

# **ANÁLISE DO AMBIENTE REGULATÓRIO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COMPARADA AO CENÁRIO MUNDIAL**

**Fernanda Caixeta Valim – Universidade de Brasília**

**Francisco Gildemir Ferreira – Universidade do Ceará**

**Luís Cláudio Santana Montenegro – Agência Nacional de Transportes Terrestres**

**Marcelo Vinaud Prado – Universidade de Brasília**

## **RESUMO**

O ambiente regulatório do Transporte Rodoviário de Cargas – TRC, parte da definição de políticas públicas de transporte que deflagram um conjunto de relacionamentos, baseados em um arcabouço legal com diferentes graus de atuação do Estado. No Brasil, são raros os estudos analíticos do seu comportamento do TRC, face aos seus aspectos regulatórios, sendo que o crescimento do TRC brasileiro nas últimas décadas não foi sustentado por um arcabouço regulatório condizente com a evolução da atividade, considerando ainda que a regulação do subsetor oscilou entre momentos de intensa interferência estatal e outros de ampla abertura. Atualmente, notam-se distorções e externalidades no TRC que exigem um maior cuidado e definição estratégica da função regulatória. O presente trabalho busca contribuir para a compreensão do ambiente regulatório do TRC; traçando um panorama da regulação, obtida pela análise de casos internacionais, comparadas à regulação praticada no País.

## **ABSTRACT**

The regulatory environment in which the Road Cargo Transportation – RCT is inserted starts from the transport policy definition which provoke a set of relationships, in a legal framework with different grades of State actuation. In Brazil, very few is known about RCT structure and functioning, since there is a lack of basic data and analytic studies about its behavior face to the regulation aspects. The growth of the RCT was not always followed in terms of regulations registering moments of intense State interference and other moments of wide openings. Currently it is noted distortions in the RCT and its social impacts, which demand more sensitive care and a strategic definition of the regulatory function. The present paper willing to contribute for a better comprehension of the RCT regulatory environment: presenting historical evolutions which explain the predominance of this modality in the cargo handling in Brazil; delineating a regulation panorama, given by the analyses of international cases compared to the regulatory environment of its country.

## **1. INTRODUÇÃO**

Em diversos países, a responsabilidade pela provisão do transporte rodoviário de cargas (TRC) é dividida entre o Estado e a iniciativa privada, sendo que esses dois atores possuem visões particulares dos objetivos econômicos e sociais dessa atividade econômica: o Estado tem como objetivo primário preservar o mercado por meio da defesa da concorrência; e os prestadores de serviço buscam maximizar seus resultados econômicos a curto prazo.

A atividade de regulação dos serviços do TRC parte do Estado, definindo políticas públicas que buscam o equilíbrio nos interesses dos atores envolvidos. A partir dessas políticas, desenvolve-se um conjunto de relacionamentos guiados por um arcabouço legal com maior ou menor envolvimento do Estado de acordo com o ambiente regulatório de cada país.

No Brasil, o TRC é a modalidade de transporte responsável pela maior fração do movimento interno de mercadorias. Estima-se que seus dispêndios operacionais atinjam aproximadamente 8% do PIB e cerca de 60% da produção de transporte no Brasil (ANTT, 2005). Não obstante a importância do TRC nos planos macro e microeconômico brasileiro, muito pouco se conhece sobre sua estrutura e funcionamento. Há carências, não só de dados básicos sobre as características do setor, como também de estudos analíticos que revelem suas principais relações e condicionantes de comportamento, principalmente face aos aspectos regulatórios.

A título de exemplo, estima-se que a falta de investimentos em infra-estrutura aliada aos problemas ocasionados por falhas nos processos de regulação dos serviços, principalmente a burocracia, leva

as empresas brasileiras a manterem estoques de mercadorias por vinte e dois dias a mais do que as empresas dos EUA, o que gera um prejuízo estimado em R\$ 40 bilhões por ano (Vianna, 2003). O entendimento das causas desses problemas passa por uma reflexão a respeito da atividade regulatória, sua aplicação e fiscalização.

O presente trabalho busca contribuir para a compreensão do ambiente regulatório deste subsetor, aqui restrito à apresentação de um panorama da regulação, obtida pela análise de casos internacionais, comparadas à regulação praticada no país. Apresentam-se, como resultado, as diferenças entre as políticas públicas praticadas e o impacto dessas diferenças no contexto brasileiro.

## **2. A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO NO BRASIL**

No Brasil, já na década de 20, percebia-se a impossibilidade de que o binômio ferrovia-cabotagem propiciasse a implantação de uma rede eficiente de transportes. O início do período econômico caracterizado pela substituição das importações (1930 a 1960) trouxe demandas extras ao sistema de transporte existente, mais especificamente para fluxos adicionais de bens intermediários e finais, impulsionando o transporte rodoviário que, de início, participava por meio de grandes eixos troncais interestaduais, em geral paralelos à ferrovia, para absorver o adicional de demanda.

Apesar de desempenharem um papel histórico importante no escoamento de excedentes da produção agrícola para a exportação, e, para o mercado nacional, na realização da movimentação de produtos no sentido contrário ao do fluxo de exportação, o sistema de transporte existente caracterizava-se como “inadequado, ineficiente e incapaz de responder aos anseios nacionais da unificação territorial do País” (Galvão, 1996).

Galvão (1996) apresenta o cenário de decadência acentuada do transporte ferroviário e de cabotagem nas décadas de 30 e 40. Segundo o autor, essas modalidades não representavam a eficiência exigida à medida que a industrialização e a modernização da economia cresciam. O cenário da navegação costeira se agravava com portos ineficientes que retinham navios por longos períodos, aumentando os custos do transporte nessa modalidade. Além disso, o autor ainda ressalta que a desorganização das empresas de navegação e a inadequação dos equipamentos de movimentação de cargas nos portos e da infra-estrutura retro-portuária de armazéns e acessos aos portos.

O transporte ferroviário apresentava uma situação também desfavorável, com insuficiência de recursos para investimento, gerando falta de manutenção, profundo estado desgaste do material rodante e da superestrutura viária que ameaçavam a própria trafegabilidade. A falta de recursos financeiros para revitalizar o sistema de transporte existente deflagrou uma seqüência de planos governamentais com ênfase no modo rodoviário, como o de Catrambi (1926-27), o de Luis Schoor (1927) e o Plano Rodoviário do Nordeste (1930).

Contudo, somente em 1951 as rodovias foram reconhecidas oficialmente com a aprovação do novo plano nacional de viação, que as instituiu definitivamente como prioridade dentre as modalidades de transporte no Brasil. A partir daí, o avanço da produção de transporte pela modalidade rodoviária cresceu rapidamente, provocando uma inversão na matriz de transporte brasileira. Em 1946, a participação das modalidades não-ferroviárias respondia por 92,4% (Wyte, 1968 apud Galvão, 1976), sendo que em 1970 a participação das rodovias na produção nacional de transportes já era de 73%.

Há também que ressaltar algumas características da rodovia que faziam com que, à época, fosse inevitável sua disseminação no desenvolvimento da infra-estrutura de transportes no Brasil. A versatilidade dos veículos rodoviários de transporte, viáveis com baixos volumes de tráfego, custos fixos reduzidos (a implantação e manutenção não ficam a cargo das empresas de transporte rodoviário, restando como principal item de custo fixo o veículo que é incomparavelmente menor que o de navios e trens), menor sensibilidade às variações econômicas, ao contrário das indivisíveis redes ferroviárias (CASTRO, 2002).

Com o advento do “Rodoviarismo” no Brasil a partir da década de 1950, o desenvolvimento do transporte rodoviário de carga experimentou um crescimento rápido, não acompanhado pelo Governo em termos de regulação. Como consequência, o mercado do TRC no Brasil se desenvolveu, sendo basicamente regulado pela oferta e demanda dos serviços. Em se tratando de regulação econômica propriamente dita, pode-se afirmar que este subsetor sempre esteve condicionado às regras de mercado, com pouca interferência do Governo nesse âmbito (SCHROEDER e CASTRO, 1996).

### **3. HISTÓRICO DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS NO BRASIL**

A primeira tentativa de regulação foi a iniciativa de se cadastrar os operadores e veículos envolvidos no TRC na década de 1960. Para isso, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER criou, em fevereiro de 1963, o Registro das Empresas de Transporte Rodoviário de Carga e dos Veículos Autônomos de Carga, porém o mesmo não foi operacionalizado. A posteriori, outros certificados legais viriam reforçar a necessidade de registro

Um marco regulatório relevante ocorreu em 1978, instituindo o RCTRC - Registro e Cadastro do Transportador Rodoviário de Carga. O estado exigia que, para se registrar, as empresas de transportes tivessem veículos cuja soma da capacidade de carga atingisse pelo menos 60 toneladas. O RCTRC chegou a cadastrar, até 1982, 521 mil veículos, o que representava pouco mais da metade da frota existente na época, de cerca de 1 milhão de caminhões. (GEIPOT, 1984).

O primeiro esboço de interesse por parte das empresas prestadoras de serviço pela criação de regulação específica para o setor se deu ao final da década de 70, quando da aquisição da transportadora PAMPA-OTT pela australiana TNT. Tal ação gerou forte reação dos transportadores contra a presença do capital estrangeiro nos transportes. O resultado deste movimento, comandado pela NTC - Associação Nacional do TRC foi a Lei nº 6.813, de 1980. Este dispositivo legal determinava que o TRC só pudesse ser explorado por empresas que tivessem sede no Brasil e pelo menos 4/5 de capital nacional, além de direção e administração confiadas exclusivamente a brasileiros. A aprovação da Lei 6.183/80 estimulou as empresas de transportes a continuar lutando por uma regulamentação do setor.

#### **3.1 A criação do Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens**

O RTB - Registro Nacional do Transportador Rodoviário de Bens foi criado em 1983, baseado no preceito constitucional de que cabia à União legislar sobre trânsito e tráfego nas vias terrestres e, na ausência de textos legais sobre o TRC. O RTB tinha como objetivo não apenas permitir o levantamento de dados estatísticos sobre o setor, como também fixar condições para o exercício da atividade. A Lei de criação do RTB representou o principal marco regulatório para o TRC no Brasil, até então.

Para inscrever-se no RTB, o transportador devia demonstrar que tinha 80% de capital nacional, possuía idoneidade para exercer a atividade, dispor de meios para desenvolvê-la e deter a capacidade de transporte exigida para a área de operação e a especialização pretendidas. O Ministério dos Transportes autorizava o estabelecimento de quotas anuais ou limites periódicos de novas transportadoras, fixava direitos e deveres das operadoras e estabelecia as penalidades aplicáveis às infrações administrativas. A inscrição no RTB passou a ser condição necessária, com efeito de autorização, para o licenciamento e trânsito dos veículos de carga

Em 1988, cinco anos após a sua aprovação, o RTB continuava praticamente no papel. As razões do seu insucesso podem ser debitadas principalmente à falta de pessoal, verbas e tecnologia adequada de controle, o que dificultou a ação do DNER, órgão encarregado de implantar o regulamento.

### 3.2 A década de 1990 e a desregulamentação

Durante a década de 90, várias atividades foram desregulamentadas no País. No setor de transporte de carga, em particular, o principal marco foi a extinção ou nulidade do RTB em caráter de autorização. O registro deixou de ter natureza de permissão ou autorização, passando a se constituir mera habilitação. Em novembro de 1996, o Ministério dos Transportes determinou que o DNER deveria abster-se de efetuar o controle, a autorização e o RTB, sob a alegação de que a lei que criou o RTB não recebeu amparo legal na constituição de 1988.

Depois de várias tentativas de criação de registros e cadastros, a atividade esteve sujeita a autorização federal entre 1983 a 1990, mas voltou a ser totalmente livre a partir 1998, quando a legislação regulamentadora acabou formalmente revogada (REIS, 2001).

### 3.3 A criação da ANTT e a situação atual da regulação

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi criada em 2001, e, entre suas atribuições, está à regulação e fiscalização do TRC, inclusive em âmbito internacional. Compete à ANTT habilitar os transportadores e promover estudos e levantamentos relativos à frota de caminhões, empresas constituídas e operadores autônomos, bem como organizar o Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga (RNTRC). Ficou então instituído que o exercício da atividade, por conta de terceiros e mediante remuneração, depende de prévio registro do transportador no RNTRC, ficando excluído dessa obrigação o transporte de carga própria. A fiscalização do RNTRC é exercida pela ANTT e em convênio com a Polícia Rodoviária Federal.

Os primeiros panoramas apresentados pela ANTT, com base nos dados constantes do RNTRC, mostram um cenário com alta concentração de transportadores autônomos, um grande número de empresas, provavelmente com atividade principal diferente do transporte rodoviário de cargas, e veículos com idade média bastante elevada, superior a de todos os países pesquisados neste trabalho. A tabela 1, a seguir apresenta os números atuais do RNTRC.

**Tabela 1** - Transportadores e Frota de Veículos

<b>Tipo Transportador</b>	<b>do Registros Emitidos</b>	<b>Veículos</b>	<b>Veículos Transportador</b>	<b>/Idade média (anos)</b>	<b>Frota</b>
Autônomo	730.597	929.185	1,3	20,6	
Empresa	135.947	668.676	4,9	10,2	
Cooperativa	654	8.078	12,4	12,5	
Totais	867.198	1.605.939	1,9	16,2	

Fonte ANTT em números - 2007

A promulgação da Lei nº. 11.442, de janeiro de 2007, revogando a Lei nº. 6.813/1980 e regulamentando o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, representou um passo à nova tentativa de disciplinamento do TRC. A lei passou a exigir dos órgãos públicos, em especial da ANTT, maior atenção para com o TRC; obrigando diversos órgãos e instâncias do poder estatal a passarem a rever antigos conceitos e a atualizarem a sua jurisprudência. Embora ainda não regulamentada pela ANTT, grandes mudanças são esperadas pelas empresas transportadoras e pelos autônomos.

A nova ordem legal define barreiras técnicas à entrada de transportadores no TRC. Regras como as baseadas na instituição da figura do responsável técnico para empresas transportadoras e da necessidade de especialização por meio de cursos de aperfeiçoamento para os transportadores autônomos dificultam a entrada de novos participantes nesse mercado. A lei também busca amenizar o impacto negativo de algumas distorções operacionais provocadas por outros agentes da cadeia produtiva, tal como os longos tempo de espera para carga e descarga em terminais, que, à luz da legislação, passa a ser alvo de reparação financeira obrigatória ao transportador, por parte da entidade que provocar o atraso na operação.

Paralelamente à atividade regulatória propriamente dita, outras entidades governamentais atuam de forma a gerar condições de operação ao TRC, são elas:

- O controle de volume e peso das cargas, tráfego e execução de programas de segurança no trânsito nas rodovias federais brasileiras está a cargo do DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária, que dispõe de normas técnicas específicas para fiscalizar e regular essas atividades.
- Os órgãos ambientais brasileiros como o IBAMA e as secretarias estaduais de meio ambiente estaduais fiscalizam e regulam os efeitos ambientais provocados pelo segmento rodoviário de carga.
- A fiscalização das atividades dos profissionais transportadores de carga rodoviária (motoristas) está a cargo do Ministério do Trabalho e dos departamentos de trânsito estaduais (DETRAN), com a atribuição de fiscalizar e conceder as habilitações.

#### **4 REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS**

A regulamentação do setor de transporte rodoviário brasileiro encontra-se desconforme em relação a alguns modelos internacionais, como os EUA e a União Européia. Até mesmo em países que possuem o setor pouco regulamentado economicamente, como é o caso dos Estados Unidos, apresentam um maior disciplinamento desta atividade comparado ao Brasil. Serão descritos a seguir alguns pontos relevantes observados nos Estados Unidos e União Européia (UE), apresentando-se em seguida alguns aspectos existentes na Espanha e Portugal.

##### **4.1 Estados Unidos**

A origem e os fatores que impulsionaram a criação dos marcos regulatórios nos EUA diferem substancialmente dos fatores presentes no Brasil. O setor de transportes foi o primeiro a ser regulado nos EUA. A ICC-Interstate Commerce Commission, criada em 1887 pelo Congresso Americano como a primeira agência regulatória moderna foi estabelecida como consequência da crescente indignação do público em relação às práticas de abuso nas ferrovias. A partir de 1940 seu espectro regulatório incluiu além das ferrovias, as hidrovias e rodovias. Assim, a ICC objetivava facilitar o comércio entre os Estados (BREYER, 1982).

As funções da ICC em relação à segurança foram transferidas para o Department of Transportation, criado em 1966. A comissão manteve suas funções regulatórias. Mas, em 1980, em consonância com o movimento em favor da desregulamentação, os poderes da ICC sobre as tarifas e rotas foram restringidas. A própria comissão foi extinta em 1995. Algumas das suas funções foram transferidas para o novo National Surface Transportation Board.

O TRC dos EUA tinha, até 1980, classes de operadores claramente definidos. Os dois grupos mais importantes são os dos transportadores a frete (for *hire carrier*) e o dos transportadores de carga própria (*independent, owner operators ou private carriers*). O transporte a frete, por sua vez, subdivide-se em interestadual (regulado pelo órgão regulador), intraestadual, local e exceções (*exempt carriers*). Quando destinado ao público, o interestadual de carga geral é executado pelas transportadoras comuns (*common carriers*); e quando destinado a outras empresas, pelas transportadoras contratadas (*contract carries*). Tanto as transportadoras comuns quanto as sob contrato podem operar as chamadas rotas irregulares, destinadas ao transporte de produtos especiais (*special commodities*), isentos de autorização do órgão regulador USA(2005a).

O transporte interestadual realizado pelas transportadoras comuns e contratadas é regido pelo órgão regulador, que estabelece como as empresas devem vender seus serviços, os tipos de produtos que podem transportar e as linhas e territórios em que podem operar.

O órgão regulador americano disciplina também quem pode entrar no mercado, os fretes que cada transportador pode cobrar, as exigências de segurança e até os procedimentos para reclamações que os embarcadores devem adotar.

Além dos transportes local, estadual e das exceções, estão fora do controle do órgão regulador os transportadores individuais independentes (*owner operators*) e as cooperativas agrícolas. Os transportadores autônomos também fazem parte do sistema. Geralmente, não têm autorização do órgão regulador e se especializam em transportar produtos não sujeitos a controle (ou exceções) ou subcontratar serviços com frotistas autorizados.

O *Motor Carrier Act* (USA, 2005a), aprovado em 1980, simplificou as exigências para a entrada de novos operadores, autorizou as empresas de carga própria a cobrarem frete, aumentou a lista dos produtos não sujeitos a regulamento e amenizou as exigências para as transportadoras comuns operarem em rotas regulares.

#### **4.2- União Européia**

A União Européia (UE), anteriormente designada por Comunidade Econômica Européia (CEE) é uma organização internacional constituída por 15 Estados-membros até 2004. Os seis membros fundadores são: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Depois disto, a UE permitiu a entrada, em 1973, da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, Grécia; em 1986, Espanha e Portugal; em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia. As Diretrizes 74/561/CEE e 74/562/CEE, de 12/11/1974, passaram a regular a profissão de transportador. O candidato a transportador deve satisfazer três requisitos básicos: idoneidade, capacidade profissional e capacidade financeira. (REIS,2001)

Para satisfazer à exigência de capacitação profissional, a transportadora deve ser gerida por pelo menos uma pessoa que possua o diploma de capacidade profissional, com conhecimentos

específicos sobre questões trabalhistas, de comércio, fiscais, de transportes, legais, de cálculo de custos, gestão financeira, entre outros.

Em termos de fiscalização, qualquer veículo da União Européia está sujeito a inspeções periódicas. Os caminhões, em particular, devem ser equipados com dispositivos capazes de controlar e registrar automaticamente os seus deslocamentos e os tempos de trabalho e de descanso dos motoristas.

O Regulamento (CEE) nº 3820/ 85, de 20 de Dezembro de 1985, fixa as condições em que devem trabalhar os condutores. O regulamento (CEE) nº 3821/ 85, também da mesma data, determina que tipos de aparelhos de controle podem ser usados. Nos quinze países da União Européia (até 2004), o motorista só pode dirigir de maneira ininterrupta por no máximo 4,5 horas. Depois disso, deve descansar obrigatoriamente por 45 minutos, podendo optar também por três interrupções de 15 minutos. A jornada máxima é de 9 horas por dia, podendo atingir 10 horas durante dois dias da semana. No entanto, se atingir este máximo de 56 horas por semana, na semana seguinte só poderá dirigir durante 34 horas, pois a jornada não pode ultrapassar 90 horas em duas semanas. No máximo, o motorista pode realizar seis períodos consecutivos de direção antes de gozar de um descanso semanal de 45 horas. Um acordo europeu obriga cada país a fiscalizar pelos menos 1% das jornadas de trabalho dos motoristas.

#### **4.3 - Espanha**

Após ingressar na União Européia, para adaptar-se às exigências, a Espanha aprovou em 1987, a LOTT - Lei de Ordenação do Transporte Terrestre. Buscando evitar a competição desleal, esta lei estabelecia como requisitos de acesso à profissão:

- Capacidade econômica, tanto da pessoa física (caminhoneiro) quanto da pessoa jurídica (transportadora);
- Honorabilidade e idoneidade de todos os sócios gerentes da empresa e dos caminhoneiros;
- Capacitação profissional.

A capacidade profissional deve ser suprida por pelo menos um dos sócios gerentes por meio de exames. Durante a implantação do regulamento, esta capacidade podia ser comprovada por antiguidade nas funções de titular ou diretor de empresa de transporte.

Na Espanha, a autorização de transporte (tarjeta) é obtida para cada veículo de tração e não está sujeita a itinerários nem a horários. O âmbito da autorização pode ser nacional, local ou comarcal (anterior a 1987, só é válida para província-sede e as províncias vizinhas). O transporte internacional exige a chamada licença comunitária. Mesmo sendo definitiva, e só podendo ser cancelada por infrações muito graves, esta autorização precisa ser renovada a cada dois anos. Circular fora do âmbito da autorização significa infração muito grave, sujeita a pesadas multas.

Compete ao governo central legislar sobre transportes e fiscalizar o transporte internacional. A gestão e a fiscalização da atividade em âmbito regional e nacional, no entanto, pode ser delegada para as comunidades autônomas (equivalente a estados da Federação através de suas agências reguladoras regionais). A cada dois anos a empresa sofre auditoria para renovação da permissão (recadastramento). A fiscalização concentra-se nos tempos de direção, excessos de peso e cumprimento das obrigações sociais e fiscais.

#### **4.4 Portugal**

Em Portugal, o transporte profissional de cargas está sujeito ao Decreto-Lei 366/90, que regulamenta o acesso à atividade ao mercado, sendo que a capacidade profissional é um atributo conferido à pessoa que demonstrar ter conhecimentos mínimos essenciais ao bom desempenho da atividade de transporte. Tais conhecimentos são comprovados de duas maneiras: a) durante a implantação do regulamento bastava demonstrar o exercício anterior da gerência de empresa de transporte; ou b) atualmente, exige-se aprovação em exames oficiais sobre legislação, custos, gestão financeira, características de veículos etc (REIS,2001).

Cumpridos os requisitos, é possível requerer a licença de acesso à profissão. O espírito da lei foi de permitir ao transportador ganhar experiência em âmbito local antes de se lançar no mercado nacional e no internacional. Primeiro, o transportador é autorizado a operar na região onde mora ou onde se localiza a sua empresa. Nesta zona, o transportador poderá se licenciar na operação de todos os veículos que desejar.

Depois de três anos, poderá solicitar permissão para cobrir todo o território nacional. Após mais três anos, a empresa ou o caminhoneiro pode requerer o ingresso no transporte internacional. Esta atividade exige um capital mínimo e a complementação da capacidade profissional, ou seja, novos cursos sobre legislação e regras internacionais de tráfego. As companhias estrangeiras geralmente adquirem parte do capital de uma transportadora já existente, para acelerar o processo de entrada no mercado. Embora a ANTRAM – Associação Nacional dos Transportadores Públicos Rodoviários de Mercadorias possua uma tabela referencial, os fretes praticados são livres.

## **5. ANÁLISE COMPARATIVA DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS**

Deve-se considerar que, em geral, o TRC é uma atividade sujeita principalmente às leis de mercado. Assim, o valor do frete praticado não está sujeito a legislação de nenhuma espécie. A regulamentação típica existente neste mercado refere-se a questões técnicas relacionadas à segurança, defesa da concorrência, meio ambiente, boa utilização e preservação da infra-estrutura rodoviária, questões trabalhistas, etc.

O mercado de serviço de TRC no Brasil mostra-se muito competitivo. A inexistência de barreiras à entrada e a possibilidade de recuperar os investimentos realizados na indústria impedem que o mercado evolua no sentido de um maior grau de concentração e limita a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários.

Duas visões diametralmente opostas podem ser percebidas, a das empresas de transporte e a dos responsáveis pelo planejamento dessa atividade econômica no Brasil.

As empresas de transporte pleiteiam normas que viabilizem a regulação econômica do setor, embasadas na alegação de que o livre acesso à atividade gera graves distorções no setor de transportes. O frete abaixo do custo, por exemplo, impede o desenvolvimento dos modais não rodoviários e a substituição da frota atual, considerada antiga e inadequada, por veículos com maior capacidade e melhor rendimento energético.

A bandeira da competição indiscriminada também é sustentada pelo argumento de que esta estaria levando à gradual extinção dos transportadores autônomos, obrigados a realizar longas jornadas e a aceitar excessos de carga, e de que isso não apenas afeta a segurança do transporte, como também



encurta a vida útil das rodovias. Enquanto isso, a inadequação da frota e o mau serviço prestado pelas transportadoras estariam estimulando o crescimento do setor de carga própria.

Já os órgãos responsáveis pelo planejamento do transporte no Brasil, sempre defenderam uma posição de liberalização da atividade econômica. O GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes e o IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas chegaram a produzir muitos contra-argumentos à regulação econômica do subsector. Baseados principalmente na experiência norte-americana, o argumento mais importante sempre foi o de que, substituindo a concorrência pelo oligopólio, a regulamentação acabaria encarecendo o transporte, reduzindo a qualidade do serviço, aumentando a ociosidade e estimulando a expansão da frota própria. Ou seja, sempre defenderam que, além de só beneficiar o setor regulamentado e não trazer economias de escala, a legislação acabaria gerando tráfico de influência (REIS,2001).

GUIMARÃES e SALGADO (2003) enfatizam que contribui para aumentar o nível de concorrência no mercado, o fato de não haver, em geral, maiores obstáculos para que os próprios usuários dos serviços de transporte se tornem “autotransportadores”, possibilidade que está presente tanto no transporte de passageiros quanto no de cargas, nesse caso envolvendo, sobretudo os grandes usuários. Além disso, freqüentemente as demais modalidades de transporte constituem, efetivamente, substitutos dos serviços supridos pelos transportadores rodoviários. Portanto, a regulação do TRC fica restrita, principalmente, à regulação não econômica, e baseada nas seguintes diretrizes:

- **Qualitativas** - Limitação da competição aos idôneos, com capacidade profissional e financeira para a especialidade de transporte de carga que pretende operar.
- **Técnicas** – Capacidade de adequação aos componentes dos sistemas de transporte, por ex.: Limites de cargas no pavimento ou pontes.
- **Trafégo** - Disciplinamento da movimentação segura dos veículos, as características destes, a habilitação de motoristas, definição e aplicação de sanções aos infratores, por ex.: Código de Trânsito Brasileiro.
- **Ambientais** - Preservar o meio ambiente, assegurar desenvolvimento sustentável e combater, prevenir e coibir as externalidades negativas produzidas pelo transporte e os seus efeitos negativos sobre a saúde das pessoas.
- **Segurança** - Proteger a vida humana, através do desenvolvimento de padrões de segurança, tecnologia e desempenho dos agentes envolvidos, ou seja, os motoristas e os outros indivíduos envolvidos direta ou indiretamente nas operações de transporte.
- **Sociais** - Assegurar equidade social, normas de emprego, horas de serviço de motoristas e trabalhadores, qualificação, saúde e segurança destes, como pré-requisito da segurança em geral.

Estudos comparativos aplicados às práticas regulatórias no TRC são escassos na literatura, principalmente em relação à evolução histórica da legislação e o impacto da atividade regulatória sobre o mercado de prestação dos serviços. A tabela 2 apresenta uma comparação de aspectos regulatórios da atividade de TRC entre o Brasil, EUA e Espanha:

**Tabela 2:** Comparativo de itens regulatórios entre Brasil, EUA e Espanha.

Itens Regulatórios	Estados Unidos	Espanha	Brasil
Registro Nacional	Regulado	Regulado	Regulado (RNTRC)
Requisitos Adicionais à Habilitação	Regulado	Regulado	Regulado
Responsável Técnico	X	Regulado	X
Frota Mínima para Registro	X	Regulado	X
Área Mínima de Terminais	X	Regulado	X
Vistoria Veicular – anual	Regulado	X	Regulado (segmento internacional)
Vistoria Veicular – mais de um ano	X	Regulado	X
Autorização de Transporte Contingência	X	Regulado	Regulado
Limitação de Idade Máxima da Frota	X	X	X
Limitação do Tempo de Direção	Regulado	Regulado	X
Peso Máximo por Eixo	Regulado	Regulado	Regulado
Publicação de Tarifas de Frete	Regulado		X
Monitoramento da Faixa de Fretes	Regulado	Regulado	X
<b>TOTAL</b>	<b>07 itens</b>	<b>10 itens</b>	<b>05 itens</b>

Fonte: ANTT – Números do Setor - Assessoria de Comunicação Social (2005).

Pode-se ressaltar as seguintes diferenças pontuais entre os modelos de regulação (em nível operacional):

Em relação ao Registro Nacional e Requisitos adicionais à habilitação, verifica-se que na União Européia, o candidato a transportador deve satisfazer a requisitos como capacitação profissional, financeira e comprovação de idoneidade. No Brasil, até que a Lei 11.442 de 2007 seja regulada pela ANTT, este registro representa não mais do que o cadastro do operador e dos dados da frota.

No caso brasileiro, a ausência de recursos e pessoal especializado para exercer a fiscalização técnica da carga máxima por eixo em veículos de carga tem contribuído para a degradação física, o aumento dos riscos de acidentes e conseqüentemente a elevação dos custos de transporte.

Nos EUA, o órgão regulador monitora as faixas de fretes que cada transportador pode cobrar para manter o nivelamento dos transportes intermodais. No Brasil, o frete é determinado pelas próprias leis de mercado, não havendo motivos, atualmente, para intervenção do órgão regulador.

A tabela 2 enfoca a comparação de aspectos operacionais da regulação. Para uma análise mais abrangente em termos de comparação do ambiente regulatório, torna-se necessária uma avaliação da regulação em termos de diretrizes regulatórias, conforme apresentado na tabela 3:

**Tabela 3:** Comparativo de Diretrizes Regulatórias

Diretrizes Regulatórias	Brasil	EUA	U. E.	Espanha	Portugal
Qualitativas	-	√	√	√	√
Técnicas	-	√	√	√	√
Tráfego	√	√	√	√	√
Ambientais	√	√	√	√	√
Segurança	-	√	√	√	√
Sociais	-	√	√	√	√

Fonte: Os autores. Legenda: - Inexistente ou inexpressiva, √ Regulada.

Na tabela 3, buscou-se compilar os dados apresentados na revisão do ambiente regulatório do TRC, de forma a evidenciar a regulação brasileira em relação a outros países de acordo com as definições de diretrizes regulatórias descritas nesse tópico do trabalho.

Em relação a regulação com caráter qualitativo, somente o Brasil não possui legislação nessa área. Embora a Lei nº 7092 de 1983 e a Portaria nº 683 de 1984 fixassem condições de autorização da

RTB, como idoneidade, capacidade técnica e financeira para a prestação deste serviço, no governo Collor foram desregulamentados esses aspectos, transformando o RTB em simples registro. Uma possibilidade com a regulamentação da Lei 11.442 pela ANTT é a inserção, na regulamentação, de exigências de idoneidade financeira, fiscal, civil e criminal, bem como a ratificação da necessidade de responsável técnico especializado no serviço.

Algumas exigências técnicas, principalmente de frota mínima, são encontradas no Brasil somente no segmento internacional na Resolução nº 1474 de 2006 da ANTT. Porém no âmbito interno não há regras nesse sentido. Como também não foi encontrada na bibliografia estudada referências a esse tipo de regulação em Portugal. A referência internacional para o transporte de produtos perigosos é o *Orange Book* da ONU, onde constam as recomendações para o exercício seguro desta atividade.

Quanto à segurança, não existe, no Brasil, conjunto de regras e práticas de fiscalização consolidadas como as encontradas em outros países. O volume de tráfego nas rodovias, a proporção geográfica continental do país e a escassez de recursos adequados à fiscalização caracterizam, de fato, a ineficiência da atividade regulatória nesse âmbito. Em particular, a ineficácia da fiscalização, principalmente no combate ao excesso de peso dos veículos nas rodovias brasileiras, contribui para a degradação da infra-estrutura como também incentiva a concorrência desleal entre transportadoras, levando a circulação dos veículos a um nível de segurança de tráfego preocupante.

O último item se refere aos aspectos sociais da regulação do TRC. O Brasil possui carga horária considerada excessiva comparada com a prática internacional. Na União Européia, por exemplo, o Regulamento nº 3.820 de 1985 (CEE) estabelece as condições de trabalho em que o motorista, que deve dirigir, no máximo, 4,5 horas ininterruptas, com intervalos de 45 minutos para descanso, 45 minutos, podendo optar também por três interrupções de 15 minutos. Existe, no Brasil, uma iniciativa na forma de Projeto de Lei nº 2.660 de 1996 que propõe a limitação de 4 horas ininterruptas de tempo de direção do motorista de ônibus e caminhão.

## **6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A primeira conclusão do trabalho é relativa à concepção do papel do Estado em relação a regulação do setor de transportes, incluindo todos os modais, nos países pesquisados. Enquanto no Brasil, o Estado assumiu o papel de produtor direto de infra-estrutura e serviços de transporte, nos EUA, por exemplo, o papel do Estado foi definido em termos de maior ou menor espectro de marcos e estruturas regulatórias no setor de transportes, ao invés de assumir para si o papel de produtor na economia. Como BREYER (1982) enfatiza, as estruturas burocráticas tendem a crescer, independentemente da sua finalidade. Com base nesta reflexão, torna-se mais compreensível os motivos do “atraso” no desenvolvimento de políticas públicas em termos de regulação no Brasil.

A desregulamentação experimentada no início da década 1990 no Brasil provocou atraso significativo no desenvolvimento do TRC em termos de eficiência econômica e organização institucional. Embora parte do conjunto da regulação nacional relativa ao TRC esteja consonante com as melhores práticas internacionais, percebe-se, de fato, que a eficácia das políticas públicas de regulação se mostra infrutífera no caso brasileiro. Pode ser citado, como exemplo, o fato de se levar mais de quatro décadas para a consolidação do cadastro nacional dos veículos rodoviários, visto que todas as tentativas ao longo do tempo foram frustradas, principalmente, por mudanças na política regulatória.

A partir da verificação de algumas práticas internacionais e de referências de especialistas nacionais(COPPEAD,2002) ao assunto, percebe-se, no âmbito de diretrizes regulatórias, que o desenvolvimento regulatório institucional do TRC depende,principalmente, da:

- Utilização adequada e permanente das informações do registro nacional (RNTRC) para melhor orientação à regulação deste mercado, objetivando o disciplinamento e desenvolvimento do mesmo;
- Regulamentação de questões como responsabilidade técnica, qualificação profissional e tempo de direção para motoristas;
- Elaboração e publicação periodica de tabelas referenciais de custos de transportes pela ANTT, sem o objetivo de estabelecer controle, mas sim de contribuir para a maior eficiência do setor, de modo a promover a transparência e diminuir a assimetria de informação neste mercado.

Como contribuição para estudos futuros, sugere-se pesquisas de campo, em relação a eficácia da fiscalização face ao arcabouço regulatório ora vigente no Brasil, visto que o avanço do conjunto de normas regulatórias não significa necessariamente o bom andamento da atividade de regulação.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. <http://www.antt.gov.br/Lei10233.htm>, acessado em Abril de 2006.
- \_\_\_\_\_. - Agência Nacional de Transportes Terrestres. ANTT em Números. Brasília, 2007.
- BREYER, Stephen G. Regulation and its reform. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, .1982.
- CASTRO, Newton de e LAMY, Philippe : “Aspectos Institucionais e Regulatórios da Integração de Transportes do Mercosul”, Texto para discussão Nº444, Brasília: IPEA, 2002.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto e SALGADO, Lucia Helena: “A Regulação no Transporte Rodoviário Brasileiro”. Notas Técnicas 4, Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- GEIPOT. Estudo sobre o transporte rodoviário de carga. Brasília, 1984.
- ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Recomendações da ONU para o transporte de Produtos perigosos, 14ª edição - Livro laranja (Orange Book); em <http://www.unece.org/trans/danger/publi/unrec/rev14/14files.html>
- REIS, Neuto Gonçalves dos: Regulamentação do Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil e no Mundo. Em <http://www.ntcnet.org.br/regtrc.htm> , 2001. Acessado em 26/10/2005.
- SCHROEDER,Élcio Mário e CASTRO,José Carlos de: “Transporte Rodoviário de Carga no Brasil: Situação Atual e Perspectivas”. Rio de Janeiro: Gerência de Estudos Setoriais 2 da Área de Infra-Estrutura do BNDES, 1996.
- USA.2005a Federal Motor Carrier Safety Administration. Em <http://www.fmcsa.dot.gov/aboutus/aboutus.htm> Acessado em 26/10/2005
- USA.2005b US Department of Transport. Em <http://www.dot.gov>. Acessado em 27/10/2005.
- VIANNA, Geraldo. A luta continua, Assobens, São Paulo, No.183,2003.