

TEMA
Nº 3

Governança Regulatória da Mobilidade Urbana

RESUMO

O objetivo desse artigo é analisar a regulação do serviço de transporte público coletivo por ônibus municipal e intermunicipal nas regiões metropolitanas sob a ótica da governança regulatória por meio de *benchmark* consagrado na literatura. O *benchmark* que será usado neste trabalho é aquele proposto por (Correa et al., 2006) que considera concomitantemente, as quatro variáveis: autonomia, tomada de decisão, instrumentos de decisão, e responsabilização. A governança regulatória nesse setor é importante pois há incentivo para a captura do regulador, seja pelos políticos, com o objetivo de conquistar maior apoio popular, ou pelos operadores, que se aproveitam da carência de recursos humanos e técnicos do regulador. As pesquisas preliminares do presente artigo apontam ser comum a nomeação política para cargos chave, equipe técnica sem capacitação necessária, dados insuficientes ou com risco de captura pelos operadores, baixa transparência e pouca participação pública.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Regulatória; Mobilidade Urbana.

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

Nas principais cidades brasileiras o serviço de transporte coletivo é prestado sob o regime de concessão ou permissão, por meio de operadores privados de transporte público urbano. O objetivo desse artigo é analisar a regulação do serviço de transporte público coletivo por ônibus, nos sistemas municipal e intermunicipal, nas regiões metropolitanas sob a ótica da governança regulatória por meio de *benchmark* consagrado na literatura.

A Lei 12.587/12, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, define as atribuições dos entes da federação na prestação do serviço de transporte público. Ficou definido que a prestação, diretamente ou por delegação ou gestão associada, cabe a União o transporte urbano interestadual, ao Estado o transporte urbano intermunicipal e ao município o transporte urbano municipal. Em relação a prestação do serviço em aglomerações de municípios, coube

à União estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas localizadas em regiões de fronteira com outros países.

A teoria econômica sugere que o serviço de transporte coletivo seja regulado. Entre as motivações indicadas, é possível citar a externalidade. Exemplos de externalidades negativas são os congestionamentos e o aumento no nível de poluição. Há também problemas adicionais, decorrentes de uma eventual falta de *enforcement* de uma regulação de qualidade. Feres (2013) destaca outro desafio do regulador, que é desenhar um modelo que gere incentivos à eficiência em um contexto de assimetria de informação. Em geral, as empresas de ônibus possuem uma vantagem informacional, uma vez que conhecem melhor as características dos trajetos percorridos e as variáveis econômicas e tecnológicas que afetam sua estrutura de custos.

Esse setor atrai o interesse político pela grande quantidade de clientes desse serviço, diretos e indiretos. Por conta disso, há incentivo para que os políticos concedam reajustes menores que os devidos, ou demandem investimentos maiores que os cabíveis, com o objetivo de conquistar maior apoio popular. Trata-se do problema da captura do regulador. Existe também a possibilidade de o órgão regulador ser dominado pelos interesses das empresas reguladas. De acordo com Câmara dos Deputados (2015), não raras vezes o setor privado se aproveita da carência de recursos humanos e técnicos para fornecer subsídios para a elaboração de projetos e programas das respectivas pastas. Se, por um lado, tal prática provê os recursos de que necessita o Poder Público, por outro há que se ponderar se os interesses públicos estariam realmente prevalecendo sobre os interesses daqueles que “oferecem esse tipo de ajuda”.

A delegação de autoridade a reguladores independentes surge, portanto, como uma tentativa de mitigar as tentativas de captura do regulador e assim garantir a prevalência do interesse público sobre o privado, bem como da qualidade do serviço prestado.

METODOLOGIA

Um sistema de regulação é o conjunto de instituições, leis e processos que garantem ao governo o controle sobre a operação e as decisões de investimento das empresas reguladas e possui duas dimensões principais: a substância e a governança regulatória (Brown et al.,

2006). Enquanto a substância da regulação abrange as regras impostas aos agentes privados regulados, tais como as normas que estabelecem a estrutura tarifária e as exigências mínimas de qualidade, a governança regulatória consiste no aparato legal e institucional do sistema, o qual constitui o pano de fundo, o *framework* no qual as decisões são tomadas.

Em última análise, governança regulatória é um conceito que se refere às boas práticas que são capazes de garantir ao sistema credibilidade, obtendo a confiança dos investidores; legitimidade, no sentido de convencer os usuários de que o sistema irá protegê-los de eventuais abusos; e transparência dos processos diversos (outorga, fiscalização, imposição de penas, etc.). O termo engloba outros atores, além das agências reguladoras, como os ministérios supervisores, conselhos formuladores de políticas setoriais e outros entes cuja atuação tem impacto na configuração do ambiente regulatório.

O benchmark que será usado neste trabalho é aquele proposto por (Correa et al., 2006) para avaliação da governança regulatória nos setores de infraestrutura no Brasil, que considera, concomitantemente, as quatro variáveis:

- autonomia, tanto em relação ao executivo, quanto a gestão de recursos e à clareza com que as funções da agência estão definidas;
- tomada de decisão, havendo embasamento em procedimentos administrativos e na legislação e jurisprudência e participação igual de todas as partes envolvidas;
- instrumentos de decisão, relativo à quantidade de informação disponível e a capacidade de obtê-la e processá-la, o que também demanda pessoal qualificado; e
- responsabilização, que diz respeito à prestação de contas, sobretudo à sociedade e ao poder legislativo.

Dado o caráter geral da maioria da legislação citada, e em face do escopo do presente trabalho, focaremos o presente tópico na descrição do framework regulatório específico das concessões de transporte coletivo de passageiros, que tem por instrumentos centrais (i) o conjunto formado por Edital e Contratos de Concessão e (ii) demais instruções normativas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Algumas evidências empíricas mostram que o modelo de governança reguladora independente, quando adotado tanto na legislação como na prática, leva a melhores resultados setoriais. Em particular, um conjunto crescente de evidências de estudos econométricos tem demonstrado que uma governança regulatória de qualidade superior incorporando elementos do modelo de regulador independente resulta em níveis de investimento mais elevados, níveis de produtividade mais elevados e maiores receitas de privatização no sector das telecomunicações¹. A eficácia da regulação econômica de setores de infraestrutura depende criticamente de um arcabouço regulatório sólido e estável.

O autor desconhece qualquer artigo que analise a governança regulatória no Brasil. Contudo, as manifestações populares de 2013 e a consequente revogação dos reajustes de tarifas de ônibus em São Paulo e Rio de Janeiro reforça a hipótese do uso político do preço das passagens. As pesquisas preliminares do presente artigo apontam que a governança regulatória vai na contramão do que é sugerido como melhores práticas. Alguns exemplos são a nomeação política para cargos chave (ausência de autonomia); equipe técnica sem capacitação necessária, dados insuficientes, dados processados e armazenados pelos operadores (instrumentos de decisão não adequados); baixa transparência e participação pública (*accountability*).

CONCLUSÃO

A dificuldade de deslocamento é apontada em pesquisa de opinião como um dos principais problemas nas metrópoles brasileiras. Não obstante, na ótica do consumidor o valor pago na tarifa do transporte público é considerado caro ou muito caro dadas as condições do transporte público (Dutra e Varejão, 2014). Por outro lado, na ótica do operador, a falta de subsídios para custeio da operação e de recursos para investimentos em infraestrutura tem deixado muitas empresas em dificuldades financeiras, gerando não apenas insatisfação popular, mas também instabilidade nos negócios. No setor público, a crise econômica e fiscal que assola os governos nas diversas esferas obriga o gestor público a reavaliar os subsídios existentes.

¹ Wallsten (2002)

Nesse contexto, é necessário buscar soluções que sejam ao mesmo tempo eficazes, rápidas e baratas. A alteração da governança regulatória pode ser uma candidata a solução que atenda a esses três requisitos. Contudo, para avançar em uma reforma desse tipo, é necessário, primeiramente, construir um diagnóstico robusto e, em seguida, propor soluções que sejam fundamentadas em evidências científicas e aderentes à realidade local. A presente pesquisa pretende contribuir nesses dois pontos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SARAIVA, J. C. D. ; VAREJAO, E.. A Regulação da Mobilidade Urbana. A regulação da mobilidade urbana. 1ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, v. 01, p. 117-136.

O desafio da mobilidade urbana / Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa ; relator Ronaldo Benedet ; consultores legislativos Antônia Maria de Fátima Oliveira (coord.) ... [et al]. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

Brown Ashley C., J. Stern, B. Tenenbaum, and D. Gencer (2006), “Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems.” The World Bank, Washington DC.

FERES, J. Desatando o nó górdio: regulação e mobilidade urbana. Mobilidade urbana no Rio de Janeiro. Revista Econômica, v. 15, n. 2, 2013

ANDRES, L.; GUASCH, J.; AZUMENDI, S. Regulatory governance and sector performance: methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America. Washington, DC: The World Bank, 2008.

Scott Wallsten, 2002, “Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms,” Working Paper 2817, World Bank, Washington, DC