, a fim de diminuir a necessidade de deslocamento dos cidadãos.

Para isso é necessário um poder público mais atuante e disciplinado. Isso requer mais recursos para as instituições capazes de regular e fiscalizar os operadores, diminuindo assim a influência desses no poder público. Além de assegurar a aplicação da nova lei de concessões dando maior transparência a relação entre governo e empresários.

Salvador precisa passar por uma reestruturação em suas instituições a fim de fortalecê-las e dotá-las de instrumentos financeiros e tecnológicos capazes de fazer frente ao avanço da indústria. É necessário um maior controle da informação repassada pelos regulados para que a

instituição reguladora possa, efetivamente, possuir elementos para construir um panorama da situação de toda a indústria, e dessa forma realizar um desenho regulatório mais eficiente.

É preciso também, que o poder público em Salvador modernize suas exigências para as licitações. Concessões baseadas em exigências técnicas apenas beneficiam as empresas que já operam o sistema e afastam potenciais participantes.

## REFERÊNCIAS

- ANTP. **Transporte Humano**: cidades com qualidade de vida. São Paulo: ANTP, 1997. 312p.
- ARAGÃO, J.J.G.; DOURADO, A.B.F.; MARAR, J.R. A nova legislação brasileira de licitações e concessões e suas consequências para o setor nacional de ônibus urbanos. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y URBANO, 9, 1998. México. **Anais...** Guadalajara: claptu, 1998.
- ARAGÃO, J.J.G; SANTOS, E.M. The brazilian urban bus industry: present challenges and future perspectives. In: THE 6TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPETITION AND OWNERSHIP IN LAND PASSENGER TRANSPORT, 6, 1999, **Annals....**Cape Town. (South Africa): ND, 1999.
- AZAMBUJA, Ana Maria Volkmer de. **Análise de eficiência na gestão do transporte urbano por ônibus em municípios brasileiros**. Florianópolis, 2002. 385f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.
- BRASILEIRO, A.; SANTOS, E; ORRICO, Filho R. Arcabouço organizacional dos transportes públicos metropolitanos no Brasil: crise, transição e perspectivas. In: XI CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 11, 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPET, 1997.p.644-652.
- CONTRERAS, Montoya C.A.; ORRICO, Filho R.D. Caracterização do estado de maturidade da indústria de transporte coletivo: declínio e emergência. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 9, 1995, São Carlos. **Anais...** São Carlos: 1995 ANPET, p.769-780.
- BERGMAN, Daniel. Algumas questões sobre captura regulatória. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REESTRUTURAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA E GÁS NATURAL, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 1 - 13.
- FIANI, R. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras. Rio de Janeiro, NUCA-IE-UFRJ, 1998, (Texto para Discussão n. 423)
- IPEA Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso. Brasília:4 IPEA, 2004, p.115.

LEE, S.; LEE, E.; LEE, Y. I. Innovative public transport oriented policies in seoul. **Transportation**, v. 33, n. 16, p. 189-204, mar. 2006.

LETHBRIDGE, E. Governança corporativa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 209-232, dez. 1997.

LIMA, Mario Jorge P. de Castro. **Formação da competitividade em serviços públicos oligopolizados**: um estudo do sistema de transporte urbano de Salvador. Salvador: [s. n.], 1996. 122p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração da UFBA. Núcleo de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 1996.

MARTINS, Monalisa Flávia Santos. **As múltiplas facetas da problemática da mobilidade urbana**: O caso de Salvador. Salvador, 2007. 50 f. Dissertação (Graduação em economia) - Faculdade de Ciências Econômicas. UFBA, 2007.

MITCHELL, William C. e SIMMONS, Randy T. **Para além da política**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal/Topbooks, 2003

MITNICK, B. M. **La economía política de la regulación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

ORRICO, Filho R.D.; DOURADO, A.B.F.; FORTES, J.A.A.S. Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 10, 1996, Brasília. **Anais....**Brasília: ANPET, 1996, p.597-607.

ORRICO, Filho R.D.; SANTOS .M. Forças competitivas em mercados de transporte urbano. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 9, 1995, São Carlos. **Anais....** São Carlos: 1995 ANPET, p.726-737.

PATROCÍNIO, Adriana. Mais de 22 veículos novos são vendidos por hora na BA: Por causa da crescente demanda, Salvador já registra hoje uma média de 165 unidades emplacadas por dia. **Correio da Bahia**, Salvador, mai. 2008. Seção Economia. Disponível em: <<http://www.correiodabahia.com.br/>>. Acesso em: 12 mai. 2008.

PINDYCK, R. S.; DANIEL, L. R. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2006.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. O transporte na cidade do século 21. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÁNSITO, 12, 1998, Recife. **Anais....** Recife: ANPET, 1998.

