

A regulamentação econômica dos transportes

Charles L. Wright *

Este artigo analisa a forma que a regulamentação econômica dos transportes assume, e seus impactos sobre a alocação de recursos e a distribuição de renda. As próprias firmas de transporte procuram acirradamente essa regulamentação, mediante campanhas de relações públicas e *lobbies*, com o intuito de vedar o ingresso de novas empresas, dividir o mercado entre si geograficamente, formular tarifas cartelisticamente e penalizar competição potencial de empresas industriais e comerciais que transportam seus próprios empregados ou cargas. As modalidades de transporte examinadas são o aéreo internacional, os táxis, os ônibus e o rodoviário de carga. Consideram-se tanto os aspectos teóricos quanto a evidência disponível dos efeitos da regulamentação econômica em países que a têm, comparada com situações sem ou com menor grau de regulamentação.

1. Introdução; 2. A teoria da regulamentação econômica dos transportes; 3. Transporte aéreo internacional de passageiros; 4. Transporte rodoviário de passageiros; 5. O transporte rodoviário de cargas — TRC; 6. Conclusões.

1. Introdução

Há dois tipos distintos de regulamentação da utilização da infra-estrutura viária. O primeiro é adotado universalmente, possui certa uniformidade e pode ser chamado “regulamentação no interesse público” (Geipot, 1980). Essa regulamentação abrange as leis de trânsito e de proteção à infra-estrutura viária, bem como as normas que regem o acesso a áreas congestionadas e os procedimentos legais que dizem respeito ao cumprimento de obrigações contratuais.

* O autor é professor colaborador no Departamento de Economia da Universidade de Brasília e técnico em planejamento de transportes na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot). As opiniões expressas são do autor e não representam, necessariamente, pontos de vista das instituições a que está filiado. Com as ressalvas de praxe, o autor gostaria de agradecer valiosos comentários recebidos dos Drs. Lycurgo Almeida, Vernon Walmsley, Ernesto Sigiliano, Ian Thomson, Luis Paulo Rosenberg, Stephen de Castro, José Carlos Mello, Ismar Pereira Filho e Antonio Sá. Agradecimentos especiais devem-se ao Dr. Josef Barat pelos extensos comentários sobre uma versão anterior.

O segundo tipo é denominado “regulamentação econômica” e constitui o tema deste artigo. Sob tal regulamentação órgãos de governo determinam quais firmas terão acesso a determinado mercado de transporte, como estas firmas dividirão esse mercado entre si, e quanto elas cobrarão por seus serviços. Ao contrário do primeiro tipo de regulamentação, a econômica apresenta-se multiforme entre nações, modalidades, níveis de governo e ao longo do tempo. Os EUA, por exemplo, recentemente abandonaram a regulamentação econômica do transporte aéreo de passageiros e do transporte intermodal de carga, e desregulamentaram em grau significativo o transporte ferroviário e rodoviário de cargas. O Brasil jamais regulamentou o transporte rodoviário de cargas (TRC), mas regula o transporte aéreo e rodoviário de passageiros. A Austrália desregulamentou completamente o TRC em 1954, mas alguns estados não seguiram o exemplo federal; já nos EUA, o TRC intra-estadual sempre foi autônomo em Nova Jérsei, e o da Flórida completamente liberado em 1980, apesar de persistirem certos regulamentos federais sobre o TRC interestadual.

A uniformidade e a universalidade da regulamentação no interesse público resultam da marcante presença de externalidades negativas que as ações de cada motorista tem sobre outros motoristas, pedestres e residentes urbanos, e do fato de que os mecanismos de mercado são plena e obviamente incapazes de corrigi-las satisfatoriamente. Convém ainda observar que os regulamentos no interesse público incidem sobre o veículo e são neutros em relação ao tamanho da firma. As despesas com a correta manutenção dos veículos para que sejam aprovados em vistorias, bem como multas por infrações de trânsito, são, *ceteris paribus*, diretamente proporcionais ao número de veículos da firma.

Em contraste, as externalidades têm pouca ou nenhuma influência na regulamentação econômica, enquanto concessões de linhas, exigências de capital mínimo e seguros obrigatórios por firma são exemplos típicos de regulamentos econômicos que penalizam ou inviabilizam firmas pequenas, por elevarem substancialmente as suas despesas por veículo, em relação às de maior porte.

O presente artigo objetiva desenvolver, para diversas modalidades de transporte, o que Stigler (1971, p. 3) preconiza ser a função principal da teoria da regulamentação econômica: definir a forma que essa regulamentação assumirá, explicar quem dela se beneficiará, quem arcará com os seus custos e quais serão os seus efeitos sobre a alocação de recursos.

2. A teoria da regulamentação econômica dos transportes

Há duas hipóteses básicas e conflitantes sobre a regulamentação econômica dos transportes. A “hipótese filantrópica” é apresentada pelos defensores da regulamentação, notadamente pelas firmas que a pleiteiam e por seus aliados nos órgãos regulamentadores. Segundo eles, a regulamentação é a única maneira de garantir que o público tenha um bom nível de serviço e uma indústria “estável”, pois a

regulamentação é necessária para evitar concentração, “discriminação”, “caos” e “competição excessiva”. As firmas regulamentadas destinam elevadas somas de recursos humanos e financeiros a “relações públicas”, na tentativa de convencer o público de que a regulamentação só lhe traz benefícios, e sustentam um formidável *lobby* no Poder Legislativo e nas repartições-chave do Executivo. Essa hipótese vem sofrendo grande desgaste nos últimos 30 anos, pois as modalidades de transporte sem regulamentação econômica têm apresentado menores custos e melhores padrões de serviço que as modalidades regulamentadas. Desde meados da década de 1960, essa evidência tem sido reforçada por numerosos estudos econômicos que demonstram ser a “hipótese filantrópica” apenas uma “cortina de fumaça” cuja finalidade é esconder os verdadeiros interesses econômicos das empresas (incluindo-se as estatais). Desses estudos infere-se a hipótese alternativa de que as empresas procuram a regulamentação do Estado em benefício próprio.

Supostamente, a regulamentação econômica surgiu nas “economias de mercado” para proteger o público contra abusos econômicos de “monopólios naturais”, tais como companhias de água, água, luz e telefone. Porém, até mesmo nestes casos há pouca evidência de que o público tenha sido beneficiado pela regulamentação. Stigler e Friedland (1962), por exemplo, estudaram a regulamentação econômica de companhias norte-americanas de energia elétrica por comissões estaduais, de 1907 a 1937. Não conseguiram detectar nenhuma diferença significativa de tarifas, valor de ações ou discriminação de preços, entre os estados que regulamentaram e os que não o fizeram. De fato, propostas de decréscimo de tarifas foram feitas mais freqüentemente pelas próprias empresas regulamentadas que pelos órgãos regulamentadores, pois as empresas às vezes precisavam reduzir os preços que cobravam de usuários industriais para que eles não passassem a procurar outras fontes de energia.

Jordan (1972) caracterizou esse resultado como a “hipótese do efeito nulo” da regulamentação do Estado, porém mostrou que essa hipótese se aplicava apenas a indústrias monopolistas. Quando a regulamentação estatal era aplicada a indústrias que sem ela seriam competitivas ou oligopolistas, estas a utilizavam para aumentar as tarifas e aperfeiçoar a discriminação de preços. A hipótese de Jordan de “proteção da indústria” engloba a “hipótese do efeito nulo” como um caso particular. Destarte, se uma indústria competitiva conseguir a regulamentação estatal, utilizar-se-á dela para impor ao público as práticas de um cartel. Se a indústria for oligopolista, utilizar-se-á da regulamentação para aperfeiçoar a estrutura anti-competitiva de mercado. Se for monopolista, o órgão regulamentador em nada afetará a estrutura ou o desempenho da indústria.

Em todos os casos, os líderes da indústria procuram a regulamentação, já que ela lhes fornece uma maneira econômica de resolver disputas com os consumidores, e age como um “para-raios” contra reclamações do público (Jordan, 1972, p. 176). Nos países não caracterizados por fortes instituições democráticas, entretanto, “intervenção, regulamentação e planejamento passaram a ser sinônimos do exercício autoritário do poder e da grandeza do Estado, beneficiando atividades

oligopolizadas e/ou cartelizadas, sem necessariamente corrigir os graves desequilíbrios sociais ou atender as necessidades mais prementes da sociedade em seu conjunto” (Barat).

Em países menos desenvolvidos, as empresas públicas ou regulamentadas costumam dispensar até mesmo as pequenas cortesias oferecidas pelos seus pares na América do Norte e na Europa, onde erros nas cobranças, problemas de fornecimento etc. costumam ser prontamente corrigidas sem que o cliente seja obrigado a esperar em filas.

A “hipótese filantrópica” enfraquece à medida que diminuem as economias de escala que poderiam levar a problemas monopolistas. No caso dos transportes, há alguma evidência de “monopólios naturais”¹ somente em certos setores ferroviários e na construção e operação de obras de infra-estrutura, como estradas, estações rodoviárias, aeroportos, dutovias e portos. Até mesmo o poder monopolista das ferrovias é bastante restrito hoje em dia, devido à competição de outras modalidades, principalmente a rodoviária.² É provável que haja economias de escala em alguns ramos especializados do transporte rodoviário, mas esta indústria não seria caracterizada por economias de escala ou como um “monopólio natural”.

Há, evidentemente, uma nítida distinção entre a construção e operação de uma obra de infra-estrutura (em que se têm economias de escala e características de um “serviço público”) e a operação de uma frota de aviões, caminhões ou ônibus. No primeiro caso, os investimentos iniciais são muito grandes em relação às despesas de operação; as restrições físicas freqüentemente permitem apenas uma obra; a administração é uma só (embora possa servir a muitos usuários). Já no caso das empresas de transporte que utilizam essa infra-estrutura, os custos de operação predominam; o número de veículos pode variar de um a dezenas ou centenas; a localização da sede e das rotas pode ser mudada; e haverá tantas administrações quantas forem as empresas do ramo.

Com exceção das dutovias e — em alguns casos — das ferrovias, a estrutura de mercado pode ser caracterizada como competitiva (transporte rodoviário de carga — TRC) ou oligopolista (transporte aéreo, navegação), sendo que a diferença se deve aos menores investimentos necessários para ingressar no TRC, em termos absolutos e em relação ao tamanho do mercado. Nessas circunstâncias, a fim de impor uma estrutura anticompetitiva ao mercado, as firmas precisam obter, do Estado, as seguintes medidas:

¹ O termo “monopólio natural” talvez deva ser evitado. Certas indústrias assim apelidadas não são monopolistas, não possuem estruturas “naturais” e podem até ter tendências de custos crescentes a longo prazo (Kahn, 1970, v. 1, p. 11-2).

² Isso resulta em uma tendência de dar maior liberdade comercial às ferrovias, preservando apenas algum poder residual de regulamentação para eventuais queixas de usuários que possam não ter outra alternativa. O Canadá segue esse padrão desde 1967. Com algumas variações, essa tendência verifica-se também na França, Suécia, Inglaterra, Bélgica, Austrália, nos EUA e na Suíça (*Le Rapport Guillaumat*, 1978; Moore, 1976; Nelson, 1976; Heaver, 1980).

1. barreiras legais ao ingresso de novas firmas;
2. elaboração conjunta de tarifas pelas próprias companhias transportadoras, com sanções efetivas contra firmas que cobrem menos que a tarifa;
3. divisão arbitrária do mercado;
4. proibição de que empresas industriais e comerciais transportem carga de terceiros, ou passageiros que não sejam empregados das próprias empresas, em serviço ou na rota casa – trabalho – casa).

No caso do TRC, há necessidade de uma quinta medida:

5. restrições aos caminhoneiros autônomos.

Noutras palavras, essas restrições explicam a *forma* da regulamentação econômica que os empresários procurarão. Note-se que as três primeiras medidas são indispensáveis à formação de qualquer cartel e que tais ações anticompetitivas noutras indústrias são freqüentemente vedadas por lei (veja a nota 14). Sem elas, haveria fortes incentivos para que um membro do cartel violasse o acordo de preços ou oferecesse serviços especiais e expandisse a sua participação no mercado (e, conseqüentemente, nos lucros), o que subverteria toda a estratégia coletiva.

A quarta restrição é necessária porque a primeira se aplica apenas às empresas de transporte propriamente ditas. Do ponto de vista das empresas de transporte, seria desejável vedar totalmente a formação de empresas de carga própria e de transporte dos seus empregados. Entretanto, tal pretensão esbarra no fato de que as empresas comerciais e industriais possuem mais força política e econômica que as que se dedicam exclusivamente ao transporte. Embora seja possível que aceitem a proibição de transporte de terceiros – atividades que normalmente são apenas suplementares – nunca aceitariam que lhes fosse vedada a alternativa de movimentar os seus próprios produtos e empregados, caso o transporte regulamentado não se mostrasse satisfatório. Essa liberdade enfraquece o cartel, por estreitar-lhe o intervalo viável de combinações de preços e serviços, e por ser essa proibição uma fonte óbvia de ineficiência no sistema. Essa ineficiência desgasta paulatinamente o cartel perante o público e as firmas industriais e comerciais.

No TRC, a quinta restrição torna-se necessária porque os transportadores autônomos geralmente são muito mais numerosos que as empresas de transporte. Por exemplo, no Brasil estavam cadastrados, em abril de 1981, 236 mil carreteiros, e havia um número indeterminado não cadastrado (*Transporte Moderno*, 7/81, p. 16). Se qualquer carreteiro pudesse aumentar o seu número de veículos e agir livremente, o cartel não poderia elevar os preços a níveis anticompetitivos ou chegar a uma divisão satisfatória do mercado. O cartel se utiliza da regulamentação para evitar esse problema, mediante exigências mínimas de capital e do número de veículos necessário para obter registro como empresa regulamentada. Essas barreiras devem ser suficientemente altas para negar aos autônomos o cre-

denciamento como “empresas de transporte” e, portanto, obrigá-los a associar-se às empresas existentes.

A eficácia de tais regulamentos na redução do número de firmas é ilustrada pela experiência dos EUA, onde 84,5 mil firmas solicitaram certificados logo após a lei de 1935, que instituiu a regulamentação. Até 1943 haviam sido aprovados só 27,5 mil pedidos. Devido a fusões e barreiras ao ingresso, esse número declinou até 16 mil em 1967, apesar de haver nesse ano 196 mil solicitações (Stigler, 1971, p. 5). Os carreiros foram eliminados do setor regulamentado. Alguns sobreviveram no setor agrícola, isento dessa legislação, no qual a proibição do transporte de cargas não-agrícolas, nas viagens de retorno, criou-lhes dificuldades adicionais (quase todos os produtos agrícolas são hoje transportados por firmas de pequeno e médio porte, nos casos de distâncias que impossibilitam os próprios fazendeiros de realizar o transporte).

No transporte aéreo, os cartéis conseguiram, até recentemente, restringir o transporte de passageiros ao setor regulamentado. No rodoviário, o automóvel particular é uma boa alternativa, exceto nos países onde a renda *per capita* é modesta e/ou mal distribuída. Em ambos os casos, o setor profissional goza da vantagem proveniente do custo elevado dos veículos particulares em relação à renda. Ainda assim, restrições como (4) e (5) não se mostram muito satisfatórias e há, como nos outros casos, uma tendência de o setor regulamentado perder sua participação relativa, sempre que existam alternativas.

Em todos os casos, para manter práticas anticompetitivas, as empresas de transporte precisam da regulamentação pública. E, dado que os usuários e consumidores pagarão mais, sob regulamentação, por serviços não desejados ou por serviços inferiores, é necessário que o público e seus representantes sejam mantidos desinformados dos verdadeiros efeitos da regulamentação econômica para que ela possa ser implantada ou preservada. Daí a importância dos *lobbies* e das campanhas de relações públicas.

Por último, a modalidade que se sente prejudicada pela concorrência de outra tenta impor-lhe uma regulamentação punitiva que eleve os seus custos relativos ou que erga barreiras legais contra sua utilização. Historicamente, boa parte dos países ocidentais impuseram regulamentação punitiva à modalidade rodoviária para proteger as ferrovias (Hilton, 1966; 1972; Moore, 1976; Joy, 1964; Nelson, 1976). As empresas de transporte rodoviário somente aceitavam essas restrições quando lhes era concedida uma regulamentação própria que permitisse a formação de um cartel no TRC.

Nos itens que se seguem serão analisados os principais aspectos anticompetitivos da regulamentação econômica e suas consequências sobre a eficiência e a distribuição de renda, no transporte aéreo internacional de passageiros, no transporte rodoviário de passageiros e no transporte rodoviário de carga.

3. Transporte aéreo internacional de passageiros

A regulamentação econômica do transporte aéreo internacional de passageiros nasceu do Convênio de Paris, de 1919. Esse convênio especifica que cada país possui soberania do seu espaço aéreo. Na prática, isso significa que qualquer companhia de aviação do país *A* precisa ter permissão do governo do país *B* se quiser utilizar um aeroporto deste último. Com algumas variações, o padrão típico é este (Doganis, 1973):

1. Os países *A* e *B* possuem empresas aéreas estatais ou designam uma companhia nacional como sua “empresa de bandeira”. Somente a essas companhias se outorga permissão de realizar vôos entre *A* e *B*.
2. São designados pelos países *A* e *B* os aeroportos em que os aviões de bandeira podem aterrar.
3. As tarifas são estabelecidas pelas próprias companhias aéreas que operam em cada rota e ratificadas em reuniões secretas da International Air Transport Association (Iata), por unanimidade. Observe-se que a “regra da unanimidade” não representa uma limitação ao poder monopolista, pois apenas se trata de confirmação oficial de tarifas previamente negociadas bilateralmente.
4. A capacidade e a frequência dos vôos são estabelecidas pelas companhias dos países *A* e *B*, em acordos bilaterais.
5. Acordos adicionais são realizados para garantir a divisão do mercado e dos lucros. Por exemplo, se a empresa do país *A* não possui capacidade para realizar a metade dos vôos programados entre os países *A* e *B* (ou se os passageiros não quiserem voar nos seus aviões), ela poderá ceder uma parte dos seus vôos à empresa do país *B* em troca de 50% dos lucros que esta tiver nesses vôos adicionais.
6. Adotam-se certas normas para evitar a competição de serviços: padronizam-se as refeições, torna-se obrigatória a cobrança de um preço fixo por filme exibido etc.³

Note-se que as três condições citadas no item 2 como necessárias para formar um cartel aéreo são satisfeitas por essas medidas. Assim, grande número de empresas estrangeiras podem aterrar em *A* sem que a sua empresa de bandeira realmente faça concorrência com qualquer delas, pois só há uma ou duas outras firmas autorizadas a utilizar qualquer rota específica, é vedada a competição de preços, e boa parte dos passageiros é “cativa” da empresa do país *A*, devido à vinculação de passagens compradas com fundos públicos ao uso da empresa de bandeira de *A*.

Outra consequência da regulamentação é a existência de tarifas que se baseiam no “valor de serviço” e não nos custos. A Iata não obriga nenhuma compa-

³ Esse esforço não funciona perfeitamente, pois não se consegue padronizar a polidez dos funcionários, a aparência das aeromoças etc. Entretanto, o quinto dispositivo permite que muitos países cujas empresas são fracas se aproveitem de rendas geradas por empresas mais procuradas, como, por exemplo, a Air France e a Varig.

nhia aérea a divulgar os seus custos, e muitas recusam-se a fornecer qualquer informação útil (Doganis, 1973, p. 114). Tal como prevê a teoria monopolista, as tarifas são menores onde os usuários possuem melhores alternativas, em termos de transporte por superfície ou vôos econômicos. Ademais, a variação nas tarifas é mais bem explicada por fatores que afetam as elasticidades de demanda do que pela densidade do tráfego aéreo ou pela distância típica da viagem. Assim, os passageiros dos vôos de longa distância pagam mais por quilômetro, em relação aos custos, que os de curta distância.⁴ Não obstante, certas tarifas de viagens curtas são muito elevadas, como as da rota Londres-Paris, cujos preços estão a 10% e 20% acima da média européia (por sua vez entre as mais altas do mundo), embora as restrições do número de vôos resultem em fatores de ocupação anormalmente elevados (Doganis, 1973, p. 115). Muitos países também regulamentam o transporte aéreo doméstico, geralmente de modo semelhante à regulamentação internacional.

Essa situação, obviamente cômoda para as empresas regulamentadas, encontra-se ameaçada. O Convênio de Chicago, de 1944, permitiu que os países autorizassem, isoladamente, serviços aéreos sem horários fixos, aparentemente acreditando que esses serviços não teriam maior expressão. Entretanto, o número de vôos organizados por agências de viagens, grupos particulares e empresas não-regulamentadas tem crescido rapidamente nos últimos 20 anos. Os vôos tipo *charter* ou *econômico* freqüentemente oferecem “pacotes” que incluem estadas em bons hotéis, refeições, transporte local e outros benefícios *por preços inferiores ao da passagem nos vôos regulamentados*.

Isso se torna possível devido a maiores fatores de ocupação dos aviões e a menores despesas com serviços, propaganda e pontos de venda, em comparação com as empresas regulamentadas. As menores tarifas obviamente agradam o público e este cria pressões sobre os governos para tornar mais competitivos os serviços regulamentados. Essa tendência se acelera à medida que os usuários percebem que a regulamentação lhes custa caro.⁵ O transporte aéreo entre a Europa e os EUA começou a sentir a concorrência dos vôos *charter* na década de 70. As restrições da Iata desmoronaram a partir de 1978, quando a Civil Aeronautics Board (CAB) iniciou a desregulamentação do transporte aéreo doméstico americano e das rotas internacionais com origem ou destino nos EUA (*The Economist*, 8 July 1978, p. 31; 4 Mar. 1978, p. 82; 7 Oct. 1978, p. 52-4; 2 May 1981, p. 66). As tarifas desregulamentadas para distâncias semelhantes são freqüentemente inferiores a 50% das regulamentadas. Sir Freddie Laker processou o governo britânico — curio-

⁴ Não se justifica, no entanto, a conclusão de Doganis, e outros, de que isso indica subsídios cruzados. Na realidade, ambos os tipos de passageiros parecem estar pagando tarifas acima dos custos. Assim, os de longa distância podem contribuir mais para as rendas monopolistas das companhias aéreas, sem que haja um subsídio para os passageiros de curta distância.

⁵ Doganis estima que essas reduções de despesas podem resultar em passagens cujos custos situam-se entre 65% e 70% abaixo das do serviço regulamentado (p. 121).

samente com apoio tácito deste⁶ — na tentativa de obter um parecer do judiciário quanto à aplicabilidade ao transporte aéreo de uma cláusula do Tratado de Roma, que exige livre competição entre os estados-membros da Comunidade Econômica Européia. Se Laker ou outro obtivesse decisão favorável, as linhas independentes poderiam estender os seus serviços a toda a Europa.

Os impactos da regulamentação econômica do transporte aéreo sobre a distribuição de renda e sobre a alocação de recursos não são animadores. Pessoas de alta renda e funcionários graduados de governos são beneficiados por viajarem em horas de congestionamento sem pagar as despesas adicionais correspondentes (Meyer et alii). Os contribuintes pagam boa parte das contas dessas viagens, já que muitos passageiros são funcionários de órgãos públicos e viajam a serviço, enquanto outra grande parcela de passageiros viaja a negócios e deduz o preço das passagens como despesa de negócios nas suas declarações de imposto de renda.

No transporte aéreo regulamentado as elevadas tarifas e as exigências quanto à frequência e aos horários dos vôos resultam em altos índices de capacidade ociosa na maioria das rotas e, em consequência, em desperdício de combustível. Segundo Castro (1981), apenas uma média de 50% dos assentos nos vôos regulamentados foram ocupados, na década de 1970, contra 80%, nos vôos econômicos. Na tentativa de contornar esse prejuízo, elevam-se as tarifas e as empresas engajam-se em campanhas de propaganda.⁷

Não se pode concluir, entretanto, que a regulamentação econômica venha a desaparecer. O investimento inicial necessário para ingressar no ramo é relativamente elevado, o que reduz as oportunidades de haver plena concorrência. Outro motivo consiste na existência de empresas estatais, cujos governos estão dispostos a suportar um desempenho financeiro que levaria empresas particulares à falência. Neste aspecto, observa-se curioso alinhamento de governos. Os EUA, por exemplo, apoiam certa liberdade comercial, pois influente parcela do seu público é beneficiada pelo menor preço das passagens. A Grécia e a Espanha, entre outros, têm uma atitude muito liberal para com os vôos *charter*, pois facilitam as viagens de turistas e assim lhes trazem divisas. Ainda outros países, como o Brasil, opõem-se a qualquer tipo de desregulamentação econômica. Por exemplo, o Departamento de Aviação Civil vetou uma proposta da Pan-Am de oferecer um desconto de US\$ 300 nos vôos à Europa, e multou três vezes as Linhas Aéreas Paraguaiaias por

⁶ O apoio deve-se em parte a um estudo do governo que mostra que as tarifas na Europa acham-se entre 50% e 100% acima dos custos de operação, e as da IATA, na Europa, mais de 50% acima de tarifas domésticas, cujos custos são semelhantes (*The Economist*, p. 66, 2 May 1981). A combinação da recessão, da compra de novos aviões (triplicando em pouco tempo sua frota) com a mudança desfavorável no valor libra/dólar levou a Laker Airways à falência em fevereiro de 1982 (*Jornal do Brasil*, 6 fev. 1982, p. 9).

⁷ Veja, por exemplo, as propagandas de duas páginas publicadas, em setembro de 1981, na *Veja*, pela Swissair, em que se destaca o fato de essa empresa servir vinho em copo de vidro. A ociosidade gerada pela regulamentação é um dos fatores responsáveis pela guerra de tarifas no Atlântico Norte, pois a recessão anulou a oportunidade de gerar número maior de passageiros mediante menores preços.

oferecerem passagens a Nova Iorque pela metade do preço regulamentado, com escala em Assunção (*Veja*, 7/10/1981, p. 107). O motivo apresentado foi o de proteger a situação financeira da Varig.⁸ Os EUA também tiveram rejeitado o seu pedido no sentido de autorizar outras empresas a realizar vôos ao Brasil. O DAC tampouco mostrou-se interessado em rever a proibição da realização de vôos internacionais pela Vasp ou pela Transbrasil (Mello).

Os EUA fornecem um exemplo de transporte aéreo sem regulamentação que os economistas ora começam a estudar. Um estudo de Meyer et alii confirmou as previsões dos economistas sobre os efeitos benéficos da desregulamentação. Houve um remanejamento a favor da maior racionalização das linhas, com a substituição de jatos, em rotas curtas, por aviões turboélice; melhor serviço para quase todas as comunidades pequenas e médias, com maior número de ligações diretas a centros importantes, menores tarifas, em média; maiores fatores de ocupação dos aviões; melhor utilização do equipamento, com aumento do número de vôos em horários fora do pico, e preços menos onerosos que nos picos de demanda (*peak demand pricing*). No entanto, a regulamentação anterior resultara em substancial capacidade ociosa e, embora as empresas inicialmente conseguissem estimular mais viagens e duplicar os seus lucros, foram duramente atingidas pela crise econômica e pela greve dos controladores. Foram poucas as empresas aéreas no mundo que não tiveram prejuízos em 1981.

No Brasil, não parece haver condições a curto prazo para um abandono da regulamentação econômica nas principais rotas, embora se note a introdução de maior flexibilidade na forma de descontos para viagens fora do pico, para famílias e turistas estrangeiros, na tentativa de contornar a elevação das tarifas e da ociosidade (*Veja*, 5 ago. 1981, p. 92). As barreiras econômicas à completa desregulamentação de tarifas incluem os investimentos fixos relativamente elevados em relação às possibilidades de investimentos das empresas nacionais, bem como a presença de uma empresa estatal que teria um potencial quase ilimitado de afastar concorrentes, se deixasse de se comportar como outras empresas comerciais.

As vantagens e desvantagens de haver maior grau de concorrência em diferentes rotas, na seleção de equipamentos e nos serviços auxiliares, constituem prioridade de pesquisa econômica nessa modalidade de transporte.

⁸ Alega-se às vezes que é necessário manter os preços elevados para desincentivar os brasileiros de viajar ao exterior e despendar divisas. Esse argumento ignora o fato de que tarifas elevadas também desincentivam turistas estrangeiros de visitar o Brasil, enquanto nem o depósito compulsório foi capaz de frear a ida de brasileiros ao exterior (70% das viagens originam-se no Brasil). O brasileiro enfrenta tarifas elevadas para qualquer viagem, mas o turista europeu ou norte-americano possui muitas viagens alternativas a uma fração do custo de uma viagem ao Brasil. É difícil imaginar uma estratégia para aumentar significativamente a vinda de turistas ao Brasil sem o acréscimo correspondente de vôos econômicos.

4. Transporte rodoviário de passageiros

4.1 Introdução

O transporte rodoviário de passageiros apresenta algumas particularidades que o tornam suscetível à regulamentação econômica:

1. as rotas normalmente são fixas, o que leva cada empresa a querer “demarcar o seu território” e evitar que os competidores tenham acesso físico às suas linhas.
2. os usuários muitas vezes não poderiam negociar o preço da passagem dos coletivos com as empresas. Isto ocorre quando os fluxos de usuários são grandes. Também poderia haver ressentimento entre alguns passageiros se uma empresa cobrasse preços diferentes a pessoas que viajam no mesmo veículo. E alguns usuários — como pessoas recém-chegadas de outras cidades ou aqueles que não viajam regularmente — não têm condições de comparar os preços de serviços de ônibus ou de táxis;
3. a possibilidade de uma empresa competir deslealmente, fazendo os seus ônibus saírem entre um e cinco minutos antes dos de seu competidor. Por sua vez, o afã de “chegar primeiro” reduz a segurança dos passageiros.

Entretanto, o transporte rodoviário de passageiros não é universalmente regulamentado e há evidência de que a regulamentação econômica traz algumas das mesmas desvantagens que se observam no transporte aéreo. Ademais, os eventuais problemas (1) e (2) são facilmente superados na prática, enquanto o terceiro exige controle de horários e fiscalização do trânsito, e não fixação de tarifas ou proibições de ingresso de firmas.

4.2 Táxis

Em parte, os táxis são regulamentados, quanto à tarifa, para proteger passageiros que não tenham poder de barganha. Talvez por isso mesmo, em 1891, o inventor do primeiro taxímetro moderno foi jogado num rio por irados proprietários de táxis (Williams, 1980, p. 111). Entretanto, as empresas de táxis perceberam logo que a combinação do taxímetro — que registra também o preço mínimo — com barreiras ao ingresso de outros táxis poderia facilitar a formação de um cartel. O preço da “licença”, em mercados que limitam o número de táxis, é uma medida motivada pela renda monopolista gerada pela regulamentação. Em Nova Iorque, em 1975, por exemplo, o preço de um *medallion* estava acima de US\$50 mil.

Freqüentemente, as empresas e os órgãos regulamentadores procuram esconder as rendas monopolistas atrás de uma fachada de serviços de luxo obrigatórios. Em alguns aeroportos europeus, por exemplo, o viajante encontrará somente táxis da Mercedes-Benz, com motoristas devidamente engravatados. No início da década de 70, o aeroporto de Congonhas (SP) só tinha táxis de luxo disponíveis, a preços

exorbitantemente superiores aos dos táxis comuns. No Rio, o custo do táxi especial em janeiro de 1982 era de Cr\$5.800,00 entre o aeroporto do Galeão e Sepetiba, Cr\$3 mil entre o Galeão e Copacabana e Cr\$6.400,00 entre o aeroporto Santos Dumont e Campo Grande — sendo o primeiro e o último percurso mais onerosos que o preço da viagem a jato entre Rio e São Paulo (Cr\$5.200,00) (*Jornal do Brasil*, 28 jan. 1982, p. 6). Atualmente, muitos aeroportos oferecem a opção de táxis comuns, mas estes estão proibidos de estacionar nas proximidades do local de desembarque. Em muitas cidades vai-se aos aeroportos de táxis comuns, que lá não podem esperar passageiros de volta, enquanto os táxis “especiais” transportam os passageiros no sentido aeroporto-cidade e normalmente voltam vazios no sentido cidade-aeroporto.

À margem dos serviços mais comuns oferecidos pelos táxis, surgem as “lotações”, viagens combinadas por telefone etc. Os motoristas e as empresas de táxis regulamentadas opõem-se à realização desses serviços por empresas não-regulamentadas, precisamente para evitar a competição. No Brasil, e na maioria dos outros países, a regulamentação que visa a proteger os táxis e ônibus regulamentados evita que automóveis comuns, kombis, pequenos veículos adaptados e microônibus surjam para oferecer serviços mais rápidos, individualizados e freqüentemente mais econômicos que os ônibus e táxis convencionais.

Assim, apesar das reclamações de empresas regulamentadas e de apreensões pela polícia, o Município de São Paulo possuía em fins de 1981 cerca de 5 mil kombis que operavam ilegalmente, devido “à falta de ônibus e ao mau estado dos veículos em circulação” e à rapidez das kombis, já que estas passam mais próximo das residências ou serviços dos usuários e evitam os congestionamentos, procurando ruas com pouco trânsito (facilidade que não existe com microônibus, sujeito a um itinerário fixo). *O Estado de São Paulo*, 24 out. 1981, p. 42.

Simultaneamente ao fracasso da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) em tentar estabelecer uma linha de microônibus na região dos Jardins, a Secretaria de Transporte e aquela empresa recusaram-se a ceder linhas de microônibus aos *perueiros* porque tal concessão “iria ferir a legislação em vigor, que divide a cidade em 23 áreas de atuação das empresas de ônibus” (*O Estado de São Paulo*, 12 jan. 1982, p. 13).⁹ Em Brasília, os proprietários de kombis eram numerosos em 1978, mas foram forçados a suspender suas atividades, após fracassada tentativa de legalizar sua situação. Na sua solicitação, assinalaram que a Capital era dividida entre quatro grandes empresas, “donas absolutas das linhas, (que) ditam suas próprias normas”, e que o Governo do Distrito Federal estava “praticamente impedido de realizar concorrência pública” para aumentar o número de empresas ou o número insuficiente de veículos (*Correio Braziliense*, 31 dez. 1978, p. 15).

Nos pontos em que os táxis especiais regulamentados estão presentes (aeroportos, estações rodoviárias, hotéis) surge o transporte “ilegal”, neste caso “banda-

⁹ Os *perueiros* propuseram realizar o percurso por tarifa idêntica à da CMTC

lhos” que dirigem automóveis de qualidade intermediária entre o luxo dos táxis especiais e o descaso que caracteriza os táxis comuns. Oferecendo transporte “porta-a-porta”, muitos “bandalhos” já possuem clientela própria, que inclui artistas e autoridades (*Jornal do Brasil*, 30 jan. 1982, p. 7).

Existem cidades, como Washington, Londres e Honolulu, que não limitam o ingresso de novos táxis; outras, como diversas cidades em Wisconsin, EUA, e algumas cidades brasileiras de pequeno porte, que não regulamentam os preços, e ainda outras como Seattle e San Diego (EUA) que desregulamentaram tanto o preço como o ingresso (Williams, 1980, p. 111-2).

A regulamentação, entretanto, mostra-se parcialmente ineficaz como meio de evitar o egresso de muitos motoristas e firmas em épocas de aumentos de custos e retração da demanda, como a experiência brasileira recente demonstra: quanto mais se elevam as tarifas, menor o número de passageiros. Os motoristas de táxis em São Paulo chegaram a se opor ao aumento de 31.10.81, por entenderem que agravaria o já elevado grau de ociosidade (*Folha de São Paulo*, 3 nov. 1981, p. 9). Propuseram, como solução, a redução do número de veículos de 34 mil para 20 mil.

Como a barganha sobre os preços apresenta possibilidades de conflitos, especialmente em pontos de táxis e em áreas de grande movimento de trânsito, é provável que os táxis continuem regulamentados. Entretanto, seria recomendável que as autoridades estabelecessem maior número de pontos, ao invés de conceder aumentos “automáticos” nas tarifas — o que apenas encoraja a circulação de veículos desocupados — e permitisse a criação de outros tipos de condução que pudessem substituir, com vantagens, certos serviços de táxi. Por último, os táxis especiais e os comuns deveriam receber tratamento semelhante nos locais de grande movimentação, como aeroportos, e os usuários informados da existência, do preço e do nível de serviço das opções disponíveis.

4.3 Transporte interurbano de passageiros

O transporte de ônibus, como o de táxi, não parece possuir significativas economias de escala, embora empresas bem dirigidas consigam crescer (Shreiber, 1981; Lee & Steedman, 1970; Koshal, 1970).¹⁰ Apesar disso, a regulamentação frequentemente resulta em uma impressionante concentração do mercado interurbano, como nos EUA, onde a Greyhound e a Continental Trailways são as únicas empresas que a maioria da população conhece.

Na Irlanda, a regulamentação foi imposta à modalidade para proteger o tráfego ferroviário. Apesar disso, os trens hoje transportam apenas 3,4% dos passageiros irlandeses (Barrett & Gaughran, 1981, p. 30-7). Nesse caso, as ferrovias são

¹⁰ Uma exceção talvez exista: quando ao transporte de passageiros acresce-se o de encomendas, o qual exige certa infra-estrutura de terminais e uma ampla rede de veículos.

também os proprietários das empresas regulamentadas de ônibus, pois a legislação permitia que as adquirissem (compulsoriamente, caso fosse necessário obrigar a venda).

Diversos estudos realizados na Grã-Bretanha, no País de Gales e na Irlanda, mostraram *deseconomias de escala* na operação dos ônibus interurbanos (Barrett & Gaughran, 1981, p. 32). Essa situação possibilita a criação de empresas não-regulamentadas de pequeno porte. Na Inglaterra, por exemplo, quando a Western National retirou seu serviço deficitário entre Bude e Launceston em 1971, uma firma local substituiu 80% dos serviços, utilizando 2 ao invés dos 22 homens que a Western empregava, e utilizando melhor os seus veículos. Na Irlanda (do Sul), os autônomos cobram em torno de 58% das tarifas regulamentadas e, mesmo assim, conseguem lucros suficientes para expandir suas operações. Os serviços sem horários regulares aumentaram a sua participação de 14%, em 1966, para 80%, em 1979. Surgiram “clubes de viagens”, os quais são fachadas para empresas de ônibus não-regulamentadas (uma delas organiza mil “visitas” entre Dublin e o interior, todo fim de semana!). Operações independentes e/ou ilegais atualmente fornecem a maioria dos transportes por ônibus na Irlanda (150 milhões de veículos-km contra apenas 34 milhões para o setor regulamentado).

No Brasil, a regulamentação econômica do transporte interurbano apresenta algumas características semelhantes às do transporte aéreo. Por exemplo, o *Jornal do Brasil* (5 maio 1978) relata que as informações de custos fornecidas pelas próprias empresas regulamentadas foram as únicas utilizadas na formulação das propostas de tarifas enviadas ao Conselho Interministerial de Preços (CIP), que regularmente reduzia essas propostas antes de aprová-las. A regulamentação econômica não trouxe o que muitos dos seus defensores alegaram ser uma consequência automática da regulamentação — expressivas vantagens para os motoristas, em termos de melhores salários e menos horas ao volante. Estes continuaram a trabalhar horas excessivas por salários baixos, situação que forçou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) a estudar medidas específicas para conseguir melhores condições de trabalho, medidas que não parecem depender de regulamentação econômica.

Os usuários provavelmente percebem pouca diferença entre a situação anterior à regulamentação, efetuada de 1971 a 1973, e a atual. O serviço, na maioria das rotas, pode ser considerado satisfatório, mas permanece, em muitas delas, a falta de opções, de serviços auxiliares, de conforto e de pontos acessíveis para a compra de passagens, bem como a impossibilidade de trocar passagens ou receber reembolso parcial quando não se pode realizar uma viagem programada.¹¹ Há, também, um crescimento acelerado de algumas firmas, o que pode levar a um problema de concentração a médio prazo, e o problema dos aumentos “automáticos” nos preços das passagens.

¹¹ Veja, também, as reclamações de um usuário sobre monopólio e deficiências de serviço numa das linhas, em *Jornal de Brasília*, 18 set. 1981, p. 6.

Uma preocupação adicional é apresentada pelo monopólio legal mais ou menos permanente que a legislação confere a cada concessionário. O DNER acreditava que a permissão de explorar o transporte coletivo de passageiros não constituía direito adquirido, nem tinha caráter de monopólio. Entretanto, o Tribunal Federal de Recursos negou ao DNER o direito de fazer uma seleção competitiva para uma nova linha que se sobreporia a mais da metade da rota de uma empresa existente (a impetrante). Segundo a Corte, "... a conexão ou fusão *é um direito que decorre da própria regulamentação específica*" (*Gazeta Mercantil*, 17 set. 1981, p. 21) (grifo nosso).

A regulamentação do transporte intermunicipal deixa frequentemente alguns municípios com apenas uma empresa autorizada a servi-los e uma única viagem por dia. A empresa concessionária pode impedir a realização de viagens remuneradas em veículos menores, o que mantém limitadas as opções e frequências. O problema não é facilmente solucionável, pois em certas circunstâncias a empresa precisa ter poder de monopólio para manter o serviço de um ônibus de grande porte. Porém, um afrouxamento das restrições normalmente permite manter serviços melhores em áreas rurais, com frequências maiores e veículos de menor porte. Houve uma opção nesse sentido até mesmo na França, país que mantém uma longa tradição de regulamentação econômica — inclusive para proteger serviços estatais (*Le Rapport Guillaumat*, 1978).

Uma situação indesejável criada facilmente pela regulamentação é ilustrada pelo caso dos nove bairros do Parque das Nações, em Sumaré (SP). Cerca de 4 mil pessoas que se locomovem diariamente desse local com destino a Campinas, onde trabalham, eram forçadas a pagar duas passagens de ônibus urbanos (total de Cr\$42,00) e a fazer baldeação no caminho, num posto de combustíveis à margem da estrada. Um processo para a criação de um itinerário único "estava tramitando lentamente no DER" durante quase um ano (*O Estado de São Paulo*, 6 jan. 1982, p. 11 e 14). Após um tumulto que resultou em ameaças de morte ao prefeito, dois ônibus destruídos e depredação de viaturas policiais, o DER autorizou a nova linha.

Por se tratar de processo burocrático e monopolista, a regulamentação frequentemente força baldeações caras e desnecessárias. Isso é especialmente notado em áreas onde surgem novos conjuntos habitacionais, loteamentos, favelas etc. Na periferia e em zonas rurais, o primeiro transporte coletivo é normalmente ilegal, composto de kombis ou outros veículos particulares. O "ponto final" desse transporte é o início das linhas regulamentadas, onde o passageiro precisa pagar uma segunda condução. No caso, as empresas regulamentadas não reclamam, pois suas linhas estão sendo alimentadas pelo transporte irregular em linhas que seriam deficitárias para elas. Porém, queixam-se de "concorrência desleal" quando os veículos não regulamentados entregam os seus passageiros em locais mais convenientes, como centros de comércio, uma rodoviária etc. O passageiro paga as consequências. Em Brasília, por exemplo, esse esquema exige que o usuário do Jardim

ABC pague até três conduções, num total de Cr\$ 147,00, para viajar uns 40 quilômetros: Cr\$ 70,00 por 28 km ilegais, e Cr\$ 77,00 por 12km regulamentados.

Uma situação semelhante ocorre com os ônibus de turismo. Pequenas empresas não cadastradas pela Embratur fazem percursos como São Paulo—Santos nos fins de semana. A fiscalização é sempre feita a pedido das empresas registradas, que colocam os seus ônibus à disposição dos turistas para evitar revolta dos passageiros e assim viabilizar a apreensão dos veículos irregulares (*Folha de São Paulo*, 26 out. 1981, p. 7). As empresas autorizadas acreditam que essa despesa é menor que o prejuízo decorrente da concorrência, enquanto as pequenas empresas não autorizadas interpretam a legislação como um conjunto de medidas que favorecem as grandes empresas.

Um argumento que se apresenta a favor dessa regulamentação é a segurança oferecida pelos veículos. Entretanto, demonstra-se apenas a deficiência da inspeção técnica — pois um ônibus inseguro para o transporte de turistas é também inseguro para qualquer outro tipo de transporte.

4.4 *Ônibus urbanos*

4.4.1 As falsas precondições de regulamentação

Visto superficialmente, a regulamentação econômica dos ônibus urbanos parece ser justificada nos termos do subitem 4.1, e existem poucos trabalhos sobre a regulamentação dos transportes urbanos. Entretanto, alguns estudos recentes mostram que essa regulamentação segue de perto a teoria explicitada no item 2.

Primeiramente (e essas considerações aplicam-se aos táxis e ônibus interurbanos), a duplicação parcial ou total de rotas por empresas diferentes não implica ineficiência. Numa situação competitiva, a receita das empresas eficientes cobrirá os custos e incluirá um retorno normal ao capital investido. Receitas maiores atrairão concorrentes adicionais, o que forçará a redução das tarifas; receitas menores forçarão a desistência das firmas com maiores custos e impedirão a entrada de novas firmas. A alegação de que sem regulamentação haverá “competição excessiva” e uma elevação dos índices de ociosidade não é justificada por evidência teórica ou empírica. As empresas não investirão em linhas em que seus ônibus andem vazios, a não ser que a regulamentação o exija e dê, em troca, a possibilidade de gerar lucros monopolistas noutras linhas.¹² Em segundo lugar, a negociação de preços tampouco representa um problema real: basta exigir que em cada ônibus seja visivelmente afixado o preço da passagem, para que o usuário possa

¹² Até mesmo nesses casos, as empresas procuram abandonar linhas deficitárias, como testemunham os esforços de abandonar os ônibus *frescos* no Rio, e a recusa das empresas de realizar integração com o metrô carioca numa base deficitária (*Jornal do Brasil*, 17 jan. 1982, p. 18; e 2 fev. 1982, p. 5). Note-se que a redistribuição de renda entre usuários era a favor de pessoas de rendas mais elevadas que os outros usuários de ônibus, o que é comum quando existem subsídios cruzados entre usuários.

escolher a combinação de preço e conforto que mais lhe convenha entre as oferecidas pelas diferentes empresas (como táxis com diferentes preços poderiam se distinguir pela cor). Por último, o poder público tem a alternativa de fixar os horários das empresas se isso se tornar um problema, e deverá exigir obediência às leis do trânsito em quaisquer circunstâncias.

Conclui-se que as características peculiares do transporte urbano por ônibus podem facilitar a regulamentação mas não a tornam necessária. E, evidentemente, a regulamentação reduz as opções e eleva as tarifas, como se viu nos subitens 4.2 e 4.3.

4.4.2 O mito de economias de escala

Como foi indicado no subitem 4.3, não há evidência de expressivas economias de escala em empresas de ônibus. Entretanto, o fato de muitos serviços urbanos de ônibus serem monopólios municipais ou oligopólios regulamentados tem contribuído para o surgimento do mito de economias de escala, o que talvez receba impulso adicional de certos administradores que acham conveniente lidar com apenas uma ou poucas empresas. Essa crença é curiosamente aplicada à questão do tamanho econômico dos ônibus. Onde há regulamentação, utilizam-se quase sempre ônibus grandes, mesmo em cidades norte-americanas onde circulam praticamente vazios. Subsídios federais sem dúvida reforçam essa preferência: os programas federais nos EUA, por exemplo, forneciam até 80% do capital necessário para a compra de ônibus (Walters, 1979a, p. 26).

Os ônibus urbanos estatais normalmente são deficitários, com elevados tempos de espera e pouca flexibilidade no tocante à fixação de rotas que atendam satisfatoriamente aos usuários. Nos EUA esses serviços têm sofrido evasões crescentes de passageiros e em muitas cidades encontram-se numa situação pré-falimentar. Em países de rendas menores, tanto o transporte estatal como os monopólios particulares regulamentados perdem terreno para firmas pequenas não-regulamentadas que utilizam microônibus, kombis, táxis ou jipes convertidos. As suas capacidades variam de 6 a 30, com certa predominância de veículos para a faixa de 10 a 18 passageiros. As tarifas podem ser inferiores, iguais ou superiores às dos ônibus regulamentados, porém as frequências são muito maiores, as velocidades médias bastante superiores e as rotas mais diretas, para os seus passageiros. Essas vantagens apóiam-se também em modelos que demonstram que as frequências ideais são superiores às dos serviços regulamentados de ônibus (Jansson, 1980; Walters, 1979a). Não é verdade que os microônibus causam maior congestionamento, pois seu menor porte e maior capacidade de aceleração e manobra compensam o transporte de menor número de pessoas por veículo (Walters, 1979a).

Isso não quer dizer que esses veículos deveriam sempre substituir os ônibus de maior porte e muito menos os ônibus elétricos, bondes, trens de superfície ou outros transportes públicos. De fato, tais alternativas mostram-se indispensáveis

em muitos corredores de intensa movimentação. Mas essas modalidades raramente oferecem flexibilidade suficiente para garantir o transporte porta-a-porta, e veículos menores operados por indivíduos ou por empresas de menor porte poderão suprir parte dessa deficiência.

Como foi comentado anteriormente, o fato que parece explicar a popularidade do serviço urbano de microônibus não regulamentado é a flexibilidade das rotas, pois esses rapidamente se adaptam às necessidades dos usuários. As rotas regulamentadas, por outro lado, são fixadas para garantir o monopólio de um território específico a cada empresa regulamentada. Os usuários são frequentemente forçados, em consequência, a pagar passagens de duas ou mais empresas e a seguir rotas tortuosas para chegar ao destino.

4.4.3 Veículos não-regulamentados

Há algumas cidades em que o transporte urbano é regulamentado, mas os operadores escolhem o tipo de veículo (por exemplo, Buenos Aires e Tegucigalpa). Em conformidade com as razões expostas, os veículos escolhidos podem transportar de 10 a 21 passageiros (Walters, 1979a). Outrossim, há algumas cidades, como Manila, Belfast, Hong Kong, Chiangmai (Tailândia), Kuala Lumpur, Istambul e Bancoque, em que serviços regulamentados e não-regulamentados concorrem diretamente. Embora os serviços não-regulamentados freqüentemente sofram restrições (ou operem ilegalmente) e concorram com serviços subsidiados do setor regulamentado, os empresários conseguem obter lucros e índices elevados de ocupação. Fornecem serviços superiores e individualizados. Noutras palavras, confirma-se a irrelevância dos fatores que superficialmente justificariam a regulamentação econômica dos ônibus.

Essa análise é confirmada pela recente experiência carioca. Enquanto as kombis ilegais prosperam, os *frescões* regulamentados estão dando grandes prejuízos e podem vir a ser abandonados (*Jornal do Brasil*, 17 jan. 1982, p. 18).

4.4.4 O setor público entre a cruz e a espada

Notou-se no item 2 que os cartéis de transporte objetivam: a) a elaboração das suas próprias tarifas; b) o respaldo do poder público em tornar essas tarifas obrigatórias; c) barreiras ao ingresso de novas firmas; d) divisão do mercado numa base não-competitiva entre os membros do cartel. Muitos cartéis de empresas de ônibus urbanos alcançaram todas essas metas. A situação típica é esta: a) o município outorga a cada empresa um monopólio em rotas específicas; b) as empresas apresentam suas propostas de novas tarifas ao poder municipal; c) as autoridades municipais normalmente aprovam as propostas (às vezes com certo atraso); d)

essas autoridades geralmente não possuem dados sobre custos além daqueles fornecidos pelas próprias firmas concessionárias e tampouco meios de verificar a veracidade das informações fornecidas; e) de qualquer forma, as tarifas fixadas não se baseiam em custos, pois freqüentemente se aplicam a rotas e áreas com características muito diferentes; f) os dados não ficam à disposição de outros órgãos para verificação (como os que representam os usuários, universidades ou associações profissionais).

É óbvio que estejam sujeitas à manipulação das empresas variáveis-chaves, como a vida média dos veículos, a rotatividade dos passageiros ao longo da linha, os fatores de ocupação etc. Seria ingênuo acreditar que isso nunca acontece, pois verdadeiras fortunas estão em jogo, e os técnicos da administração municipal, que devem supervisionar o processo, são geralmente mal remunerados, desprezados e desinformados sobre os valores dessas variáveis-chaves. Um estudo de órgãos do Ministério dos Transportes revelou, por exemplo, que o lucro das concessionárias cariocas crescera mais do que os componentes importantes de custo; que uma passagem em Belém custava Cr\$ 18,00, contra Cr\$ 39,50 no Rio; que eram “muito elevados os índices de sonegação dos indicadores de passageiros transportados” (*O Estado de São Paulo*, 15 out. 1981, p. 66).

Acredita-se que parâmetros fornecidos pelas autoridades federais possam coibir as piores distorções. Entretanto, não é um problema de fácil resolução pelo governo central, pois se trata de um problema de jurisdição municipal e, de qualquer maneira, a tentativa de resolver, com uma administração central, problemas que possuem muitas peculiaridades locais facilmente resultaria num pesadelo burocrático. As opções usuais são:

- 1) desregular o transporte urbano e deixar que o usuário pague os custos das opções que ele escolher;
- 2) idem, subsidiando o usuário por meio de bilhetes especiais ou um abono salarial para transporte;
- 3) manter serviços regulamentados particulares; o usuário paga o custo do serviço mais o lucro monopolista das concessionárias;
- 4) idem, com subsídios ao usuário;
- 5) idem, exceto com subsídios às concessionárias;¹³
- 6) estatizar os serviços.

¹³ Tal sugestão foi enfaticamente rejeitada pelo Coronel Stanley Fortes Batista, presidente da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos do Governo de Pernambuco, ao afirmar que tais subsídios apenas estimulavam a ineficiência. Ele também indicou que as reduções de custos resultantes de investimentos maciços feitos no passado pelo governo brasileiro não foram repassados aos usuários, e que as linhas das empresas quase nunca correspondem às linhas desejadas pela população (Seminário de Desenvolvimento Urbano, Brasília, 15.9.81). O Ministro dos Transportes apontou também dúvidas sobre tal repasse no referido seminário.

As opções (3) e (6) são as estratégias mais comuns na maioria dos países ocidentais. A idéia de subsidiar as concessionárias monopolistas pode ser descartada *a priori*, uma vez que se reconheçam as verdadeiras circunstâncias da regulamentação econômica: o governo poderá investir vastas somas sem nenhuma garantia de que as reduções de custos serão repassadas aos usuários. Por outro lado, a estatização pode implicar déficits intoleráveis e ineficiência característica de muitos serviços públicos.

Uma alternativa adicional consiste na tentativa de fortalecer a supervisão pública enquanto se mantém a regulamentação. Essa estratégia consiste em treinar melhor os técnicos responsáveis pela supervisão e verificar e tornar públicas as informações sobre os custos das empresas. Ademais, pode-se tentar redistribuir as rendas monopolistas geradas nas rotas de menores custos em favor dos usuários de rotas de custo maior — a chamada “tarifa única”. Ambas as medidas podem ser de difícil implantação. Não levarão a uma “tarifa social”, na qual haveria subsídios elevados para passageiros de baixa renda, simplesmente porque os usuários mais prósperos tenderão a se afastar do transporte coletivo muito antes que se gerem subsídios de tal ordem. A “integração” tampouco será uma panacéia, pois o passageiro será calculado no movimento de duas empresas e os custos incluídos nas tarifas por elas solicitadas. A “integração” pode sair até mais onerosa para o usuário (Barat).

O problema atual apresenta as conseqüências de regulamentação feita em benefício dos empresários ao longo do tempo. As concessões, em muitos casos, não podem ser facilmente revogadas ou manipuladas — são uma espécie de “direito adquirido” pelas empresas. Por outro lado, do ponto de vista do usuário, a dinâmica das atividades econômicas, comerciais e residenciais torna obsoletas as rotas resultantes. E os custos, antes simplesmente repassados ao usuário pelo órgão regulamentador, encontram-se num nível insustentável pela população de baixa renda. Daí a “síndrome de Salvador” e a relutância de outros prefeitos em autorizar aumentos, a começar pelo prefeito de São Paulo, que autorizou em novembro um aumento de apenas Cr\$3,00 nas passagens, que passaram a custar Cr\$25,00, ao invés dos Cr\$33,00 pleiteados pelas empresas (*O Estado de São Paulo*, 10 jan. 1981, p. 44).

As fortes pressões antagônicas por parte de empresários e do povo fazem com que o problema não se restrinja ao cálculo de índices de custos, e as “soluções técnicas” preconizadas por alguns se tornem irrelevantes. Por último, os motoristas e cobradores certamente não são beneficiados pela regulamentação. O Sindicato de Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos de São Paulo já denunciou a falta de fiscalização das suas condições de trabalho, incluindo-se utilização de motoristas “por mais de 16 horas por dia ou em dois turnos nos horários de pico” (*O Estado de São Paulo*, 22 jul. 1981, p. 81).

5. O transporte rodoviário de cargas – TRC

5.1 *Introdução*

A regulamentação econômica do transporte rodoviário de carga carece, inclusive, das justificativas superficiais que servem de pretexto para a regulamentação do transporte de passageiros:

1. Os usuários são empresas e indivíduos que podem perfeitamente negociar os fretes em pé de igualdade com as empresas profissionais do TRC. A elaboração de tarifas pelo cartel rodoviário até complica o processo, devido à tentativa deste de praticar discriminação de preços. A Interstate Commerce Commission – ICC, órgão regulamentador estadunidense, possuía na década de 1950 o total de 75 mil tabelas de tarifas. Estas eram tão pormenorizadas que especificavam tarifas diferentes para a areia empregada na fabricação de vidro e areia para concretagem (Mitchell, 1981, p. 34). A desregulamentação ao nível federal, e no estado da Flórida, em 1980, levou a tarifas mais simples e com maior base nos custos (Alexis, 1981; ICC, 1981a).
2. As rotas são únicas para cada expedidor e destinatário, em pelo menos parte do percurso.
3. Não existe competição significativa de horários de saída, no TRC.

Restam às empresas que desejam a regulamentação as alegações de que a falta de restrições leva à concentração, à discriminação, à competição excessiva e ao caos. Como mostra um estudo do Geipot (1980), tais alegações são refutadas pela teoria econômica, pela experiência de outros países e pela ausência de concentração ou de falta de serviços no TRC brasileiro.

“Competição excessiva” e “concentração” são mutuamente exclusivas. A regulamentação promove a concentração simplesmente porque há economias de escala na contratação de advogados, contadores, etc., para audiências sobre direitos a rotas, áreas geográficas, transporte de produtos, tarifas, relatórios e disputas sobre quais expedidores serão atendidos por qual transportadora. A competição é sempre “excessiva” do ponto de vista das empresas, embora jamais admitam que estejam procurando vantagens monopolistas ou oligopolistas. No entanto, onde a regulamentação foi vedada ou suspensa (como no setor agrícola norte-americano, no estado de Nova Jérsei, na Inglaterra, na Suécia, na Bélgica, no transporte interestadual da Austrália e nos estados não regulamentados do Canadá e da Austrália) o TRC é uma indústria dinâmica e forte e as taxas de falência são menores que noutras indústrias que possuem exigências semelhantes de capital e de gerência (Miklius e Casavant, 1977; MacLeod e Walters, 1956; Moore, 1976).

A discriminação de preços só ocorre na ausência de competição e é uma estratégia fundamental dos cartéis rodoviários sob regulamentação, enquanto “caos” é um conceito inteiramente subjetivo. Mesmo assim, é difícil caracterizar o

TRC em setores não regulamentados como “caótico”. Os fretes cobrados refletem os custos e modificam-se de acordo com estes, com pequenas defasagens, enquanto as tarifas regulamentadas sofrem periodicamente grandes reajustes em épocas de inflação, ou de acréscimos de custos específicos.

5.2 *A economia política da regulamentação do TRC*

5.2.1 Quem perde e quem ganha com a regulamentação do TRC

As empresas regulamentadas do TRC conseguem gerar lucros monopolistas de regulamentação através das barreiras ao ingresso de novas firmas e da fixação de tarifas maiores. Essas rendas monopolistas se refletem no valor de venda das “licenças” ou “autorizações” e chegam a ser substanciais em muitos casos (Snow, 1977; Moore, 1976). Talvez mais importante: as empresas evitam a competição de preços e garantem o seu crescimento pela exclusão de novas firmas mediante as “Cláusulas Avós” (dispositivos que limitam as autorizações às empresas existentes na ocasião da regulamentação).

Entretanto, o preço que a sociedade paga, em termos de ineficiência e de maiores tarifas, é muito superior aos lucros das empresas do TRC. O estabelecimento de tarifas acima dos custos leva, inevitavelmente, a tentativas de algumas empresas aumentarem a sua participação no mercado, oferecendo descontos, reembolsos, ou favores para os gerentes de transportes das firmas expedidoras etc. Visto que existem milhares de empresas, a tarifa mínima só pode ser mantida acima dos custos com o forte apoio do Estado. Na prática, isso exige que haja sanções penais, multas pesadíssimas ou suspensões das licenças, para empresas que ofereçam preços menores que as tarifas. Nos EUA, para se proteger da competição, o cartel ferroviário conseguiu a Lei Elkins de 1903, a qual sujeitou a penalidades legais os expedidores que praticaram o “crime” de tentar negociar preços menores. Assim, o poder público é colocado na incômoda situação de policiar a obediência aos preços estabelecidos pelo cartel e punir aqueles que ofereçam ou aceitem menores preços.¹⁴

No caso de anulação da competição de preços, com a conseqüente vigência dos preços do cartel, fatalmente surge a competição de serviços, à medida que cada empresa procura conseguir mais carga às tarifas regulamentadas. À semelhança do que ocorre com o transporte aéreo, isso implica maiores despesas de escritório, e em coletas e entregas mais freqüentes, o que eleva a ociosidade e os custos até que as empresas obtenham apenas um lucro normal. Por esse motivo, o cartel procura delimitar o mercado de cada empresa ou cada grupo de empresas.

¹⁴ A fixação de preços pelos cartéis rodoviários nos EUA e na Inglaterra exigiu uma isenção especial da legislação que se aplicava às outras indústrias (respectivamente a Lei Antitruste de Sherman e a legislação sobre monopólio e práticas restritivas).

Na Alemanha e nos Países Baixos, por exemplo, há restrições quanto aos raios de ação permitidos, quanto aos expedidores que cada empresa poderá servir etc. Nos EUA, as restrições incluíam áreas geográficas, produtos, rotas e expedidores.

Isso demonstra que certos fatos, ridículos do ponto de vista da eficiência, são apenas uma consequência lógica do cumprimento da estratégia do cartel. Por exemplo, nos EUA, no auge da crise de energia de 1974, a ICC negou um pedido de uma firma que queria reduzir a quilometragem da sua rota entre Minnesota e Texas em mais de um terço. O pedido foi recusado porque a redução no tempo de viagem que resultaria dessa economia prejudicaria as empresas competidoras (Snow, 1977). Em outro caso, os veículos de empresas de carga própria (ECP) que levavam produtos para suas empresas subsidiárias, voltavam vazios porque a legislação vedava-lhes o transporte de carga de "terceiros", enquanto caminhões das subsidiárias voltavam vazios pelas mesmas rotas, depois de entregar a carga à matriz.

O elevado custo do transporte regulamentado, a qualidade inferior dos serviços e a falta de serviços especializados no setor regulamentado fazem crescer as empresas de carga própria, cujos veículos são praticamente obrigados a voltar vazios para proteger as empresas regulamentadas. Nos países regulamentados, como a Alemanha, os Países Baixos e a Irlanda, os índices de ociosidade giram em torno de 45% dos veículos/km e são mais altos para as ECP do que para as empresas profissionais. Apesar disso, cresce a participação relativa das ECPs. Na Irlanda, por exemplo, as ECPs já são responsáveis por 86% do TRC, contra 59% na Irlanda do Norte e apenas 39% na Inglaterra, sendo que, neste país, a percentagem fora 50% antes da desregulamentação de 1970. A experiência é semelhante noutros países, com acréscimos nas ECPs sob regulamentação e decréscimo após o seu abandono (Barrett & Gaughran, 1981; Moore, 1976; Alexis, 1981; Winter & Ulrey, 1962). Sob desregulamentação, os preços dos fretes decrescem e a qualidade do serviço melhora, particularmente no atendimento das pequenas comunidades. Sob regulamentação estas podem ter apenas uma, duas ou três empresas autorizadas para servi-las (Snow, 1977; Moore, 1976; ICC, 1980, 1981b).

As empresas industriais e comerciais, bem como os consumidores, pagam pelo custo adicional da regulamentação. As indústrias irlandesas estão-se opondo à regulamentação, pois esta as obriga a empatar, em frotas próprias, capital que prefeririam utilizar nas suas atividades principais. Esses custos adicionais prejudicam sua posição no comércio internacional (Barrett & Gaughran, 1981). Nos EUA, as empresas, os agricultores e grupos representativos do público consumidor opuseram-se à regulamentação, e o seu apoio foi decisivo para conseguir a desregulamentação de 1980 (Stephoe, 1980).

Onde há sindicatos fortes, como nos EUA, há evidência de que parte do lucro monopolista é absorvido na forma de salários dos motoristas de ônibus e caminhões (Walters, 1981a; Annable, 1973). No entanto, isso se deve à força das

entidades sindicais americanas, e não ocorre onde há nítida superioridade da força econômica e política das empresas. Como já se comentou, a regulamentação econômica dos ônibus urbanos no Brasil não melhorou o quadro de salários baixos e turnos excessivamente longos dos motoristas (vide também *Veja*, 2 set. 1981, p. 20-4). No transporte interurbano de passageiros, continuou o quadro pré-regulamentar na ausência da implantação de legislação específica sobre horários e salários (*Jornal do Brasil*, 5 maio 1976). Obviamente, tais medidas independem da existência ou não da regulamentação econômica.

5.2.2 Outros argumentos no caso brasileiro

Neste item analisam-se algumas das alegações publicadas em diversos órgãos da imprensa sobre possíveis diferenças entre o TRC brasileiro e o de outras nações, que justificariam regulamentação econômica do TRC no Brasil.

Em primeira instância, diz-se que a falta de regulamentação econômica do TRC levou à hipertrofia da modalidade rodoviária em relação às outras modalidades. Por exemplo, o diretor da Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) sugeriu que fosse proibido pelo DNER o deslocamento de caminhões em rotas como Porto Alegre—Belém, lembrando um decreto governamental que exige que o governo transporte suas cargas por hidrovias ou ferrovias, sempre que possível (*Última Hora*, Rio de Janeiro, 14 jul. 1981, p. 7). Um técnico escreveu que “No Brasil, a não-regulamentação do transporte rodoviário tem gerado desestímulo, deseconomias e atrofias de modalidades de grande importância econômica” (Accioly, 1980).

Em parte, esse raciocínio está correto, já que a regulamentação, resultando em custos maiores e em ineficiências, possibilita à modalidade mais livre gozar de importante vantagem competitiva. Por exemplo, o Sindicato das Empresas Aeroviárias cita como uma das *principais conquistas* da aviação regional a *redução das tarifas de carga aérea*. A regulamentação estabelecia tarifas maiores para proteger essas empresas de competição entre si, enquanto na realidade competiam apenas com o transporte rodoviário, já que cada uma detinha um monopólio sobre suas rotas aéreas (*O Estado de São Paulo*, 15 out. 1981, p. 35). Assim, a modalidade rodoviária fora beneficiada pela regulamentação aérea. Entretanto, esse argumento seria mais bem empregado para desregulamentar e desburocratizar as outras modalidades, de maneira que o sistema de transporte se tornasse mais eficiente e melhor integrado. A experiência internacional com a regulamentação punitiva tem sido muito negativa. Em quase todos os casos surgiram ineficiências que se transformaram em crises de transporte. Já se optou por conceder mais liberdade comercial a ambas as modalidades na Bélgica, na Suécia, na Inglaterra, nos EUA, no Canadá e na Austrália, entre outros, e um relatório assim recomendou na França (Moore,

1976; Geipot, 1980; Nelson, 1976; Heaver & Nelson, 1980, *Le Rapport Guillaume*, 1978).¹⁵

Uma segunda crítica responsabiliza indevidamente a ausência de regulamentação econômica na operação do TRC pela falta de mais e melhores estradas e até de armazéns. Às vezes, acrescenta-se a alegação de que a regulamentação é necessária porque grande parte da carga, no Brasil, é movimentada pelo TRC. Novamente, esses são fortes motivos para manter o TRC desregulamentado. Apesar das deficiências na infra-estrutura, o TRC é eficiente e atende bem até os mais longínquos e isolados lugarejos do País. A experiência de outras nações mostra que as zonas rurais gozam de melhor serviço e menores preços sem regulamentação econômica. Por exemplo, o norte da Escócia e o norte da Suécia, sem regulamentação, gozam de melhor serviço que as áreas rurais regulamentadas bem mais acessíveis da Alemanha (Moore, 1976).

O setor agrícola estadunidense foi mantido isento da regulamentação para não prejudicar os agricultores e a produção rural, e as pequenas comunidades passaram a ter melhor serviço após a desregulamentação (Moore, 1976; Campbell, 1960; O'Donahoe & Domencich, 1960; ICC, 1981c). Precisamente por ser tão importante e por muitas áreas sequer possuírem a opção de ferrovias ou hidrovias, é importante que o TRC continue a funcionar eficientemente, isto é, sem regulamentação.

Terceiro, alega-se que o TRC deveria ser regulamentado porque outras modalidades o são. Um empresário chegou a responsabilizar "a omissão" do governo por greves de carreteiros contra as empresas de transporte (eles eram subcontratados pelas ETCs para efetuar o transporte — arcando com todos os custos — mas recebiam menos de 50% do frete pago pelos expedidores. *O Globo*, 22 maio 1981, p. 16). Ele citou a regulamentação do transporte por ônibus como motivo para a regulamentação do TRC (*Jornal Veículo*, jul. 1981, p. 13). Para a infelicidade desse empresário, a entrevista foi publicada precisamente no mês em que os usuários dos ônibus regulamentados protestaram com violência contra as elevadas tarifas e a péssima qualidade dos coletivos, e os motoristas entraram em greve por melhores salários e horários menos longos. A violência ultrapassou de longe a das greves do TRC (*Veja*, 2 set. 1981, p. 20-4). A regulamentação jamais garantiu a ausência de conflitos trabalhistas ou outros, e facilmente transforma incidentes localizados em problemas de âmbito nacional.

Outra alegação diz respeito à "elevada ociosidade da frota brasileira" que estaria "em torno de 40%" (*Portos & Navios*, jun. 1981, p. 23; *Jornal Veículo*, jul. 1981, p. 13). Mesmo que essa percentagem fosse verdadeira, a ociosidade aqui ainda seria menor que a de países regulamentados, como a Alemanha, os Países Baixos e a Irlanda. Entretanto, como esclareceu um diretor do DNER (*Transporte*

¹⁵ É interessante observar que algumas pessoas que responsabilizam o poder público por alegadas ineficiências na operação da modalidade ferroviária e da hidrovária concomitantemente acreditam que o Estado deveria dirigir a operação da modalidade rodoviária.

Moderno, abr. 1981, p. 27), esse percentual vem de um levantamento que incluiu pequeno número de caminhões, em Salvador, “onde não há mesmo carga de retorno”, e mesmo assim o índice foi de apenas 25%! Quando houver dados mais confiáveis, coletados em rotas representativas do País, é provável que o índice de ociosidade obtido seja bastante modesto. Por exemplo, um estudo não publicado do DNER, mas parcialmente divulgado pela imprensa, revela que, para uma amostra de 11 caminhões mais típicos do País (Mercedes-Benz), observados durante um mês em rotas interestaduais, como SP—Porto Alegre e SP—Anápolis, praticamente inexistiam retornos vazios. A ociosidade limitava-se à procura de carga dentro dos centros urbanos, fator que poderá vir a ser amenizado com as centrais de frete que estão sendo instaladas por órgãos públicos, as quais colocam as informações sobre cargas e preços ofertados à disposição de todos os interessados, eliminando uma grande desvantagem que o carreteiro atualmente enfrenta (*Transporte Moderno*, ago. 1981, p. 32; nov. 1981, p. 31).¹⁶ Essa pequena amostra está de acordo com as observações visuais quanto à reduzida ociosidade entre tais veículos em rotas interestaduais, sendo a ociosidade existente basicamente limitada a veículos especializados que normalmente voltam vazios (caminhões-tanques e basculantes), a centros urbanos e arredores (rotas de entrega) e a desequilíbrios de fluxos de carga (como o escoamento de safras no Sul e rotas que convergem para Brasília, onde não se geram quantidades importantes de carga de retorno).

Quinto, alega-se que a falta de regulamentação econômica é responsável pela média elevada da idade dos caminhões brasileiros. Na realidade, o elevado custo de capital no Brasil, em relação à mão-de-obra para consertos, indica que é perfeitamente lógico que os seus donos os conservem o máximo possível. Isso é especialmente relevante no caso dos carreteiros, pois eles mesmos realizam boa parte da manutenção rotineira e dos consertos mais simples. Note-se de passagem que o número de ônibus urbanos regulamentados antigos e em péssimo estado de conservação é fator que deveria causar maior preocupação que a idade dos caminhões.

Sexto, cita-se o número de acidentes de caminhões como motivo para a regulamentação econômica. Segundo essa teoria, as empresas mais prósperas têm melhores possibilidades de manter adequadamente os seus veículos e de diminuir os horários dos seus motoristas. O argumento contrário é de que o carreteiro cuida melhor do patrimônio dele que o empregado de uma firma. A evidência demonstra que a segurança independe da regulamentação. Os melhoramentos de segurança só são conseguidos mediante instrução adequada para o trânsito, freqüente inspeção técnica dos veículos e policiamento adequado para garantir obediência às leis do trânsito (Conferência dos Ministros Europeus, 1973). Tanto a experiência brasi-

¹⁶ Um porta-voz das empresas do TRC afirmou, ao se opor à criação das centrais de frete, que “caminhão não anda vazio porque quer, é porque não existe mesmo carga em certos percursos”, (*Jornal do Brasil*, 9 nov. 1979, p. 21). Já o mesmo empresário alegou posteriormente no 26.º CONET em São Paulo que a regulamentação econômica conseguiria reduzir a ociosidade. A evidência indica que estava correto no primeiro caso.

leira com a regulamentação dos ônibus, quanto a estadunidense com o TRC, mostram que somente essas medidas atenuam o problema (*Jornal do Brasil*, 5 maio 1978; US Senate, 1980).¹⁷ De fato, a regulamentação econômica exige, do setor público, recursos financeiros e humanos que poderiam ser aproveitados em policiamento e inspeção. As fontes citadas indicavam que os órgãos federais de transporte em ambos os países não possuíam pessoal suficiente para lidar de forma adequada com a segurança. Ademais, a maior ociosidade dos veículos que decorre da regulamentação age para aumentar o congestionamento e os acidentes nas estradas.¹⁸

Por último, alega-se que o crescimento de empresas de carga própria¹⁹ no Brasil demonstra ser necessária a regulamentação. Não obstante, há diversos fatores que, isoladamente ou em conjunto, explicam o crescimento das ECPs: 1) muitas firmas que receberam crédito subsidiado investiram parte dos fundos na compra de caminhões; 2) a subdeclaração de valores de mercadorias e de fretes reduz o pagamento de impostos, sendo a sonegação facilitada pela utilização de uma empresa própria de transportes; 3) as empresas profissionais (ETCs) vêm tentando conseguir uma “auto-regulamentação”: elaboram sua própria tabela de fretes (com valores bem acima dos cobrados no mercado) e procuram evitar a competição entre si; 4) as ETCs freqüentemente contratam carreteiros para realizar o transporte, e ficam com 50% do frete cobrado ao expedidor, o que fornece poderoso incentivo para este montar uma ECP e contratar os carreteiros diretamente.

Embora esses incentivos às ECPs tendam a ser peculiares ao Brasil (noutros países inexistem subsídios generalizados ao crédito, são raros os impostos sobre o transporte e, na ausência de regulamentação, aplicam-se leis de antitruste contra práticas anticompetitivas), não se conclui que a resposta seja a regulamentação econômica. O Governo, convencido dos indesejáveis efeitos de subsídios dessa natureza, já prometeu eliminá-los. A sonegação pode ser eliminada mediante melhores esforços de cobrança ou por alterações na sistemática dos impostos. E quaisquer práticas anticompetitivas são limitadas pelo próprio mercado — visto que há evasão de tráfego da modalidade regulamentada, seja a regulamentação oficial ou oriunda de esforços próprios das firmas. Convém lembrar, também, que as empresas de carga própria somente são ineficientes quando a regulamentação lhes proíbe transportar carga de terceiros, impondo-lhes retornos vazios. Quando con-

¹⁷ No caso dos automóveis brasileiros, o aumento do preço da gasolina tem diminuído sensivelmente o número de quilômetros rodados por veículo por ano e, conseqüentemente, o número de acidentes por mil veículos. As empresas brasileiras do TRC opõem-se à regulamentação dos horários dos motoristas por entenderem que tal medida atingiria apenas a elas, deixando-as em situação desfavorável em relação aos transportadores autônomos.

¹⁸ Mello foi enfático nos seus comentários na Anpec sobre a irrelevância da regulamentação econômica em garantir a segurança da aviação, citando os 707 perdidos pela Varig/Cruzeiro no último decênio.

¹⁹ Algumas estimativas preliminares indicam que detêm 39% da carga, o dobro das empresas transportadoras profissionais.

correm em igualdade de condições com as ETCs, seus índices de ociosidade são iguais ou menores que a média.

6. Conclusões

A regulamentação econômica dos transportes serve basicamente aos interesses econômicos das empresas regulamentadas, sejam elas estatais ou particulares. Suas características essenciais são: 1) barreiras ao ingresso de novas firmas; 2) tarifas mínimas obrigatórias solicitadas pelas próprias companhias e aprovadas, porém não elaboradas, pelo órgão regulamentador; 3) restrições ao transporte de passageiros ou de carga de terceiros por empresas comerciais ou industriais, ou por autônomos; 4) divisão arbitrária do mercado para que não haja competição baseada em padrões de serviço entre as empresas regulamentadas. Na prática, essa estratégia visa apenas fornecer às empresas um retorno sem risco e sem necessidade de oferecer aos usuários as combinações de preços e serviços que eles desejam. Em todas as modalidades, a regulamentação econômica resulta em maiores tarifas.

No caso dos ônibus urbanos, há divisão arbitrária do mercado por zonas geográficas em muitas cidades brasileiras, o que resulta em monopólio de serviços em muitas áreas. A empresa monopolista pode limitar o número e a frequência dos seus ônibus sem medo de concorrência, por ter uma clientela "cativa". A manutenção deficiente, a insegurança e os veículos superlotados ou com pingentes demonstram o efeito da regulamentação sobre a qualidade do serviço. No caso dos transportes aéreos, dos táxis e do transporte rodoviário de cargas, essa legislação provoca um aumento nos índices de ociosidade dos veículos e, conseqüentemente, um desperdício de recursos.

A ociosidade provém do fato de que o monopólio geográfico é menos completo que no caso dos ônibus urbanos. No transporte aéreo regulamentado, há uma parcela não cativa de viajantes que pode ser disputada por duas empresas. Dado que há picos de demanda, a inflexibilidade das tarifas, dos horários e das frequências redundam em elevado excesso de capacidade. No caso dos táxis, não se consegue estabelecer monopólios geográficos, e a elevação das tarifas redundam em maior ociosidade, a não ser que a oferta seja artificialmente reduzida. No TRC, a própria tentativa de dividir o mercado em áreas geográficas e produtos específicos para cada empresa obriga os veículos a circular vazios ou com carga incompleta. Isso é agravado pela proibição às empresas de carga própria de transportar carga de terceiros, o que obriga os seus veículos a retornar sem carga. Esse excesso de capacidade, gerado pela regulamentação, pode dar margem a uma "guerra de preços" e a falências se a modalidade é desregulamentada repentinamente. Entretanto, sem regulamentação, as taxas de falência de empresas de transporte de cargas ficam entre as menores de indústrias semelhantes, e investimentos não faltam noutras modalidades, embora as taxas de sobrevivência destas em ambientes sem regulamentação ainda não tenham sido adequadamente estudadas.

Quanto aos ônibus urbanos brasileiros, os monopólios geográficos permitem a redução do número de veículos e da sua qualidade. Isso pode manter ou até aumentar o rendimento energético dos veículos, às custas do conhecido sofrimento dos usuários, mas acelera o afastamento de pessoas da classe média para automóveis particulares, que provavelmente resulta numa perda líquida de energia.

Há uma nítida tendência de o setor regulamentado perder passageiros ou carga sempre que há alternativas para o usuário. Na aviação, isso se efetua nos vôos *charter*; no transporte urbano e interurbano de passageiros, pelo aumento na utilização do automóvel particular e pelo surgimento de empresas à margem da legislação; no transporte rodoviário de carga, pelo aumento do transporte de carga própria, mesmo em face do retorno vazio que a regulamentação lhe impõe.

A regulamentação econômica não melhora a segurança, pois esta depende de inspeção técnica, policiamento, infra-estrutura e do treinamento e disciplina de motoristas e pessoal de apoio. Afeta positivamente os salários de motoristas e demais empregados apenas em países com fortes organizações sindicais. No Brasil, a experiência mostra que a remuneração e os horários de motoristas requerem legislação trabalhista específica, que independe da regulamentação econômica. Os efeitos sobre a distribuição de renda tendem a ser perversos, favorecendo firmas de grande porte em detrimento dos contribuintes e dos demais usuários.

A regulamentação econômica prejudica a inovação e o transporte intermodal, devido à estratégia de proteger, por modalidade isolada, as empresas regulamentadas. Desnecessariamente cria transbordos de carga e baldeações adicionais de usuários de ônibus, na tentativa de dividir o mercado de transporte entre as empresas numa base não competitiva.

O transporte de carga vem sendo desregulamentado em numerosos países ocidentais, desde que a Austrália iniciou o processo em 1954. Os resultados incluem menores tarifas, menor ociosidade e melhores padrões de serviço. No transporte de passageiros, a regulamentação também aponta efeitos perniciosos, que tendem a se agravar a médio e a longo prazo. Neste caso também, a maior liberdade comercial oferece vantagens de menores tarifas e/ou melhor serviço para os usuários, seja mediante a desregulamentação, seja mediante a modificação dos regulamentos para que se assemelhem mais aos mecanismos do mercado.

Abstract

This article analyses the form economic regulation of transportation willtake, along with its impacts on resource allocation and income distribution. Transportation firms themselves actively seek such regulation through public relations activities and lobbying to prohibit entry of new firms, divide the market geographically amongst themselves, exercise cartel pricing and handicap potential competition from industrial and commercial firms which transport their own employees

or freight. The transport modes examined are international airlines, taxis, buses and motor freight transport. Both theoretical and empirical evidence are considered. The effects of economic regulation are examined in countries which have it, and compared with situations where there is no regulation or less regulation.

Referências bibliográficas

- Accioly, Brasilo. Regulamentar para racionalizar. *Portos & Navios*, 23 (255), nov. 1980.
- Alexis, Marcus. Statement before the subcommittee on Surface Transportation of the House Committee on Public Works and Transportation on the Motor Carrier Act of 1980. Washington, D.C., 10 June 1981.
- Annable Jr., James E. The ICC, the IBT and the cartelization of the American trucking industry. *Quarterly Review of Economics and Business*, p. 33-47, July 1973.
- Barat, Josef. Comentários escritos apresentados à Seção de Economia dos Transportes, IX Encontro Nacional de Economia, Olinda, 10.12.81.
- Barrett, Sean D. & Gaughran, Eileen. The market sector in Irish transport: a report for the consideration of Irish industry. Dublin, Economics Department, Trinity College, Feb. 1981.
- Campbell, Thomas C. Agricultural exemptions from motor carrier regulation. *Land Economics*, 36: 14-25, 1960.
- Castro, Stephen de. An air transport policy for Jamaican tourism from 1980. *Social and Economic Studies*, 1981.
- Conferência dos Ministros Europeus de Transporte. The benefits and costs (at the national level) of Government intervention in the normal process of setting freight rates. Economic Research Centre, 15/16 mar. 1973. (Relatório.)
- Doganis, Rigas. Air transport – a case study in international regulation. *Journal of Transport Economics*, 7 (2): 109-33, May 1973.
- Geipot. *Avaliação da regulamentação econômica do transporte rodoviário de carga*. Brasília, Geipot, 1980.
- Heaver, Trevor D. & Nelson, James C. The role of railway regulation in transport policy in Canada. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14 (1): 7-18, Jan. 1980.
- Hilton, George W. The consistency of the Interstate Commerce Act. *Journal of Law and Economics*, 9: 87-113, Oct. 1966.
- . The basic behavior of regulatory commissions. *American Economic Review*, 62 (2): 47-54, May 1972.
- Interstate commerce commission. An evaluation of charges that regulatory reform will degrade small community motor carrier service. Washington, D.C., Office of Policy and Analysis, ICC, Mar. 1980.
- . Initial carrier and shipper response to intrastate trucking deregulation in Florida. Washington, D.C., Office of Policy and Analysis, June 1981a.
- . Owner operators and the motor carrier Act of 1980: preliminary report. Washington, D.C., Office of Policy and Analysis, ICC, June 1981b.
- . Interim report: small community service study as mandated by section 28 of the Motor Carrier Act. Washington, D.C., Office of Policy and Analysis, June 1981c.

- Jansson, Jan Owen. A simple bus line model for optimization of service frequency and bus size. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14 (1): 53-80, Jan. 1980.
- Jordan, William A. Producer protection, prior market structure and the effects of government regulation. *Journal of Law and Economics*, 15 (1): 151-76, Abr. 1972.
- Joy, Stewart. Unregulated road haulage: the Australian experience. *Oxford Economic Papers (New Series)*, 16 (2): 275-85, July 1964.
- Kahn, Alfred E. *The Economics of regulation: principles and institutions*. New York, John Wiley, 1970. 2v.
- Koshal, Rajindar K. Economics of scale in bus transport: some Indian experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 4 (1): 29-36, Jan. 1979.
- Lee, N. & Steedman, I. Economics of scale in bus transport: some British municipal results. *Journal of Transport Economics and Policy*, 4 (1): 15-28, Jan. 1970.
- Le rapport guillaumat. *La Vie des Transportes*, (1600): 7-20, 22 juil. 1978.
- Macleod, W. M. & Walters, A. A. A note on bankruptcy in road haulage. *Journal of Industrial Economics*, 5: 63-7, Nov. 1956.
- Mello, José Carlos. Comentários apresentados na seção de economia dos transportes, IX Encontro Nacional de Economia, Olinda, 10.12.81.
- Meyer, John R. et alii. Early experience with airline deregulation: some implications for motor carrier regulatory reform. Washington, D.C., Office of Policy and Analysis, Interstate Commerce Commission, Abr. 1980.
- Miklius, Walter & Casavant, Kenneth L. Stability of motor carriers operating under the agricultural exemption. In: MacAvoy, Paul W. & Snow, John W. ed. *Regulation of entry and pricing in truck transportation*. Washington, D. C., The American Enterprise Institute, 1977.
- Mitchell, Stewart. Loosening the grip. *Modern Railroads*, 36 (4): 34-5, Apr. 1981.
- Moore, Thomas Gale. *Trucking regulation: lessons from Europe*. Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1976.
- O'Donahoe, G. Gerald & Domencich, Thomas A. Case studies of small community general freight service. Washington, D. C., Office of Policy and Analysis, Interstate Commerce Commission, 1980.
- Shreiber, Chanoch. The Economic reasons for price and entry regulation of taxicabs. *Journal of Transport Economics and Policy*, 15 (1): 81-3, Jan. 1981.
- Steptoe, Jay. Political dimensions of trucking deregulation. Cambridge, Mass., Harvard Kennedy School Seminar Paper, Nov. 1980.
- Stigler, George J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1): 3-21, 1971.
- . & Friedland, Claire. What can regulators regulate? The case of electricity. *Journal of Law and Economics*, 5: 1-16, Oct. 1962.
- US Senate. Federal restraints on competition in the trucking industry: antitrust immunity and economic regulation. Report of the Committee on the Judiciary. Washington, D. C., US Government Printing Office, Apr. 1980.
- Walters, A. A. Costs and scale of bus services. Washington, D. C., The World Bank, Apr. 1979a. (Staff Working Paper n.º 325.)
- . The benefits of minibuses. The case of Kuala Lumpur. *Journal of Transport Economics and Policy*, p.320-34, Sept. 1979b.

———. A rejoinder. *Journal of Transport Economics and Policy*, 15 (1): 79-80, Jan. 1981.

Williams, David J. The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs: a comment. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14 (1): 105-12, Jan. 1980.

Winter, J. C. & Ulrey, Ivon W. Supplement to interstate trucking of frozen fruits and vegetables under agricultural exemption. Washington, D. C., US Department of Agriculture, Supplement to MRS 316, 1962.