

# **UMA ANÁLISE CONCEITUAL DA ESSENCIALIDADE E DA EQUIDADE NO ÂMBITO DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS**

**José Arthur Bezerra Silva**  
**Francisco Giusepe Donato Martins**  
Tribunal de Contas da União

## **RESUMO**

A essencialidade e a equidade no âmbito da regulação dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros são analisadas neste artigo, com base nos conceitos e princípios norteadores da prestação dos serviços, especificamente a generalidade, a atualidade e a modicidade tarifária. Os resultados indicam que a falta do reconhecimento da importância do caráter essencial desses serviços, ao se proceder à regulação, pode estar afetando negativamente a equidade quanto à oferta dos serviços.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the essentiality and the equity in the scope of the regulation of the public services of interstate road transport of passengers, in order to concepts and principles of public services, specifically the generality, the modernity and the fare moderateness. The results point out that recognition lack of the character essential of this service on the regulation can be affecting negatively the equity as to the offer from the services.

## **1. INTRODUÇÃO**

A prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros (TRIP) é de exclusividade da União, que pode realizá-la direta ou indiretamente, mediante concessão, permissão ou autorização, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Não foram especificados ou definidos quais são esses serviços, porém, incumbe à União, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação, a prestação dos serviços públicos de TRIP. É notória a importância dessa atividade de transporte de passageiros, responsável pela movimentação de cerca de 135 milhões de pessoas, pelo faturamento superior a R\$ 2,5 bilhões anuais e pela utilização de cerca de 13.400 ônibus, para o desenvolvimento sócio-econômico do país e para promover a unidade nacional, a integração regional e a integração do Brasil com os países que fazem parte do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) (Gomide e Martins, 2005).

A Lei 8.987/95 estabeleceu as diretrizes gerais acerca da delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada, enquanto que o Decreto 2.521/98 fixou as diretrizes para a organização, a coordenação, o controle, a delegação e a fiscalização dos serviços de TRIP. Por fim, a Lei 10.233/2001 previu que o transporte rodoviário coletivo regular de passageiros depende de permissão e criou a Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT), que passou a ser responsável por regular e fiscalizar as atividades e por elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação dos serviços de TRIP.

Nesse escopo, o objetivo deste trabalho é analisar a essencialidade e a equidade no âmbito da regulação dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros, tem por base os conceitos e os princípios inerentes ao serviço público, especificamente a generalidade, a atualidade e a modicidade tarifária. Para tanto, o presente trabalho foi dividido em 5 seções, considerando-se esta introdução. A segunda seção aborda o referencial teórico com ênfase em conceitos que justificam a intervenção estatal na economia, bem como em princípios que regem os serviços públicos. A terceira trata dos serviços de TRIP, destacando-se a razão da intervenção estatal na atividade de TRIP e os principais aspectos operacionais e da regulação

econômica dos serviços. A quarta seção analisa, em função da evolução da demanda efetiva, da produção de passageiros-quilômetros (pass-km) e da quantidade de viagens realizadas, o impacto da regulação sobre a equidade na oferta dos serviços. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais.

## **2. A RACIONALIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA**

Esta seção tem como objetivo resgatar os principais conceitos que justificam a intervenção estatal na economia, destacando-se o funcionamento, as estruturas e as falhas de mercado, bem como os conceitos básicos e conexos de serviços públicos, especialmente a essencialidade e a equidade, os princípios que esses serviços e os mecanismos de regulação tarifária relativos à taxa de retorno e ao preço teto.

### **2.1. Funcionamento, Estruturas e Falhas de Mercado**

O funcionamento do mercado requer a existência da procura, da oferta e da convergência de interesses entre essas forças. Contudo, de acordo com Samuelson e Nordhaus (1993), a configuração das estruturas de mercado influencia como esses elementos se manifestam quanto à alocação dos recursos, que pode ser eficiente ou apresentar imperfeições. Essas imperfeições são identificadas por meio da comparação das hipóteses de concorrência perfeita, tidas como condições ideais de mercado, com as de outras estruturas de mercado. As estruturas de mercado indicam a forma como seus elementos determinantes estão organizados e em função deles são classificadas de acordo com: o número de agentes envolvidos; as formas de comportamento dos agentes quanto ao acesso a informações; a natureza do fator de produção ou do produto; a existência de barreiras à entrada ou princípio da livre mobilidade; o controle de preços; a concorrência por diferenciação de serviços; e os objetivos da empresa (ver Bain, 1963; Steindl, 1983; Sylos-Labini, 1980; Possas, 1987).

Há situações em que o funcionamento (microeconômico) de mercados específicos apresenta distorções ou que a livre competição não proporciona resultados econômicos e sociais ótimos, denominadas na literatura como falhas de mercado, tais como: formação de monopólios e oligopólios; monopólios naturais; concorrência monopolística; externalidades; assimetrias de informação; e bens meritórios (para uma discussão completa a respeito das falhas de mercado, ver Stiglitz, 2000). A fim de corrigir tais falhas, adotam-se intervenções regulatórias, de modo a conciliar o interesse privado e o público, como por exemplo (Rossetti, 2003): a participação do Estado como produtor; o controle de preços, de quantidades e de externalidades; a regulamentação de práticas operacionais de estruturas de mercado imperfeitas; a repressão aos abusos do poder de mercado; o incentivo à competição; e a implantação de mecanismos de distribuição de renda, tais como subsídios diretos e indiretos.

A determinação de atividades econômicas como sendo serviços públicos trata-se de atuação estatal particularmente interessante, em virtude de características associadas ao interesse coletivo e, consoante Santos (2000), são atividades importantes para o Estado promover políticas públicas de desenvolvimento social e de redução de desigualdades interpessoais e inter-regionais de bem-estar.

### **2.2. Serviços Públicos: Conceitos Básicos, Conexos, Essencialidade e Equidade**

A noção sobre serviço público vem sofrendo alterações, ainda, longe de uma pacificação na doutrina pátria. Desde a crise do pensamento tradicional do serviço público, quando se reconheceu que a teoria clássica não atendia às novas demandas da sociedade, que clamava

por um serviço universal, mas galgado em maior concorrência, inovações tecnológicas, custos módicos, eficiência e qualidade em sua prestação, metas por vezes incompatíveis com o monopólio artificial delimitado para prestação dos serviços, a doutrina administrativista vem tentando redefinir o serviço público considerando essa nova realidade.

Conceitualmente, os serviços públicos estão fortemente ligados às demandas de atendimento de direitos fundamentais, delimitados conforme as necessidades de cada época. Segundo Justen Filho (2006), definir serviço público é definir as funções do Estado, os limites de sua atuação e os limites da livre iniciativa, portanto, é um conceito variável que reflete a concepção política de cada sociedade. O que caracteriza uma atividade econômica como serviço público é o fato de que socialmente não convém para a coletividade que certa atividade fique restringida à livre iniciativa e ao poder de polícia do Estado, na medida em que ela requer certo direcionamento para garantir o alcance de determinados fins importantes para a coletividade, sejam eles sociais, culturais, industriais ou comerciais.

A existência de serviços públicos é verificada quando as atividades titularizadas pelo Estado são delegadas à iniciativa privada por meio de concessão ou de permissão (Aragão, 2004), enquanto que as atividades delegadas mediante autorização possuem a natureza de serviços de interesse público (Di Pietro, 2001). Nesse escopo, a essencialidade dos serviços públicos, decorrente de sua indispensabilidade e do interesse geral que o serviço satisfaz, torna-se necessária (Grotti, 2003), bem como o atendimento aos princípios dos serviços públicos, em especial a generalidade, a atualidade e a modicidade tarifária. É de se ressaltar, todavia, que a doutrina e a legislação não se ocuparam em delimitar a amplitude dessa essencialidade dentro de cada setor, e o TRIP é um deles.

No que concerne à equidade, pode-se entendê-la em função de suas dimensões espacial, econômica ou social. Ainda, a equidade pode ser horizontal ou vertical, conceitos utilizados na análise de políticas de tributação (Strambi, 2004). A dimensão espacial envolve a dispersão das atividades em uma área urbana ou região, de maneira a gerar diferentes graus de acessibilidade associados aos destinos desejados. A dimensão econômica se refere ao fato de que as pessoas não podem competir por bens e serviços em igualdade de condições devido aos distintos níveis de renda. A dimensão social, por sua vez, indica que pessoas diferentes necessitam de condições de acessibilidade distintas. Segundo Strambi (2004), a equidade horizontal requer tratamento igual para os iguais, enquanto que a equidade vertical relaciona-se à distribuição justa da renda entre grupos pertencentes a diversas classes de renda. Consoante o autor, a existência de falhas de mercado afeta negativamente as condições de eficiência e, por conseguinte, prejudica a equidade horizontal. Além disso, serviços iguais podem ter preços distintos devido à discriminação de preços causada pela existência de economias de escala na oferta e de diferentes elasticidades da demanda.

É importante, portanto, identificar em cada setor qual serviço possui caráter de essencialidade, a fim de nortear a regulação jurídica, a econômica e a técnica dentro de cada setor, e de não afetar negativamente a equidade em suas diversas acepções. Nesse sentido, as especificidades de cada serviço e as necessidades e demandas dos usuários, juntamente com os princípios norteadores do serviço público, entre outros, a generalidade, a atualidade e a modicidade tarifária, são parâmetros que podem auxiliar nessa identificação.

### **2.3. Princípios do serviço público: generalidade, atualidade e modicidade tarifária**

O princípio da generalidade ou da universalidade dos serviços públicos impõe que todos que satisfaçam as condições de obtenção de um serviço público devem receber sua prestação, independentemente de seu poder aquisitivo, bastando, apenas, que dele necessite. Dessa forma, o atendimento aos usuários deve ser o mais abrangente possível, de modo a atender o caráter social dos serviços públicos. Para tanto, a definição da política tarifária para remuneração dos serviços é uma das medidas importantes.

O princípio da atualidade está associado, entre outros fatores, à evolução tecnológica e às modificações atinentes à prestação dos serviços públicos, de forma a atender as necessidades, as leis e os valores da sociedade que os recebe. Um aspecto importante a se considerar nesse princípio é a obrigação que se impõe ao contratado de prestar os serviços nas melhores condições técnicas possíveis. Isso quer dizer que ele deve buscar sempre inovações tecnológicas compatíveis e desejáveis aos serviços prestados, respeitando a modicidade tarifária, as políticas públicas e a capacidade de pagamento dos usuários, cabendo ao Estado incentivar essa busca.

A lei não criou um conceito para a modicidade tarifária. Por outro lado, a doutrina é pacífica no sentido de que modicidade não significa gratuidade. Enquanto a modicidade é um princípio, um balizamento, a gratuidade é uma opção política (Grotti, 2003). A modicidade existe quando remunera adequadamente, considerando os riscos do empreendimento, os custos e os investimentos realizados para prestar o serviço em regime de eficiência, sendo suficiente também para viabilizar o repasse aos usuários de pelo menos parte dos ganhos da produtividade auferidos pelas empresas. Uma forma de promover a modicidade é por meio da previsão de obtenção de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados (Brasil, 1995). Esse mecanismo, todavia, tem sido muito pouco utilizado e incentivado na regulação de transportes.

### **2.4. Mecanismos de Regulação Tarifária**

A delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada tornou necessário definir critérios para fixação de tarifas, sendo os mais comuns a tarifação pela taxa de retorno e a tarifação pelo preço teto (*price cap*).

A remuneração pelo custo médio do *serviço* (*cost plus*) ou pela taxa de retorno consiste em assegurar ao particular remuneração que permita amortizar os investimentos realizados, a compensação de seus custos e a obtenção de um retorno satisfatório. Um dos principais problemas desse mecanismo diz respeito à dificuldade de avaliar custos para subsidiar a determinação do preço, devido à assimetria de informações entre empresas e regulador (Possas *et al.*, 1997). Essa dificuldade relaciona-se com a determinação precisa e exaustiva dos custos, com os investimentos necessários que assegurem a eficiência econômica e com a indicação exata dos custos efetivamente realizados pelo prestador do serviço.

O mecanismo de tarifação conhecido como *price cap* constitui-se numa regra de reajuste por índice de preços, deduzido de um coeficiente que representa o repasse para o usuário da redução de custos relativa ao aumento de produtividade (Possas *et al.*, 1997; Giambiagi e Além, 2000). Uma das principais vantagens desse mecanismo se refere ao incentivo à eficiência operacional visando ao aumento de produtividade em vista da fixação de um valor máximo para a tarifa.

### **3. REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS**

Esta seção tem o intuito de resgatar os principais conceitos inerentes aos serviços de TRIP, procedendo-se à comparação com os conceitos apresentados no referencial teórico, a fim de identificar e discutir aspectos sobre as razões da intervenção estatal na atividade de TRIP e sobre as características gerais e a regulação dos serviços.

#### **3.1. Razão da Intervenção Estatal no Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros**

Cumpra registrar que não haveria porque se considerar a atividade de TRIP como monopólio natural, tampouco como uma indústria de rede, na medida em que a oferta dos serviços é organizada em linhas. Ademais, o serviço não é gerador de externalidades que justifiquem a regulação de preços e quantidade. No entanto, a atividade de TRIP, em virtude da essencialidade afeta ao transporte coletivo de passageiros, está diretamente relacionada ao bem-estar da sociedade, bem como aos aspectos ressaltados por Santos (2000), Martins (2004) e Gomide e Martins (2005), de modo que a intervenção estatal não se dá apenas por razões de eficiência econômica, mas também por equidade.

É possível estabelecer possíveis relações da equidade, com base nas suas acepções, com a atividade de TRIP. O aspecto espacial está relacionado com a distribuição geográfica da oferta dos serviços, associado ao impacto sobre a acessibilidade nos diferentes mercados caracterizados pelos pares de cidades de origem e destino. Sob o ponto de vista econômico, a tarifa dos serviços, especificamente o nível das tarifas, pode afetar a capacidade de contribuição financeira das diversas categorias de usuários, de modo a causar redução da demanda dos serviços. A dimensão social está vinculada às necessidades de transporte de cada grupo social, o que requer levar em conta as condições de acessibilidade, geralmente tratada por meio de gratuidades. Os critérios de equidade horizontal conduzem a considerar como iguais pessoas que tenham as mesmas necessidades de transporte, mas, por outro lado, os critérios de equidade vertical requerem que sejam levadas em conta as diferentes capacidades de pagamento de pessoas com necessidades similares (Strambi, 2004).

Há dois aspectos que, apesar de não serem responsáveis pela intervenção governamental, merecem destaque, pois estão associados à produção dos serviços de TRIP, quais sejam: economia de escala e de escopo. Tal fato se deve pela possibilidade de a empresa oferecer vários serviços com diferentes níveis de qualidade, devido às relações de complementaridade e de substitutibilidade entre os serviços que não aparecem quando se considera um único produto (Rus *et al.*, 2003). Há, portanto, potencial competitivo para a operação dos serviços de TRIP, de modo a estimular a concorrência por diferenciação de serviços, o que já vem ocorrendo de fato (Martins, 2007).

#### **3.2. Características dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros**

A oferta de produtos e a oferta de serviços de transportes possuem diferenças, especificamente quanto ao fato de que os serviços de transportes devem ser consumidos no momento de sua produção e durante o tempo e lugar em que são ofertados, ou seja, tais serviços não são armazenáveis, de modo que, para cada momento, a quantidade produzida não coincide necessariamente com a quantidade procurada (Novaes, 1986; Kawamoto, 1994; Rus

*et al.*, 2003). A função oferta de serviços de transporte depende de diversas variáveis, por exemplo: as tecnológicas, que envolvem os tipos de veículos, a infra-estrutura viária e o tipo de combustível; as operacionais, que abrangem a mão-de-obra, a capacidade dos veículos e a rede física; as econômicas, que compreendem a política de tarifação ou estrutura tarifária; e os serviços, que levam em conta o conforto, a frequência e o tempo de viagem (Novaes, 1986; Kawamoto, 1994; Hensher e Brewer, 2001; Rus *et al.*, 2003).

Os serviços de TRIP são classificados, operacionalmente, de acordo com o modelo de ônibus utilizado, em semi-urbano, convencional sem sanitário, convencional com sanitário e diferenciado (executivo, semileito, misto, leito sem ar condicionado e leito com ar condicionado). O tipo de ônibus, por sua vez, resulta da combinação de um modelo de chassi com um modelo de carroceria que se enquadre aos serviços definidos na legislação.

A prestação do serviço semi-urbano e a do convencional sem ou com sanitário são delegadas à iniciativa privada mediante permissão, o que lhes impõe a natureza jurídica de serviços públicos. Já os serviços diferenciados são tratados na legislação como modificação operacional dos serviços e são prestados em ônibus rodoviário do tipo leito, somente no itinerário das linhas de serviço convencional que a empresa detém o direito de explorar (Brasil, 1998). A forma como é tratada a oferta dos serviços diferenciados, segundo (Martins, 2007), permite às permissionárias certa flexibilidade no sentido de disponibilizá-los nos mercados de TRIP, de tal modo que a prestação dos serviços diferenciados não atendem a todos os princípios que regem os serviços públicos, em especial a continuidade (ver Martins, 2007), a generalidade e a modicidade tarifária.

### **3.3. Regulação Econômica dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros**

A regulação econômica dos serviços de TRIP foi regida, até o reajuste tarifário autorizado em 2006, pelo método do custo médio do serviço convencional com sanitário, associado a uma margem de rentabilidade de 12% incidente sobre o capital imobilizado, sendo o custo apurado mediante a aplicação de planilha tarifária que contempla os seguintes aspectos: (a) custos de instalações, equipamentos, pessoal, depreciação, remuneração de capital, combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios e administração; (b) parâmetros operacionais (Percurso Médio Anual – PMA, Índice de Aproveitamento Padrão – IAP, Lotação Média da Frota – LOT e Fator Redutor de Encomendas – FRE); e (c) adicionais incidentes (tributos, seguros e gratuidades instituídas por lei).

É importante estabelecer relações entre a política tarifária e os fatores que favorecem o atendimento ao princípio da modicidade tarifária, na medida em que ao se fixar as tarifas dos serviços de TRIP se está determinando o impacto nos gastos com transporte na renda de cada grupo de usuários, considerando que os usuários de transporte público, segundo Strambi (2004), pertencem em sua grande maioria às camadas mais desfavorecidas da população. Aspecto esse aplicável principalmente em relação aos usuários dos serviços públicos de TRIP: semi-urbano, convencional sem sanitário e convencional com sanitário.

A estrutura tarifária aplicada para os reajustes das tarifas dos serviços de TRIP não favorece o compartilhamento dos ganhos de produtividade provenientes de economias de escala e de escopo, atinentes à atividade de TRIP, de acordo com Rus *et al.* (2003), em que pese redução do custo quilométrico no percentual de 1,16%, relativo ao fator redutor de encomendas,

quando, a princípio, deveria ser efetuada a redução linear nesse percentual no reajuste calculado, tal como ocorre com o fator X no modelo *price cap*. Além disso, em 2007, o reajuste tarifário do serviço convencional com sanitário se baseou em fórmula paramétrica para apuração do custo médio desse serviço (ANTT, 2006), que deixou de considerar o percentual de 1,16% do fator redutor de encomendas em prejuízo ao princípio da modicidade tarifária, que garantia aos usuários pelo menos o repasse de parte dos ganhos de produtividade auferido pelas permissionárias com essa atividade.

#### **4. ESSENCIALIDADE, EQUIDADE E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS**

Este tópico tem o objetivo de analisar essencialidade e a equidade na oferta dos serviços, face à regulação dos serviços públicos de TRIP promovida pelo Poder Público quanto à evolução da demanda efetiva, à produção de passageiros-quilômetros (pass-km) e à quantidade de viagens realizadas, com base nos conceitos e princípios apresentados no referencial teórico e nos aspectos operacionais dos serviços.

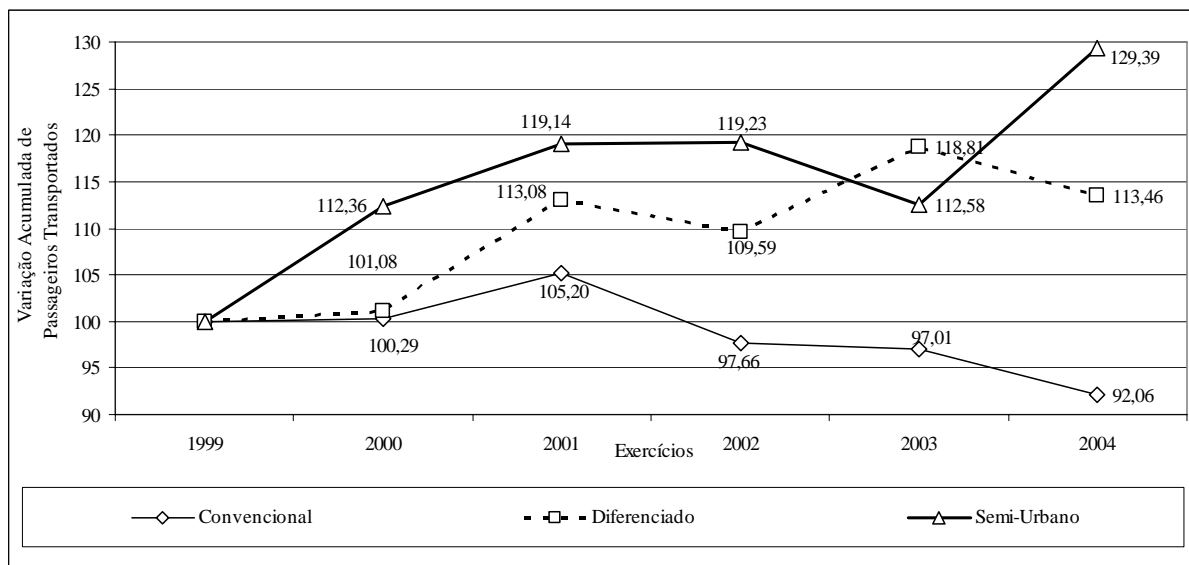
##### **4.1. Essencialidade, Generalidade, Evolução da Demanda e Nível das Tarifas dos Serviços Públicos de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros**

A essencialidade dos serviços públicos de TRIP não está definida na legislação, mas pode ser percebida tanto pela procura do serviço, a fim de facilitar o deslocamento das pessoas de modo a atenderem suas necessidades, quanto pelos aspectos inerentes à prestação dos serviços, especificamente em relação à obrigação de cumprir as regras estabelecidas em contrato, destacando-se a oferta mínima dada a indispensabilidade e o interesse geral afetos ao serviço público semi-urbano e convencional sem e com sanitário.

Nesse sentido, para o período 1999-2004, o serviço semi-urbano registrou a maior demanda efetiva superando o patamar de 68,4 milhões de passageiros transportados em 2004, o que pode estar associado as suas características típicas de serviço urbano, tais como períodos de pico pela manhã e à tarde e movimentos pendulares. O serviço convencional com sanitário apresentou a segunda maior demanda efetiva nesse período, sendo responsável por 39,8 milhões de passageiros transportados em 2004, enquanto que o serviço convencional sem sanitário atendeu 17,8 milhões de usuários e os serviços diferenciados 9,4 milhões de passageiros nesse ano.

A evolução da quantidade de passageiros transportados por tipo de serviço ofertado no período 1999-2004, no entanto, revela um fato temeroso em relação ao serviço público convencional de TRIP, conforme representado na Figura 1.

A leitura da Figura 1 indica uma tendência de crescimento da demanda pelo serviço semi-urbano, apesar da redução registrada em 2003, crescimento que pode estar relacionado com o processo de urbanização, especialmente nas cidades existentes no entorno do Distrito Federal, na medida em que 80% da movimentação total de passageiros por esse serviço estão situados no entorno do Distrito Federal.



Fonte: Adaptado de Martins (2007)

**Figura 1:** Evolução acumulada de passageiros transportados por tipo de serviço (1999-2004)

Nota-se, porém, da Figura 1, que a evolução da demanda do serviço convencional, em que pese sua essencialidade, aponta para uma tendência de redução com percentual acumulado de 8%, enquanto a demanda do diferenciado apresenta uma tendência de aumento com percentual acumulado de 13,5%, ao final do período 1999-2004. No tocante à frota, em termos acumulados, a do serviço convencional sofreu uma redução de 17%, enquanto a do serviço diferenciado teve um aumento de 41,5% (Martins, 2007). Os resultados relativos à evolução tanto da demanda quanto da frota podem estar associados à sistemática de reajuste das tarifas dos serviços de TRIP, segundo Martins (2007), ou seja, à regulação econômica procedida.

Nesse sentido, a redução da demanda do serviço convencional deve estar associada, entre outros aspectos, ao nível das tarifas, já que superou o IPCA em 85% ao final do período 1999-2004, em termos nominais acumulados (Martins, 2007). Tal fato pode ter induzido alguns usuários a viajar pelo serviço diferenciado face aos horários disponíveis, associados à redução da frequência mínima do serviço convencional, ou até mesmo a não viajar, que de certa forma aponta para o não atendimento pleno do princípio da generalidade afeta aos serviços públicos. Essa tendência de diminuição do desempenho do serviço convencional torna-se mais evidente em mercados explorados por duas ou mais empresas, observada em termos de produção de pass-km e de viagens realizadas.

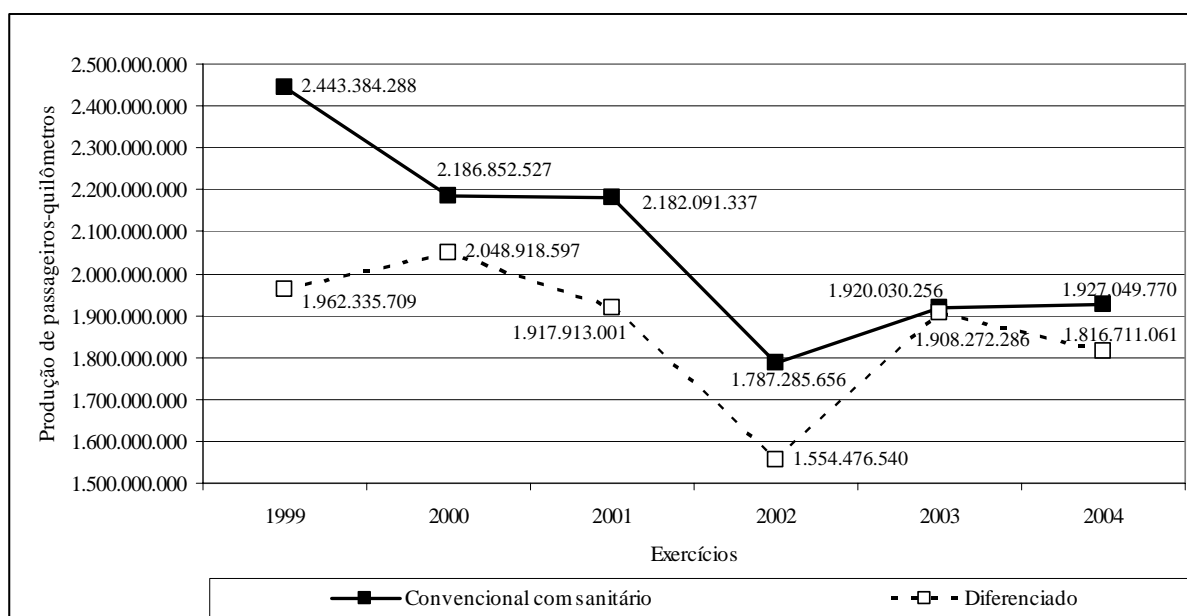
#### **4.2. Equidade, Evolução da Produção de Passageiros-Quilômetros e Evolução da Oferta dos Serviços em Mercados com duas ou mais Empresas (1999-2004)**

Martins (2007), ao analisar 87 mercados formados pelas seções principais das linhas de TRIP e explorados por duas ou mais empresas, com oferta de serviço convencional e diferenciado, para o período 1999-2004, demonstrou que a produção de pass-km teve uma redução acumulada de 13,91%, enquanto que a quantidade de viagens realizadas teve um acréscimo de 3,00%. Desmembrado por serviço, o resultado obtido por Martins (2007) indicou para o serviço convencional redução na produção de pass-km e na quantidade de viagens realizadas, respectivamente de 17,85% e de 9,87%, e para o serviço diferenciado uma redução na produção de pass-km de 8,43% e um aumento de 24,25% em viagens realizadas.



Um aspecto interessante se refere à oferta do serviço convencional e à do diferenciado no mesmo mercado, especialmente em relação às ligações inter-regionais Norte-Nordeste com distância superior a 800 km e às intra-regionais Nordeste-Nordeste com distância de até 400 km. De acordo com Martins (2007), nas ligações Norte-Nordeste não havia oferta do serviço diferenciado em 1999 e, neste ano, a produção de pass-km do serviço convencional alcançou 82 milhões de pass-km. No entanto, ao final do período analisado, a produção de pass-km do serviço convencional registrou 39,8 bilhões de pass-km, associada à redução acumulada de 7,8% em termos de viagens, enquanto que a oferta do serviço diferenciado teve um aumento acumulado de 413%, acompanhado de uma produção de 26 bilhões de pass-km. Fato semelhante ocorreu nas ligações intra-regionais Nordeste-Nordeste, na medida em que a oferta do serviço diferenciado teve um crescimento acumulado de 1.633%, enquanto que a do serviço convencional sofreu redução acumulada de 37%, de modo que ao final do período 1999-2004 a produção de pass-km de ambos os serviços alcançou o patamar de 41 bilhões.

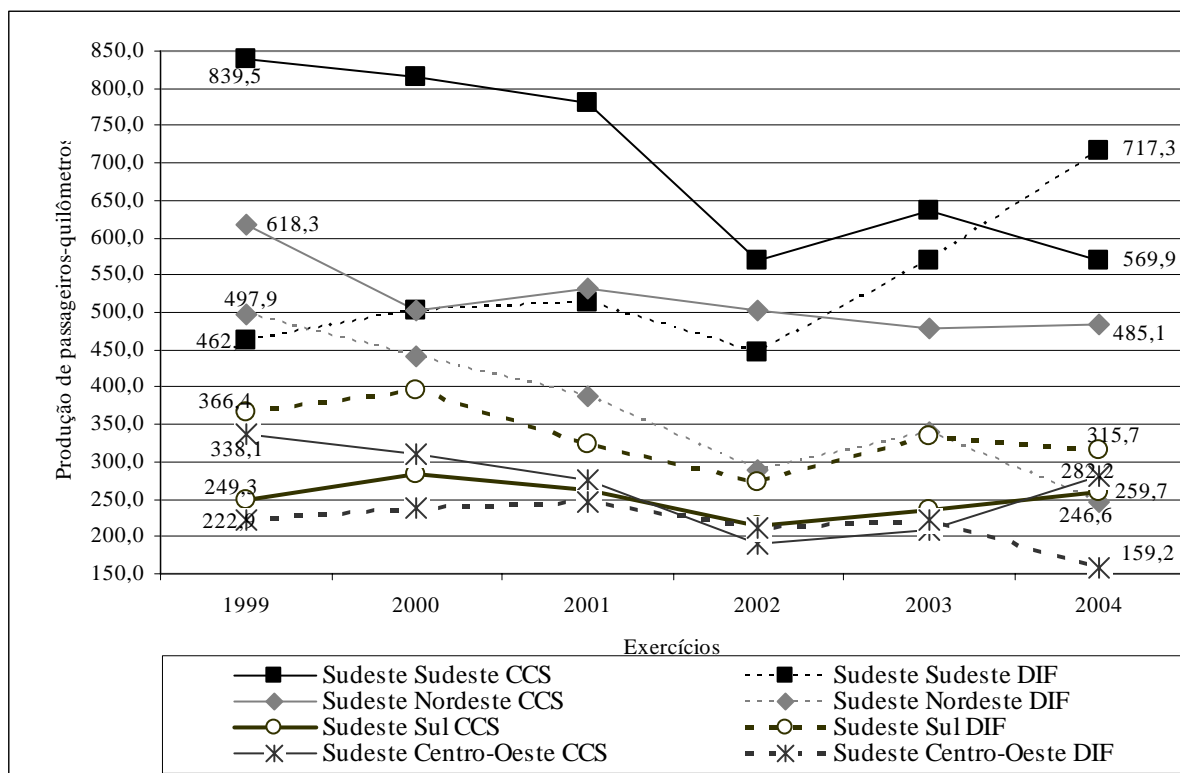
Nos mercados formados por capitais estaduais explorados por duas ou mais empresas essa tendência tem se mantido, conforme representado na Figura 2.



**Figura 2:** Evolução da produção agregada de passageiros-quilômetros nos mercados explorados por duas ou mais empresas e formados por capitais estaduais para os serviços convencional com sanitário e diferenciado

Verifica-se da Figura 2 que a produção de pass-km referente ao serviço convencional com sanitário sempre superou a do serviço diferenciado. No entanto, a diferença de 0,48 bilhões de pass-km entre as produções desses serviços, relativa ao ano de 1999, foi reduzida a 0,11 bilhões de pass-km, ao final de 2004. Esse resultado, por se referir à produção agregada, não permite avaliar se o desempenho econômico observado se reflete para todos os mercados intra-regionais e inter-regionais.

Elaborou-se, então, a Figura 3 para representar a evolução da produção agregada superior a 159 milhões de pass-km por mercado intra ou inter-regional com duas ou mais empresas e formados por capitais estaduais.



**Figura 3:** Evolução da produção agregada superior a 159 milhões de passageiros-quilômetros por região nos mercados com duas ou mais empresas e formados por capitais estaduais – serviço convencional com sanitário (CCS) e diferenciado (DIF) (valores x 10<sup>6</sup>)

A leitura da Figura 3 revela que nas ligações Sudeste-Sudeste a produção de pass-km do serviço convencional com sanitário em 1999 correspondia quase ao dobro da produção do serviço diferenciado, entretanto, ao final de 2004 a produção de pass-km do serviço diferenciado superou em 147,4 bilhões a do convencional com sanitário, o que indica nítida inversão entre os serviços. Fato semelhante também ocorreu nas ligações Sudeste-Centro-Oeste no período 2001-2003. Já em relação às conexões Sudeste-Sul, o desempenho do serviço diferenciado sempre foi superior ao do serviço convencional com sanitário. Somente as ligações Sudeste-Nordeste mantiveram ao longo de todo o período certa lógica entre a essencialidade do serviço convencional com sanitário e o desempenho operacional, pois a produção de pass-km desse serviço sempre esteve em patamar superior ao do serviço diferenciado.

Percebe-se que, ao longo do período 1999-2004, os resultados operacionais apontam para o fato de que o desempenho referente ao serviço convencional apresenta uma tendência de declínio, haja vista que tanto a produção de pass-km quanto a oferta desse serviço tem diminuído, enquanto que em relação ao serviço diferenciado, que não atende a todos os princípios do serviço público, há uma tendência de crescimento. Esses resultados decorrem da regulação promovida pelo Poder Público que, de certa forma, tem prejudicado a equidade na oferta do serviço público convencional com sanitário frente a dos serviços diferenciados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da essencialidade e da equidade no âmbito da regulação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, balizada pelos conceitos básicos e pelos princípios norteadores da prestação dos serviços públicos, especialmente a generalidade e a modicidade tarifária, traz à tona a necessidade da discussão sobre a formulação de políticas públicas no âmbito desse transporte que promovam o desenvolvimento social e a redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais de bem-estar. No caso do estudo realizado, é importante destacar que o resultado da análise dos mercados inter-regionais e intra-regionais é de caráter preliminar.

Os resultados obtidos, no entanto, associados aos estudos já desenvolvidos, indicam que a regulação dos serviços tem dado causa a um nível de tarifas elevado, considerada a capacidade de contribuição de pagamento dos usuários, especificamente daqueles que satisfazem suas necessidades de transporte mediante o serviço semi-urbano e o convencional. Especificamente quanto ao serviço convencional, em que pese a sua essencialidade para o deslocamento das pessoas, associada a tarifas menos onerosas ao usuário, os resultados operacionais apontaram para o fato de que a oferta desse serviço diminuiu ao longo do período 1999-2004, enquanto que a oferta do serviço diferenciado, que é mais oneroso para o usuário e que não atende a todos os princípios afetos ao serviço público, tem aumentado.

Por fim, a falta do reconhecimento da importância da essencialidade dos serviços públicos de transporte rodoviário interestadual de passageiros, ao se proceder à regulação desses serviços, pode estar afetando negativamente a equidade, em todas as suas acepções, quanto à oferta desses serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, A. S. (2004) *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo e Econômico*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Forense.
- ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. (2006). *Resolução n.º 1627, de 13 de setembro de 2006*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.antt.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2006.
- Bain, J. S. (1963) *Organización Industrial*. Barcelona: Omega.
- Brasil. (1995) *Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2006.
- \_\_\_\_\_. (1998) Decreto 2.521, de 20 de março de 1998. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2006.
- Di Pietro, M. (2001) *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros.
- Giambiagi, F.; Além, A. C. (2000) *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Gomide, A. Á.; Martins, F.G.D. (2005) *Regulation of the Interstate And International Highway System for the Transportation of Passengers: Suggestions for a Competitive Agenda*. In: *Competition and Ownership in Land Passenger Transport – Thredbo9, 2005*, Lisboa, Portugal.
- Grotti, D. A. M. (2003) *o Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*. Coleção Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores.
- Hensher, D. A e Brewer, A. N. (2001) *Transport: an economics and management perspective*. United States, New York, Oxford University Press Inc.
- Justen Filho, M. (2006) *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva.
- Kawamoto, E. (1994) *Análise de Sistemas de Transportes*. 2ª ed., revista e aumentada. Departamento de Transportes. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo. São Carlos.
- Martins, F. G. D. (2004) *Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros: regulação e concentração econômica*. 160 f. Monografia (Especialização em Controle da Regulação de Serviços Públicos Concedidos) – Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.
- Martins, F. G. D. (2007). *Mercados de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros: Uma Análise sob Enfoque Dinâmico de Elementos Determinantes das Condições de Concorrência*. Dissertação de

Mestrado, Publicação T.DM-001A/2007, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 143p.

Novaes, A. G. (1986) *Sistemas de Transportes*. Volume 2. Análise da Oferta. São Paulo: Edgard Blücher.

Possas, M. L. (1987) *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec.

Possas, M. L.; Pondé, J. L. e Fagundes, J. (1997) Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. In: Rezende, F. e Paula, T. B. (Coord.). *Infra-Estrutura: perspectivas de reorganização; regulação*. Brasília: IPEA.

Rossetti, J. P. (2003) *Introdução à Economia*. 20ª ed. São Paulo: Atlas.

Rus, G.; Campos, J. e Nombela, G. (2003) *Economia Del Transporte*. Barcelona: Antoni Bosh.

Samuelson, P. A.; Nordhaus, W. D. (1993). *Economia*. 14ª ed. Portugal: McGraw-Hill.

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

Steindl, J. (1983) *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano: com uma nova introdução do autor*. São Paulo: Abril Cultural.

Stiglitz, J. E. (2000) *Economics of the Public Sector*. New York: W W Norton & Company.

Strambi, O. (2004) *O Conceito de Equidade e sua Aplicação em Transportes*. In: Santos, E. M. e Aragão, J. J. G. (Org.) *Transporte em Tempos de Reforma: estudos sobre transporte urbano*. 2ª ed, revista. Natal: EDUFRN, editora da UFRN.

Sylos-Labini, P. (1980) *Oligopólio e Progresso Técnico*. Tradução de Vittoria Cerbino Salles. Rio de Janeiro: Forense Universitária.