

# Economic Analysis of Law Review

## Regulação de Transportes Urbanos Rodoviários: o Embate Entre Ônibus e Vans no Rio de Janeiro

*Regulation of Urban Road Transport: the Clash Between Buses and Vans in Rio de Janeiro*

Suzane Araújo Brasil<sup>1</sup>

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*

Rafael Pinho Senra de Moraes<sup>2</sup>

*Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*

### RESUMO

O presente trabalho pretende contribuir para o debate acerca das políticas públicas para o setor de transporte urbano de passageiros, em especial o modal rodoviário. A primeira parte revisa a literatura econômica sobre regulação em geral e regulação de transportes urbanos de passageiros, apresentando boas práticas e riscos associados. A segunda parte examina o quadro regulatório do serviço de transporte público rodoviário de passageiros do município do Rio de Janeiro, tomando-se como referência a teoria apresentada na primeira seção. Conclui-se que o modelo de concessões adotado no Rio de Janeiro extingue (desnecessariamente) a pressão competitiva no setor, que a política tarifária adotada contribui para a perda de competitividade do transporte público e que a ascensão das vans como meio de transporte irregular está vinculada às falhas do sistema de transporte tradicional. A terceira parte do artigo trata de um modelo ideal de regulação – oposto à prática adotada, que levou o sistema do Rio de Janeiro às páginas policiais. A metodologia empregada neste artigo consiste na análise técnico-dedutiva a partir da revisão da literatura científica na área de regulação econômica de transportes públicos, bem como uma investigação jurídica do cenário regulatório carioca no transporte urbano rodoviário. Para este fim, foram consultadas publicações acadêmicas, manuais temáticos, a legislação brasileira pertinente e, subsidiariamente, reportagens da mídia profissional sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Regulação. Transportes urbanos; Ônibus; Transporte irregular; Vans; Paratransito.

**JEL:** K12; K20; L43; L51; L92

### ABSTRACT

This paper intends to contribute to the debate about public policy for the urban transport sector, especially road passenger transportation. The first part provides an overview of the need to regulate urban public transport services and discusses regulatory policies for the bus modal. It presents some good practices in regulation and the risks associated. The second part of the paper examines the regulatory framework for public road transport service in the city of Rio de Janeiro, taking as reference the theory presented in the previous session. It concludes that the concession model adopted in Rio de Janeiro extinguishes (unnecessarily) the competitive pressure in the sector, that the pricing policy adopted contributes to the loss of productivity of public transport and that the ascension of the irregular transport is linked to the failures of the traditional transportation system. The third part of the paper examines precisely an ideal regulatory model – the opposite from the actual practice, which took the urban transport system in Rio to the criminal news. The methodology used in this article consists of a technical-deductive analysis based on a review of the scientific literature in the field of economic regulation of urban transportation, as well as a legal investigation of the regulatory scenario of urban road transport in Rio de Janeiro. To this end, we reviewed academic publications, thematic manuals, the relevant Brazilian legislation and, subsidiarily, professional press articles.

**Keywords:** Regulation; Urban Transportation; Bus; Vans; Paratransit.

**R:** 10/04/19 **A:** 10/06/21 **P:** 31/12/21

<sup>1</sup> E-mail: [suzane\\_brasil@hotmail.com](mailto:suzane_brasil@hotmail.com)

<sup>2</sup> E-mail: [rpinhodemorais@gmail.com](mailto:rpinhodemorais@gmail.com)

## 1. Introdução

As manifestações populares que eclodiram em várias cidades do Brasil em meados de 2013 tiveram como pano de fundo o aumento do valor das tarifas de ônibus ante a qualidade do serviço oferecido à população. Ainda que tais questões não fossem nenhuma novidade<sup>3</sup>, as manifestações suscitaram, assim, um aprofundamento do debate acerca das políticas públicas para o setor de transporte urbano de passageiros, em especial o modal rodoviário. Este artigo pretende contribuir para a discussão sobre a regulação econômica ótima do transporte intramunicipal de passageiros por ônibus, em especial face à ascensão do transporte alternativo por vans.<sup>4</sup>

Estimativas apontam que cerca de 40% da população brasileira avalia a qualidade do transporte público como ruim ou muito ruim. Entre as principais queixas estão a pouca oferta, o tempo despendido nos modais de transporte público e o preço cobrado pelo serviço (IPEA, 2012). A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) se destaca entre as pesquisas sobre mobilidade urbana por apresentar alguns dos piores resultados. O tempo médio de deslocamento casa-trabalho na RMRJ, por exemplo, foi estimado em 47 minutos, tempo 27,8% superior à média nacional (IPEA, 2013b).

O presente artigo está dividido em três partes. A primeira apresenta um panorama geral sobre a necessidade de regulação dos serviços de transportes urbanos, bem como discorre especificamente sobre as questões envolvidas na regulação do modal rodoviário, em especial face à coexistência de transportes alternativos, denominados internacionalmente como paratransito, como é caso das vans. Para tanto, recorre-se ao que a literatura econômica estrangeira e nacional tem apontado como boas práticas em transportes urbanos e como deficiências na regulação.

A segunda parte deste documento examina, à luz dos temas apresentados na primeira parte, o caso concreto da regulação do sistema de ônibus urbanos e a expansão das vans como meio de transporte alternativo, na cidade do Rio de Janeiro. A terceira parte complementa a segunda, apresentando críticas de terceiros e dos autores ao modelo atual à luz da teoria apresentada na primeira parte.

É inegável que o transporte na cidade do Rio de Janeiro deixou de ser uma questão de política pública para se tornar um caso de polícia. O mote deste artigo, no entanto, é demonstrar que isso não surpreende – haja vista o arcabouço regulatório em vigor – e apontar direções para uma melhoria deste quadro institucional da regulação do transporte público, no Rio de Janeiro e fora dele.

---

<sup>3</sup> Gomide (2004) já trazia o seguinte trecho em seu resumo: “O transporte público coletivo urbano no Brasil vem apresentando um processo de declínio, expresso pela queda da demanda e da produtividade dos serviços. Tarifas crescentes, oferta inadequada às necessidades dos usuários, insuficiente desenvolvimento tecnológico e inovativo, falta de investimentos para atender a elevada demanda de infraestrutura – estes são alguns dos problemas agravados por um ambiente institucional e um marco regulatório carentes de modernização.” Mais à frente, o mesmo relatório reafirma: “Desde a segunda metade da década de 1990, o transporte público coletivo urbano no Brasil apresenta um processo de declínio, expresso pela queda da demanda e da produtividade dos serviços, e de instabilidade institucional, no que se refere à adequação das relações entre os agentes públicos e privados à atual legislação de concessões.” Não restam dúvidas de que os problemas só se agravaram até junho de 2013, e para além do período das manifestações, sendo ainda hoje qualquer discussão sobre o tema extremamente pertinente.

<sup>4</sup> Gomide e Carvalho (2016) apresentam introdução bem semelhante à nossa, e em sua análise replica muito Gomide (2004). Em sua segunda parte, que como a nossa é focada em estudo de caso, Gomide e Carvalho (2016) abordam São Paulo, Belo Horizonte e Distrito Federal, enquanto Gomide (2004) estudou São Paulo, Goiânia e Porto Alegre. O Rio de Janeiro, portanto, foi em todos os casos deixado de fora.

## 2. Regulação Do Transporte Público Urbano

A presente seção apresenta uma breve revisão da literatura econômica nacional e internacional sobre regulação em transportes urbanos, em especial o modal rodoviário, culminando com a análise da coexistência entre transporte regular e irregular (paratransito). Busca-se identificar as justificativas para a regulação desse setor, investigar as medidas que têm sido apontadas como boas práticas em regulação mundo afora e apresentar os principais problemas relacionados a este tema.

### 2.1 Motivos para a regulação econômica no transporte público urbano

De acordo com a Teoria Econômica, mais especificamente a área denominada internacionalmente de Organização Industrial, a justificativa para a regulação de determinados serviços ou atividades são as falhas de mercado. As falhas resultam da incapacidade de o mercado prover, por suas livres forças, uma solução ótima do ponto de vista econômico e social, ou seja, ocorrem quando o mercado não fornece a produção eficiente de um bem ou serviço com preços que reflitam corretamente os benefícios e os custos para a sociedade.

É através da regulação que o governo impõe limites ao apetite privado na prestação de serviços públicos, a fim de garantir aos seus usuários a obtenção do serviço adequado a um preço acessível, face à essencialidade de tal serviço. É o caso do fornecimento de energia elétrica, gás, água e esgoto, telefone, ou ainda, os serviços de transporte público.

É importante, no entanto, ressaltar que qualquer manual de Economia da Regulação destaca que a Regulação jamais atinge uma situação tão favorável à sociedade quanto um equilíbrio eficiente – que é onde a concorrência é capaz de nos levar. Em outras palavras, Train (1991), Laffont e Tirole (1993), Church (2000), Armstrong e Porter (2007), entre outros, são uníssomos na defesa da concorrência em primeiro lugar. Daí a terminologia *first best* para denotar a solução ótima, i.e. o equilíbrio competitivo *versus* a terminologia *second best* para denotar o melhor resultado possível com a regulação, caso esta seja isenta e competente.<sup>5</sup>

Sempre que possível, portanto, deve-se primar pela concorrência – menos em situações de monopólio natural, i.e. quando a produção em uma única empresa é menos custosa do que se houver mais de uma. Nesta situação, o poder público pode intervir basicamente de duas maneiras: provendo diretamente o bem ou serviço (i.e. via empresa pública) ou regulando as atividades concedidas pela iniciativa pública à privada.

A regulação é, portanto, a intervenção administrativa indireta do poder público, com o intuito de assegurar a oferta estável e adequada do bem ou serviço, a preços módicos. Essa intervenção acontece via controle de preços, das condições de entrada e saída do mercado, de quantidades, e mediante o estabelecimento de padrões de desempenho e qualidade do bem ou serviço ofertado. Ocorre e aplica-se aos mais diversos segmentos – como telefonia, energia

---

<sup>5</sup> A literatura de Regulação é vasta em apontar e estudar as “falhas da regulação”. Dentre as mais comuns e mais estudadas estão justamente a incompetência (i.e. ineficiência produtiva) do Regulador, que pode ser também fruto de falhas cognitivas – i.e. dificuldade de processar a informação disponível de maneira eficiente, o que não se confunde com a característica assimetria de informações. A principal falha da regulação, no entanto, é a captura, que não se confunde com outro problema da regulação, que é a corrupção. A captura é o Regulador agir no interesse do ente regulado, em geral pensando numa oportunidade de trabalho no futuro.

Em outras palavras, Regulação não é panaceia e possui seus problemas também, fazendo com que em muitos casos concretos não regular seja menos pior que regular. Este tema será retomado na parte 3 deste trabalho.

elétrica (geração, transmissão e distribuição), gás, água encanada e esgoto, rodovias, portos etc. – e também aos transportes urbanos de passageiros.

Baseado em Gomide (2004), apontamos a seguir espécies dentro do gênero “falhas de mercado”, que justificam a regulação da atividade de transporte público coletivo urbano.

- a. *Monopólio natural*: ocorre quando uma empresa tem capacidade de produção para todo o mercado com um custo menor ao que existiria caso houvesse várias empresas. Está normalmente associada à presença de elevadas economias de escala (Pindick e Rubinfeld, 2010), ou seja, quanto mais se produz, mais barato fica por unidade produzida (i.e. custo médio decrescente). No transporte público, os monopólios naturais são verificados nas infraestruturas físicas, como nas linhas de trens urbanos ou metrô. Nestas, cada passageiro transportado a mais ajuda a reduzir os custos médios de operação. Se outra linha de metrô ou trem disputasse o mesmo mercado, os passageiros seriam divididos, mas a infraestrutura física duplicada, com deseconomias para ambos. Em outras palavras, ter uma única operadora no caso de um monopólio natural é mais eficiente, i.e. melhor para a sociedade.
- b. *Economias de rede*: é verificada quando a entrada de um usuário adicional, ou a criação de uma nova conexão, melhora a utilidade para os demais usuários da rede. É facilmente identificada também no transporte público, pois quanto mais usuários, ou seja, quanto mais densa a rede, melhor a frequência dos serviços e a sua qualidade, o que é melhor para todos.<sup>6</sup> Tem-se redução de custos de oferta e de uso quando os serviços ofertados numa mesma área são coordenados e integrados. Na ausência de regulação, os operadores privados competiriam pelos mesmos usuários, sobrepondo linhas e horários em determinadas áreas, causando mais uma vez ineficiência para todo o sistema.
- c. *Necessidade de coordenação*: se há custos altos em relação à demanda em uma linha entre determinada origem e destino, os serviços podem ser integrados, o que resulta em custos mais baixos para todo o sistema, ou seja, funciona de maneira mais eficiente. O serviço de transporte coletivo prestado em ambiente de redes integradas proporciona melhores condições de acesso da população aos diferentes locais de uma área urbana, em comparação com os serviços prestados por linhas independentes, pois conferem aos usuários, em diferentes graus, facilidades físicas, operacionais e tarifárias, maximizando as economias de rede que caracterizam a atividade.
- d. *Indisponibilidade e descontinuidade de serviços*: a indisponibilidade é verificada quando o mercado, por suas livres forças, não provê o nível socialmente desejado de serviços para determinadas áreas. No caso do transporte público, trata-se de oferta adequada para as áreas periféricas e de baixa densidade populacional, comercialmente não rentáveis. Nesses casos, a regulação garante, via compensação de receitas ou subsídios governamentais, a disponibilidade da oferta para aquelas áreas. A descontinuidade trata da possibilidade de interrupção do serviço, o que pode ocorrer, por exemplo, devido a falhas técnicas no sistema de

---

<sup>6</sup> Isso obviamente é o que prediz a teoria – o que pressupõe uma boa regulação. Na prática, como veremos ao longo deste trabalho, mais usuários (do transporte coletivo urbano) podem representar simplesmente congestão do serviço (pela falta de incremento da oferta) e queda da satisfação de todos.

transportes ou em caso de falência ou perda do interesse por parte do operador do serviço. A não intervenção estatal representa mais uma vez aqui um equilíbrio de mercado ineficiente, e é por isso que os contratos de concessão costumam cobrir estas falhas de mercado.

- e. *Externalidades*: surgem quando uma determinada atividade causa efeitos negativos ou positivos sobre outrem, mas a atividade não internaliza os custos ou os benefícios gerados. No transporte urbano, os congestionamentos e a poluição causados pelo uso intensivo dos automóveis são exemplos de externalidades negativas, já que os motoristas não internalizam os custos sociais gerados pelas suas decisões de usarem seus automóveis em determinados locais da cidade ou horários do dia. Os efeitos positivos do uso do transporte público, em termos da redução da poluição do ar e dos congestionamentos de trânsito nas grandes cidades, contudo, não são apropriados apenas pelos usuários diretos dos serviços. Assim, são as externalidades que justificam a existência de subsídios aos usuários do transporte público (p. ex. o vale transporte no Brasil).<sup>7</sup>
- f. *Bens públicos*: são bens ou serviços indivisíveis, não exclusivos e não rivais. A característica de não rivalidade significa que o consumo por parte de um indivíduo não prejudica o consumo dos demais indivíduos. Uma vez produzidos, os bens públicos irão beneficiar a todos, independente da participação de cada um no rateio dos custos. O princípio da não exclusão, por sua vez, define a impossibilidade de impedir que um indivíduo consuma o bem ou serviço em questão. Os serviços de transporte coletivo não são considerados bens públicos, já que existe a possibilidade de excluir uma pessoa de seu uso, via cobrança de tarifa.
- g. *Bens meritórios*: também chamados de bens semipúblicos, pois se trata de uma classificação intermediária entre os bens públicos e os privados. Os bens meritórios não estão submetidos ao princípio da não exclusão, o que contribui para viabilizar a sua oferta pelo setor privado e também podem ser produzidos total ou parcialmente pelo setor público, devido aos benefícios sociais, i.e. elevadas externalidades positivas geradas por eles. O transporte público de passageiros também pode em muitos casos ser incluído nesta categoria, até o limite da congestão/lotação, quando o bem semipúblico deixa de sê-lo por se tornar rival.

Gomide (2004) aponta que as falhas de mercado nas estruturas de transporte coletivo urbano são, em geral, simultâneas. O metrô, por exemplo, é um monopólio natural que causa importantes externalidades positivas, como a redução da poluição e dos congestionamentos.

Na verdade, a regulação de qualquer modalidade de transporte urbano se justifica pelas perdas de bem-estar para toda a sociedade decorrentes das externalidades negativas geradas pelo tráfego de veículos privados, o que, por sua vez, têm impactos macroeconômicos sobre a produtividade individual dos trabalhadores e, enfim, sobre o crescimento econômico de cada região e do país como um todo.

O transporte público é ainda uma atividade que apresenta significativas economias de rede e exige coordenação para seu funcionamento eficiente. Ademais, como bem meritório ou

---

<sup>7</sup> Certamente há também justificativas em termos de equidade e distribuição de renda por trás do vale-transporte, da mesma forma que para o passe livre estudantil e o idoso, mas aqui estamos focando a discussão na questão da eficiência econômica e nas falhas de mercado (que impedem o atendimento desta eficiência).

semipúblico na tipologia econômica e serviço público na nomenclatura jurídica, exige-se a oferta contínua e adequada do transporte para as áreas periféricas e subsídios para torná-lo acessível aos mais pobres.

Viegas (2005) atenta para o fato de que com frequência assume-se que o objetivo principal das políticas em transportes deve ser maximizar a eficiência econômica das operações nesse setor. Segundo o autor, a maximização da eficiência, no entanto, deve ser posterior à verificação de alguns atributos. Dado que o transporte se tornou um componente essencial para o padrão das atividades pessoais e para o funcionamento adequado das empresas (na medida em que afeta a produtividade da mão de obra), é necessário não apenas que esse serviço esteja disponível e seja seguro, mas também que seja previsível e confiável, a fim de garantir o acesso igualitário e universal a ele. Isso significa que, nas políticas em transportes, a maximização da eficiência econômica algumas vezes não será o objetivo primordial, vindo em segundo lugar, devendo ser priorizadas medidas que assegurem a estabilidade da oferta e a garantia de acesso universal ao serviço. O autor aponta ainda que tais preocupações podem, no entanto, gerar inércia ao sistema, pois qualquer processo de mudança corre o risco de ser percebido como introdutor de instabilidade ou mesmo ruptura na oferta de transporte.<sup>8</sup>

## **2.2 Transporte público urbano no Brasil**

Uma das principais reivindicações das manifestações populares ocorridas em maio e junho de 2013 em diversos municípios brasileiros foi pela redução das tarifas e pela melhoria da qualidade do transporte público urbano, especialmente as de ônibus. Ainda que outros temas tenham surgido e os protestos tenham se tornado um movimento em prol da melhoria dos serviços públicos em geral e contra a corrupção política, vale destacar que o estopim deste cenário foi o reajuste no preço da passagem de ônibus. As manifestações explicitaram a insatisfação com o valor cobrado via tarifas *vis-à-vis* o nível do serviço prestado à população, e suscitaram questionamentos a respeito da transparência nas concessões em transportes.

IPEA (2013a) aponta que o transporte público coletivo urbano no Brasil apresenta um processo de declínio desde a segunda metade da década de 1990. Essa decadência é expressa pela queda da demanda e da produtividade dos serviços, e pela instabilidade institucional, no que se refere à adequação das relações entre os agentes públicos e privados à atual legislação de concessões. A maioria dos sistemas não está ancorada em base contratual sólida ou, nos casos em que as relações são regidas por algum tipo de contrato, estes foram firmados sem o suporte legal e, muitas vezes, encontram-se em caráter precário. Tal situação produz um cenário nada propício ao desenvolvimento setorial, resultando no desinteresse dos agentes, especialmente os privados, em promover investimentos ou buscar melhorias na qualidade da prestação dos serviços. Ainda segundo IPEA (2013a), tarifas crescentes, oferta inadequada, baixo desenvolvimento tecnológico e inovativo e falta de investimentos para atender à elevada demanda de infraestrutura são alguns dos problemas agravados por um ambiente institucional e um marco regulatório carentes de modernização.

Gomide (2004) já destacara que a queda da demanda pelo serviço de transporte público urbano é explicada por dois fatores: aumento das viagens a pé entre as populações de menor poder aquisitivo e aumento do uso dos veículos particulares, principalmente nos segmentos da

---

<sup>8</sup> A nosso ver essa crítica à maximização da eficiência é inócua, do ponto de vista metodológico. Bastaria – do ponto de vista metodológico – incorporar à função de bem-estar social – que é maximizada quando da busca do *first best* – atributos desejados pelos usuários do sistema, como continuidade e estabilidade. O risco de inércia apontado por Viegas permanece intacto, no entanto.

classe média. Verifica-se, sobre o segundo fator, que o transporte coletivo tem os veículos particulares cada vez mais como um substituto. Isso significa que a competição relevante no mercado de transporte urbano não se dá prioritariamente entre os modos de transporte público urbano, mas entre estes e o transporte particular motorizado.

De acordo com IPEA (2013a), uma das causas para a competição entre o transporte público e o privado (principalmente automóveis e motocicletas) é que nos últimos anos tem ocorrido no Brasil um crescimento acima da inflação das tarifas de transporte público por ônibus e um crescimento abaixo da inflação dos itens associados ao transporte privado (como pneus, combustível e manutenção mecânica). Foram adotados, por um lado, investimentos e políticas que priorizam o transporte particular (p. ex. incentivos fiscais para indústrias automotivas). Por outro, houve sistemático encarecimento das tarifas de transporte público praticadas, uma vez que na metodologia de cálculo de tarifas no Brasil, os custos de produção do transporte são repassados aos usuários pagantes.<sup>9</sup> Aliado ao barateamento dos meios de transporte privado e ao aumento de renda da população observado na última década, esse encarecimento relativo do transporte público prejudica a sua competitividade, acarretando a perda de passageiros e com isso aumento do custo por passageiro transportado. Conjugados, estes fatores têm contribuído para o rápido aumento da frota de automóveis e do uso do transporte particular, acarretando ainda um círculo vicioso de redução dos passageiros e aumento da tarifa do transporte público.

O aumento do transporte privado gera efeitos negativos, como maior poluição atmosférica dos gases do efeito estufa e aumento de congestionamentos. Esta piora nas condições de mobilidade é refletida no aumento dos tempos de viagem casa-trabalho e contribui para o quadro geral de insatisfação com o transporte público e o trânsito, principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas. Ademais, uma pior mobilidade aumenta ainda mais o custo de operação da frota de ônibus, que é repassado no ano seguinte para o valor das tarifas, contribuindo para este ciclo desastroso. Por fim, contribui ainda para o florescimento do paratránsito – o transporte irregular por vans e kombis, por exemplo – que será abordado mais adiante.

### 2.3 Estruturas de mercado no serviço de transporte público urbano por ônibus e o “Vácuo Regulatório”

A Teoria Econômica, a fim de subsidiar as políticas de transportes e a sua regulação, classifica e analisa as diferentes estruturas de mercado que podem ser verificadas no serviço de transporte público urbano. Essa classificação é dada de acordo com o grau de competição e os modelos básicos são: i) sem competição (monopólio); ii) competição controlada, via gestão de contratos, concessões, licenciamentos etc.; e iii) competição livre (mercado aberto). O presente trabalho restringe a análise ao modal rodoviário, o qual é objeto de maior detalhamento na segunda parte deste documento, em que é apresentado um estudo sobre o transporte público por ônibus e vans no município do Rio de Janeiro.<sup>10</sup>

Meakin (2002) explana que no monopólio os operadores têm direitos exclusivos de operação por prazo longo. Neste modelo, o operador pode ser privado ou público, assim como no modelo (ii) de oligopólio de empresas de ônibus. Historicamente, ambos os regimes têm

<sup>9</sup> Os reajustes das tarifas de ônibus têm como base os custos das empresas concessionárias. Ou seja, o aumento no preço das passagens é justificado pelo aumento dos custos dos empresários, o que significa que os usuários arcam, indiretamente, com aumento nos custos do serviço. Subseção própria explorará o tema.

<sup>10</sup> O modal rodoviário certamente concorre com outros modais – como o ferroviário, e no caso do trajeto Rio-Niterói concorre com as barcas. Tal tema foge ao escopo deste artigo e é objeto de pesquisa dos autores.

mostrado falhas no grau de eficiência e qualidade, devido à ausência de pressão competitiva. Isso é perfeitamente condizente com a teoria econômica. Há mais de 65 anos, Galbraith (1952) já ensinava que: “No modelo concorrencial – a economia de muitos vendedores, cada um com uma pequena parcela do mercado total – a restrição ao exercício privado do poder econômico era provida por outras firmas do mesmo lado do mercado. A avidez dos competidores para vender, não as reclamações dos compradores, salvava os últimos de serem espoliados.” Em outras palavras, é a pressão competitiva que gera o incentivo ao comportamento socialmente desejável – de modicidade tarifária, priorização da qualidade, inovação e modernização etc. A menos que se tenha realmente uma situação caracterizada como de monopólio natural, retirar a competição do escopo é prejudicial à sociedade.

O modelo sem competição não favorece a inovação na oferta, com a criação de novos serviços de transporte. Monopólios públicos têm, em particular, maior autoridade para controlar serviços e taxas, o que facilitaria a integração e a aproximação da empresa às necessidades locais, proporcionando maior coordenação e integração da rede. No entanto, isso requer uma coerência de propósitos e ações dentro do setor público - raramente verificada. Trata-se, portanto, de sopesar benefícios e perdas de um modelo e dos outros, ou como se convencionou chamar na Economia, da análise de *tradeoffs*.

Deve-se observar, conforme apontado por Meakin (2002), que no regime de monopólio inexistente competição entre operadores do mesmo modal, porém, há a competição do monopolista em um modal com operadores de outros modais de transporte e, não raramente, com operadores informais, que surgem a partir das falhas na entrega do serviço de transporte por parte do monopolista. Há ainda a competição do transporte público com o não motorizado (pessoas a pé e ciclistas) e com o motorizado privado (motocicletas e carros), conforme mencionado anteriormente.

Nos modelos (i) e (ii), caberia à autoridade reguladora assegurar que o(s) operador(es) de transporte obedeça(m) a certos padrões de qualidade e que sua(s) oferta(s) seja(m) capaz de atender a toda a demanda por transporte público.

A competição controlada pode ocorrer de duas maneiras. São elas: i) pelo mercado – caso em que a competição é pelo direito exclusivo de operar o serviço de transporte e; ii) no mercado – os operadores competem diretamente pelos passageiros, sujeitos a algumas regras, porém sem prévia licitação. Existe também a alternativa em que a competição controlada ocorre das duas maneiras, por exemplo, limitando-se o número de candidatos que irão competir pelo direito de se tornarem operadores.

Meakin (2002) aponta que na competição pelo mercado, é concedido o direito de operação em determinada área por tempo limitado. Ao final do período contratual é realizada nova licitação, aberta a todos os interessados. O princípio deste modelo é que a pressão competitiva, por meio de licitações competitivas, induz as empresas a operarem com menores custos operacionais (eficiência produtiva) e, conseqüentemente, com menores subsídios/tarifas (eficiência distributiva). Este é o tipo mais comum de competição controlada em cidades desenvolvidas. Isso porque nessas cidades o transporte urbano é, em geral, altamente subsidiado e, então, o direito de operar o serviço de transporte é dado ao competidor que requer o menor montante de subsídios para oferecer um nível predeterminado de serviço. Já nas cidades menos desenvolvidas é mais comum a competição “*in the market*”, a qual requer menor sofisticação nos sistemas regulatórios e menor aparato institucional. Nessas cidades, segundo o autor, embora haja maior competição entre os operadores, nem sempre se verifica um ambiente favorável a inovações e melhorias na qualidade do serviço.



No caso de competição pelo mercado, a autoridade será responsável pelo planejamento e desenvolvimento de todo o serviço de transporte, incluindo todos os modais. Nesse modelo, as principais tarefas do regulador incluem: o planejamento da infraestrutura de transporte e dos sistemas tecnológicos (p. ex. sistemas de bilheteria e de gerenciamento de informações); o recrutamento de serviços por meio de licitação e contratação; a resolução de questões de coordenação entre os operadores e integração de rede (bilhete único, por exemplo); e a definição da política tarifária, entre outras atribuições. Na outra situação, de competição no mercado (também chamada de livre competição), a autoridade tem os objetivos de assegurar que a competição seja efetiva e de exigir padrões mínimos de segurança. É o que na literatura se convencionou chamar de “regulação mínima”, tema que abordaremos em detalhes mais adiante. Vale ressaltar que a impossibilidade de haver competição no mercado – por alguma falha de mercado relevante, como monopólio natural inquestionável – é pressuposto para se partir para a adoção da competição pelo mercado, muito mais intensiva em recursos públicos.

O documento da UNESCAP (2001) abordou que os operadores do modal de transporte de passageiros por ônibus, quando atuam no modelo de competição no mercado, têm maior grau de liberdade para responder à demanda dos consumidores. Apesar de ser um modelo em que há maior grau de competição entre os operadores, o que favorece a eficiência dos serviços e causa externalidades positivas, este modelo pode incorrer em algumas importantes falhas de mercado, por exemplo: de indisponibilidade, quando a demanda não for suficiente para cobrir os custos da oferta; externalidades negativas, tais como congestionamentos e o impacto ambiental; assimetria de informações, resultando em tarifas e padrões de qualidade diferentes do desejado; e a falta de coordenação.

Resta claro, portanto, que a competição no mercado, ainda que menos intensiva em recursos públicos, não exime o Estado de atuar na regulação setorial, para induzir comportamentos desejáveis, como atenção às preferências dos consumidores (iii) e ao meio ambiente (ii), por exemplo. Esta atuação regulatória pode se dar não somente pela imposição de regras a todos os *players*, mas também via política de subsídios: para garantir o atendimento de áreas deficitárias (i), para a adoção de veículos mais limpos (ii), por exemplo.

Viegas (2005) ressalva que embora o modelo de competição pelo mercado aparente trazer menos riscos para a autoridade e para o público, isso não é necessariamente verdade. Também existem riscos consideráveis nesse modelo, que são de natureza bastante distinta do caso de competição no mercado. Os principais riscos apontados pelo autor são: as especificações definidas na licitação competitiva não estarem de acordo com a preferência dos usuários do transporte; mudanças no padrão da demanda introduzirem desalinhamentos em relação ao que está previsto em contrato; e o operador selecionado apresentar uma proposta insustentável economicamente.

Ainda sobre os riscos da competição pelo mercado, Viegas (2005) observa que na medida em que o objeto da licitação é mais complexo e arriscado, diminui o número de potenciais competidores, com apenas grandes grupos econômicos se apresentando na rodada final. Existe então, maior probabilidade de formação de cartel entre os maiores grupos. Por essa razão, a complexidade do objeto da licitação e o nível de risco do contrato para o operador devem ser cuidadosamente avaliados, considerando o grau desejável de competição real e o nível de conhecimento da autoridade responsável pelo leilão e pelo gerenciamento do contrato.

Viegas (2005) disserta ainda que no mercado aberto (competição livre), qualquer operador que atenda a requisitos específicos de segurança e organização é livre para operar o serviço, sob sua própria discricão, ou seja, a entrada e saída do mercado é praticamente livre. Nesse modelo há o máximo de liberdade de iniciativa para os operadores e o máximo de pressão competitiva.

Nos locais onde foi aplicada a competição livre, os serviços apresentaram instabilidades e descontinuidades na oferta, comumente impedindo também a integração e a coordenação da rede. Apesar disso, os custos operacionais reduziram-se (eficiência produtiva) e a oferta para as áreas mais densas e rentáveis aumentou. Foram verificadas também inovações na oferta, com a utilização de diferentes tipos e tecnologias de veículos. O maior exemplo desse caso é o de cidades no Reino Unido, excetuando-se Londres, onde permanece o regime de monopólio.

Em países em desenvolvimento, conforme destacado por Meakin (2002), são raros os exemplos de indústrias desregulamentadas. Nesses países é mais comum a ocorrência de regulação inapropriada ou ineficiente do que a ocorrência de desregulação.

Meakin (2002) destaca que a ausência, por parte do governo, de políticas claras, de definição de prioridades e de guias aos operadores de transporte de ônibus – o “vácuo regulatório” – favorece a chamada autorregulação, ou seja, os operadores tendem a definir seus próprios direitos, adotá-los em suas práticas e defendê-los. Mesmo operadores ilegais, na medida em que ganham importância no sistema de transporte por atenderem a uma expressiva demanda insatisfeita, estabelecem seus próprios direitos. O vácuo regulatório encoraja operadores de diferentes modais de transporte a se organizarem em associações, comumente administradas por um líder regional (“*an influential strong man*”) cujo objetivo será defender os membros dessa associação de iniciativas do governo que os desfavoreçam.

As organizações de operadores acabam conquistando grande poder de decisão e, em alguns casos, mais poder do que o próprio regulador. O vácuo regulatório resulta frequentemente em confrontos entre a autoridade líder da associação, as indústrias e as diferentes instituições reguladoras. Por consequência, a negociação de quaisquer conflitos de interesse torna-se mais complexa e consome mais recursos, o que dificulta o monitoramento e o planejamento dos sistemas de transporte.

Os principais problemas destacados sobre a autorregulação são: como as associações dos operadores informais estão fora do controle público, elas podem agir a favor de seus membros e patrocinadores e não dos passageiros; e como as associações não são regidas por entidades legais, elas estão mais propícias a adotar práticas ilegais.

Meakin (2002) ilustra de que maneira uma política regulatória fraca e a regulação inapropriada levam ao cenário de demanda insatisfeita, perpetuam os sistemas informais de transporte, favorecem a manutenção de serviços de baixa qualidade e de baixos níveis de investimentos. Em outras palavras, o vácuo regulatório perpetua sistemas ruins para a população.

Este artigo segue, no entanto, linha semelhante à de Noda et al. (2018) quando analisam o regime jurídico dos Ubers *vis-à-vis* táxis, preconizando por uma regulação pró concorrência no mercado. Segundo os autores, a caracterização dos táxis como “serviço público” é altamente questionável, por conta da ausência de requisitos de continuidade, característico do serviço cujo titular é *a priori* o próprio Estado. Os autores preconizam a “duplicidade de regimes”, ou seja, a coexistência entre o táxi – enquanto “serviço de utilidade pública” – com o Uber – enquanto atividade econômica livre inclusive de controle de preços – em “em proveito da qualidade dos serviços e da maximização da satisfação dos consumidores”. O mesmo, preconiza-se aqui, pode ser o caso entre o sistema de transporte por ônibus e permissionários ou mesmo autorizatários de vans.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Desta feita, a abordagem de Noda et al. (2018) e a nossa destoa radicalmente da leitura dicotômica das “abordagens teóricas da regulação” apresentada por Gonçalves (2018): “A defesa da regulação é realizada com o

Outro mote presente neste artigo é o de melhor destinação dos recursos públicos, desperdiçados numa atividade regulatória mal desempenhada e, em grande instância, desnecessária – nos moldes do defendido por Salgado et al. (2012). O trecho a seguir, retirado desse artigo – que analisa portos – retrata bem esta ideia: “Considerando o quadro de baixa qualidade das instituições apresentado, discute-se neste trabalho um programa de simplificação regulatória que poderia contribuir para a redução do custo da ‘burocracia’ sobre o dia a dia das empresas e dos cidadãos, liberando recursos para atividades produtivas com resultados mensuráveis de elevação de produtividade, de crescimento e de bem-estar.”

O “vácuo regulatório” da organização do sistema de transporte urbano de passageiros não deve, portanto, ser substituído por uma regulação intensiva, que defina por exemplo escolhas das empresas atuantes no segmento. Regulação serve para corrigir falhas de mercado, e também está sujeita a falhas, muitas vezes até mais graves. Certamente uma regulação pró-competição no mercado no caso do transporte em questão é desejável.

### 2.4 Paratrânsito

O documento UNESCAP (2001) destaca que, nos últimos anos, o setor de transporte público de países em desenvolvimento viu expandir o número de passageiros usuários dos serviços de transporte fora do sistema regulado tradicional. Trata-se do “paratrânsito” (“*paratransit*”). As questões principais sobre este tema, abordadas no supracitado documento, são resumidas a seguir.

Tipicamente, os serviços informais são caracterizados por não oferecerem rotas bem definidas nem atividades programadas, com oferta que varia conforme haja crescimento ou diminuição de demanda (“*market responsiveness*”), preenchendo falhas no setor formal, como de ônibus e táxis. Ademais, os veículos utilizados são tipicamente pequenos e mais simples e incluem vans, motocicletas e veículos não motorizados (como as bicicletas tuk-tuk comuns em países da Ásia e na Índia), o que confere maior flexibilidade de operação.

UNESCAP (2001) pontua que os operadores informais se beneficiam do tratamento favorável ao setor não corporativo. Isso porque eles estão fora do sistema de impostos cobrados às empresas do setor formal regulado e não têm os custos inflados pelas políticas de salários mínimos e outros direitos trabalhistas.

Em muitas localidades o paratrânsito oferece uma variedade de serviços que complementa o setor formal ou cobre falhas deste. Esses serviços incluem o transporte em áreas residenciais de difícil acesso (como os mototáxis em periferias e favelas) e o transporte em áreas de fácil acesso, porém distantes, que não são servidas pelo transporte público convencional (ou seja, onde há falhas de indisponibilidade). O sistema informal também significa, principalmente em países de menor renda, um mecanismo importante de acesso dos moradores de zonas rurais às vagas de emprego em centros urbanos. Por esses motivos, o paratrânsito é apontado em geral como um serviço “dos pobres, para os pobres” (“*of the poor, by the poor*”).

No entanto, são também apontados aspectos negativos relevantes nesse setor. O paratrânsito frequentemente resulta em uma pressão competitiva que leva ao excesso de

---

argumento de que os mercados são falhos, sendo necessária a intervenção estatal na economia como medida para a sua correção. Em sentido contrário, uma resposta favorável à desregulação decorre da crença num livre mercado imaginário que se impõe normativamente à intervenção regulatória no domínio econômico.”

capacidade do sistema como um todo, contribuindo para o congestionamento urbano e gerando impactos ambientais negativos, amplificados pelo uso de veículos pequenos, velhos e adaptados. Ademais, diminui as possibilidades de ganhos com economias de rede planejadas no sistema de transporte regulado. Somam-se a estes aspectos os riscos decorrentes da auto regulação, citados no tópico sobre o vácuo regulatório. O paratransito – mais que os setores regulados – costuma se apoiar em práticas operacionais perigosas, associadas ao crime e à violência.

UNESCAP (2001) aponta, ainda, que duas distorções econômicas básicas contribuíram para a rápida expansão do paratransito em países em desenvolvimento e economias em transição nos últimos anos. Primeiramente, está o fato de coexistirem em muitas áreas urbanas de países periféricos o excesso de oferta de trabalho, baixos salários aos operadores formais e a operação ineficiente do sistema de transporte público formal. Outro ponto consiste na ausência de uma política que priorize a circulação de veículos maiores, ou o próprio transporte de massa sobre trilhos, o que faz com que o serviço informal operado por pequenos veículos se torne capaz de oferecer um transporte mais rápido e mais barato.

Os fatores abordados sobre a estrutura do paratransito justificam os motivos pelos quais um quadro regulatório adequado deve abranger tanto o setor formal como o informal em seu planejamento. Os governos deveriam tentar identificar as razões pelas quais o paratransito emergiu em cada caso e adotar uma administração de acordo com a qual o potencial de cada setor possa ser mobilizado e desenvolvido.

### 3. Regulação econômica no modelo de competição controlada

O modelo de competição controlada, por ser o mais frequente no Brasil e, em especial, por ser o caso do transporte público rodoviário no Rio de Janeiro, é explicitado com maior detalhamento nesta seção. A regulação econômica nesse modelo intermediário entre o monopólio e a livre competição é dividida em dois temas: estratégia de regulação, que trata principalmente da estrutura dos contratos, e controle de acesso ao mercado.

#### 3.1 Estratégia de regulação

Há basicamente quatro diferentes tipos de contrato no modelo de competição controlada para o mercado: i) os contratos de gestão (*management contract*), no qual a autoridade reguladora detém os ativos, ii) os contratos de serviço, que se dividem em contratos de custo bruto ou de custo líquido (*gross cost service contracting* ou *net cost service contracting*), iii) as franquias e iv) as concessões.

Segundo UNESCAP (2001), contratos de gestão envolvem, por exemplo, um operador de ônibus com a responsabilidade de gerenciamento de um sistema, possivelmente incluindo atribuições como a especificação do serviço, dentro de certos parâmetros acordados. O governo ou a autoridade local geralmente são os proprietários dos veículos e outros ativos operacionais, apesar de o operador ser responsável pela compra e manutenção deles, assim como pelas negociações de contratos de trabalho. Nesse modelo é relativamente fácil a implantação de coordenação intermodal e o operador tem incentivos para aumentar a qualidade dos serviços a fim de atrair mais passageiros, desde que estes tenham à sua disposição substitutos próximos ao serviço prestado sob contrato de gestão. As falhas nesse tipo de contrato costumam ser a fraca

pressão competitiva, os custos elevados e tendência relativamente elevada de associação entre operadores.

De acordo com Meakin (2002), nos contratos de serviço por custo bruto, toda a receita do serviço de transporte é direcionada à autoridade e, então, os riscos decorrentes da diminuição de receita são do Estado. É o típico contrato de preço fixo (*fixed price contract*), na nomenclatura de Laffont e Tirole (1993). O operador se preocupa apenas com seus custos, pois sua receita é fixa e repassada pela autoridade reguladora. Se os contratos são de custo líquido, os licitantes baseiam suas propostas na receita estimada para a rota a ser operada, somando-a ao subsídio que devem receber. As propostas nos contratos de custo líquido incluem um prêmio de risco, dada a possibilidade de a receita estimada ser superior à arrecadada. Trata-se, portanto, de uma flexibilização da regra do contrato de preço fixo, permitindo certo compartilhamento do risco entre as partes. Em decorrência disso, quando a qualidade da estimativa de demanda não é alta – caso de cidades que não dispõem de sólido banco de dados sobre o sistema de transportes –, o prêmio de risco a ser pago aos operadores é maior e torna a alternativa de contratos de custo líquido mais custosa ao Estado.

Por outro lado, conforme apontado por Viegas (2005), os contratos de custo bruto envolvem os riscos de o operador não transferir toda a receita arrecadada com as tarifas à autoridade (risco de vazamento de receitas) ou não prover o serviço para o qual ele foi contratado. No entanto, boa parte dos sistemas que utilizam esse tipo de contrato adotou mecanismos de pagamento direto ao Estado, como a venda de bilhetes eletrônicos, a fim de minimizar riscos. Diante da decisão sobre a adoção de contratos de custo líquido ou bruto, deve-se, portanto, comparar os riscos de vazamento de receitas de passagens com os riscos sobre a qualidade das estimativas de demanda.

Meakin (2002) destaca que uma crítica recorrente sobre os contratos de serviço é que os operadores não têm incentivos para atrair mais passageiros. Os contratos de qualidade seriam, então, uma alternativa a isso. Trata-se de uma forma de contrato de incentivo que almeja obter o melhor serviço possível para os usuários a um dado nível de subsídio. Os contratos de qualidade são flexíveis e não possuem duração fixa. Neste caso, o operador tem a obrigação de colher dados sobre a percepção dos usuários a respeito da qualidade do serviço prestado (tais como o tempo de viagem, o serviço nas paradas de ônibus e dentro dos veículos e o valor das tarifas) para que mantenham o padrão exigido pelo regulador. Nessa situação, as autoridades também monitoram as condições dos serviços e ameaçam adotar o modelo de licitação tradicional (com contratos de serviço de custo bruto/líquido) na situação de não observância dos níveis de qualidade exigidos.

Meakin (2002) também destaca que outro método para a atração de passageiros consiste no pagamento de bônus aos operadores que conseguem aumentar o número de usuários do serviço de transporte público por modal rodoviário. Entretanto, essa alternativa só é factível em locais onde a demanda (ou as variações na demanda) se mantém estável (ou as estimativas têm elevada qualidade) e é possível medir o aumento do número de passageiros.<sup>12</sup>

No modelo de franquias, segundo Viegas (2005), uma autoridade garante a uma firma o direito exclusivo (após a realização de uma competição) de oferecer um serviço, com quantidade de oferta, qualidade e preços especificados pela autoridade. Esse modelo pode incluir um pagamento de prêmio ou subsídios ao franqueado que for responsável por uma atividade comercialmente inviável, mas socialmente desejável, bem como pode exigir que o franqueado

---

<sup>12</sup> Com a generalização dos bilhetes eletrônicos, esse problema certamente perde importância.

faça provisões para investimentos. As franquias diferem dos contratos de serviço principalmente por permitirem, ao franqueado, maior liberdade para desenvolver o sistema de transporte.

Viegas (2005) também observa que aos franqueados pode ser conferido o direito exclusivo de exploração de uma rota ou o direito de operação dos serviços de transporte de ônibus em uma determinada área (p. ex. uma região de um município ou a cidade toda). As franquias por área têm duração média maior do que as franquias por rotas. Isso ocorre porque o investimento necessário neste tipo de contrato é maior e porque se espera um desenvolvimento de mercado na área licitada, com maior atração de passageiros.

A necessidade de elevado investimento inicial e a forte posição do franqueado de área explicam a principal desvantagem desse modelo de contrato: a alta dependência do sistema de transporte em relação a cada operador. A substituição de um franqueado que opera uma grande área será muito mais complexa do que a substituição de um operador de rota e existe, então, um risco maior de ruptura de serviços na ocasião dessa mudança. (UNESCAP, 2001 e Meakin, 2002)

Smyth (2005) aponta que concessões de serviços públicos, assim como as franquias, garantem o direito exclusivo na prestação de um serviço, porém, a receita do concessionário não tem origem em pagamento feito pela autoridade pública, mas nas tarifas cobradas diretamente dos usuários. A autoridade, no entanto, pode fixar condições, tais como preço máximo para as tarifas ou um nível mínimo de oferta do serviço. Em todos os outros aspectos, a concessionária age por conta própria. Contratos de concessão são geralmente mais longos, muitas vezes superiores a dez anos, para permitir que os operadores se beneficiem do desenvolvimento do mercado e recuperem os investimentos realizados.

Ressalta-se que, pela autonomia dada aos concessionários, esse tipo de delegação de serviços públicos exige que seja feita uma regulação mais intensa da atividade concedida. Isso porque os contratos de concessão são longos e a pressão competitiva praticamente inexistente nessa situação, o que pode levar os concessionários a agirem estritamente conforme as regras definidas pela autoridade ou mesmo fora delas. Esta modalidade contratual exacerba ainda o risco de captura da autoridade pública, tema que será debatido mais adiante neste trabalho.

Embora a literatura econômica adote essa tipologia para os contratos no modelo de competição controlada (classificando-os em contratos de gestão, de serviço, franquias e concessões), cabe observar que a legislação brasileira prevê duas modalidades para as delegações de serviços públicos. São elas as concessões e as permissões.

A base constitucional para a delegação de serviços públicos a particulares está no art. 175 da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 175 Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.”

A lei que disciplina o regime jurídico das permissões e concessões é a Lei federal n. 8.987/95 – Lei das Concessões de Serviço Público. A concessão de serviço público é o mais

importante contrato administrativo brasileiro, de acordo com Mazza (2012). Como principais características dessa modalidade de delegação de serviço, de acordo com a Lei n. 8.987/95, destacam-se: os contratos são bilaterais (produzem direitos e obrigações para ambas as partes); há exigência de prévia concorrência pública nas concessões; estas têm prazo determinado, com previsão de termo final; admitem arbitragem e preveem a cobrança de tarifa ao usuário do serviço.

A legislação brasileira trata da permissão como um contrato de adesão, como se depreende do Art. 40 da Lei 8.987/95, o qual dispõe que “a permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente”. De acordo com Mazza (2012), possuir caráter precário significa que o poder público tem o poder de revogar a permissão sem a exigência de pagar indenização aos permissionários. Essa modalidade de delegação de serviços, como as concessões, também exige licitação prévia, porém possui prazo indeterminado, é unilateral e é, em geral, aplicada aos casos em que é necessário menor volume de investimentos e o serviço permite elevada rentabilidade.<sup>13</sup>

Ressalta-se que a Lei das Concessões de Serviço Público (art. 9º, § 2º) estabelece que “Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro”. Segundo Mazza (2012) isso significa que qualquer circunstância especial capaz de alterar a margem de lucro do contratado autoriza uma modificação na remuneração a ele devida, ou seja, as tarifas cobradas aos usuários dos serviços podem ser reajustadas a fim de preservar a o equilíbrio econômico-financeiro do vencedor da licitação pública, sem a contrapartida de melhorias na qualidade do serviço. Essa condição corrobora a necessidade de regulação competente dos serviços públicos concedidos ao setor privado, inclusive com atuação na esfera judicial – onde costumam se resolver celeumas relativas a reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo. Isso porque uma interpretação abrangente deste conceito significa a transferência integral do risco inerente à atividade econômica (concedida ou permitida) ao erário e/ou ao usuário, ao sacrifício da modicidade das tarifas, da qualidade do serviço e, de forma mais ampla, da eficiente utilização dos recursos públicos e da noção própria de serviço público.

### 3.2 Acesso ao mercado

De acordo com Meakin (2002), no modelo de concorrência para o acesso ao mercado (competição pelo mercado), a autoridade reguladora geralmente especifica os serviços a serem ofertados, suporta a organização e a infraestrutura necessárias e, em seguida, convida potenciais operadores a apresentarem propostas de acordo com essas especificações. O licitante que oferecer a proposta que melhor atenda aos critérios de seleção ganha o certame. O mesmo autor também explana sobre as fases do procedimento de seleção, a saber: pré-qualificação e avaliação da oferta. Meakin (2002) disserta, ainda, sobre como ocorre a seleção para o mercado em países com diferentes graus de desenvolvimento e a respeito das dificuldades de adoção de critérios de seleção. Estes temas são resumidos a seguir.

O estágio de pré-qualificação consiste em determinar quais licitantes atendem aos requisitos mínimos para operar um serviço de ônibus de forma segura, eficiente e confiável.

---

<sup>13</sup> Certamente poderia, portanto, ser adotado no caso do paratransito em geral, e do transporte por vans em particular. Este tema será esmiuçado na parte 2 deste artigo.

Entre os critérios estão incluídos a experiência corporativa no setor, número de pessoal qualificado e recursos financeiros em relação à dimensão e complexidade da operação. Se o proponente satisfizer o padrão mínimo para cada parâmetro ele estará apto para a fase seguinte: a de avaliação.

Existem diferenças substantivas na caracterização da fase de pré-qualificação entre países com diferentes graus de desenvolvimento. Uma característica dos sistemas de transporte público em cidades desenvolvidas é que eles são subsidiados e, em geral, obter o melhor valor para os fundos gastos em subsídios é um objetivo político. Isso significa que o critério de seleção na fase de pré-qualificação pode ser simples e facilmente quantificável, pois são analisadas as ofertas que se propõem a prestar os serviços de transporte a um menor montante de subsídios. Em cidades menos desenvolvidas, é improvável que haja subsídios.<sup>14</sup> Tendo em vista que devem ser adotados critérios financeiros, há duas opções possíveis com relação a uma rede especificada. São elas: a proposta que oferecer o mais alto pagamento à autoridade ou o lance que oferecer a tarifa mais baixa. Ressalta-se, porém, que o pagamento de um prêmio à autoridade pode não ser consistente com a maximização do uso do transporte público e pode não assegurar a mobilidade urbana de qualidade.

Há casos mais extremos, em geral observados em regiões com menor grau de desenvolvimento, em que o objetivo da autoridade regulatória é apenas selecionar o operador com maior probabilidade de operar um serviço confiável e eficiente. Nesses casos, a autoridade normalmente não possui um amplo banco de dados e não possui grande capacidade de planejamento ou regulação, de modo que a especificação dos serviços a serem prestados pode ser deixada sob a responsabilidade do próprio operador.

O problema central na definição de critérios de licitações é que os fatores que indicam a probabilidade de o operador prestar serviços eficientes e confiáveis não são facilmente quantificáveis. O uso de critérios qualitativos em certames tem se mostrado problemático, uma vez que cada avaliador pontua critérios diferentes com notas diferentes, ainda que os pesos sejam pré-definidos, implicando em subjetividade na seleção e os riscos inerentes a ela.

Em geral, o principal critério nos casos de avaliação quantitativa é o valor da tarifa a ser cobrada pelo operador aos passageiros. Isso implica que nos locais onde a autoridade preestabelece o valor da tarifa as dificuldades de avaliação de propostas são ainda maiores. Neste cenário, os principais itens a serem pontuados nas licitações são a capacidade de prover serviço seguro, confiável, eficiente e com competência de se adaptar a alterações na demanda do mercado. São levados em consideração, para essa análise, dados como experiência do operador e recursos financeiros disponíveis.

Deve-se observar que maior acesso a recursos financeiros ou maior quantidade de profissionais são dados que não necessariamente representam vantagem de um licitante sobre outro. Do mesmo modo, o operador com maior capacidade de oferta não necessariamente proverá um serviço de melhor qualidade (apesar de num certame mal desenhado obter vantagem sobre os outros concorrentes), pois isso poderá representar excesso de capacidade. Pode simplesmente significar maiores custos operacionais, o que afeta inclusive a sustentabilidade financeira da atividade e, portanto, a continuidade do serviço licitado.

---

<sup>14</sup> Veremos na parte 2 que no caso do Rio de Janeiro os subsídios são gigantescos, em especial por conta das gratuidades e, mais recentemente, da adoção do bilhete único. Veremos ainda outros problemas relacionados ao caso específico.



É importante que a autoridade defina seus critérios em um nível compatível com a realidade da demanda pelo serviço e com a receita do operador. Isso enfatiza a necessidade de profissionais qualificados no organismo regulador, o que é escasso em países menos desenvolvidos. Na ausência desses profissionais, é inegavelmente preferível adotar critérios mais simples e quantificáveis. Esse ensinamento também aparece em Klemperer (2004), um belo manual sobre boas práticas em leilões.

No Brasil, a Lei n. 8.666, de 21/06/1993 estabelece “as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Segundo a legislação, há sete modalidades licitatórias. São elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, consulta e pregão. Mazza (2012) aponta que concorrência é a modalidade de licitação obrigatória para o caso de concessões de serviço público, por ser a modalidade formalmente mais rigorosa.

A concorrência é dividida em duas grandes etapas: a fase interna e a fase externa. A fase interna compreende todos os atos anteriores à publicação do edital, como a elaboração do projeto básico e o orçamento detalhado. A fase externa inicia-se com a publicação do edital e vai até a adjudicação, quando é reconhecido o vencedor da competição (Mazza, 2012).

Uma importante etapa da fase externa é a habilitação, em que a administração pública verifica a aptidão do candidato para futura contratação. Esse é, portanto, o estágio de pré-qualificação da competição para o mercado. Nessa fase, de acordo com a Lei n. 8.666 de 21/06/1993, são exigidos documentos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal, à qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira.

Destaca-se que, entre os princípios específicos aplicáveis ao procedimento licitatório, estão o princípio da isonomia, que impõe que a comissão de licitação dispense tratamento igualitário a todos os concorrentes, e o princípio da competitividade, segundo o qual a busca pela melhor proposta é uma das finalidades da licitação e, por isso, não podem ser adotadas medidas que comprometam decisivamente o caráter competitivo da licitação.

Por essas características, conclui-se que a legislação brasileira em tese confere um aparato institucional consistente para as regras de acesso ao mercado nas licitações para concessões de serviços públicos no Brasil. Caberia ao licitante e à autoridade reguladora, portanto, assegurarem que sejam respeitados os princípios estabelecidos por lei e as regras contratuais, para que seja mantida a qualidade do serviço, a modicidade das tarifas, a capacidade de atendimento da demanda e a competição.

## 4. Ônibus e Vans no Rio De Janeiro

Esta segunda seção se destina a apresentar o caso particular da regulação do transporte por ônibus e vans na cidade do Rio de Janeiro, à luz da teoria apresentada na primeira seção.

### 4.1 O Serviço Público de Passageiros por Ônibus do Rio de Janeiro – SPPO-RJ

Nesta primeira subseção focaremos no transporte regular por ônibus, abordando a reestruturação do modelo ocorrida a partir de 2010 e a nova política tarifária adotada.

#### *4.1.1 Reestruturação, aperfeiçoamento e racionalização do SPPO-RJ*

O Serviço Público de Passageiros por Ônibus do Rio de Janeiro (SPPO-RJ) foi reestruturado em 2010, nos termos da Concorrência n. CO 10/2010<sup>15</sup>. A partir desta reestruturação, o sistema, que até então constituía um serviço público delegado ao setor privado na modalidade de permissão por linha, passou a funcionar sob o regime de concessão. De acordo com o edital da concorrência, a meta da reestruturação do SPPO-RJ era: “promover a organização e a racionalização” do serviço, de forma a “atender aos anseios de deslocamento da população”, “possibilitar a implantação do Bilhete Único Municipal”<sup>16</sup> e “aperfeiçoar a regulação” do sistema de transporte público por ônibus. O prazo da concessão foi estabelecido em vinte anos, com possibilidade de prorrogação por igual período.<sup>17</sup>

A reestruturação dividiu a rede municipal em cinco grandes áreas, cada uma denominada Rede de Transporte Regional – RTR, das quais quatro redes foram licitadas. A exceção coube à RTR1, correspondente à região central da cidade, considerada área de operação comum. Cada RTR licitada seria operada por um concessionário, e as linhas a serem operadas por cada um deles estavam pré-estabelecidas no edital. Pode-se dizer, portanto, que cada concessionário teria o monopólio por área do serviço de transporte por ônibus, respeitando-se o desenho das rotas estabelecido pelo poder concedente, a Secretaria Municipal de Transportes – SMTR.

O edital da concorrência estabeleceu que as pessoas jurídicas interessadas poderiam participar isoladamente ou reunidas em consórcio, se comprovados os requisitos mínimos de qualificação. As empresas participantes também foram autorizadas a participar de mais de um consórcio, desde que não relativos a uma mesma RTR.

A concorrência teve três fases: i) habilitação, que é a fase de pré-qualificação; ii) proposta comercial, em que há a indicação da RTR de preferência e a apresentação da tarifa básica de remuneração (TBR), definida como o valor mínimo necessário para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro na prestação do serviço licitado; iii) proposta técnica.

Apenas seis consórcios foram habilitados a participar da licitação (das quatro RTRs). Na fase de julgamento das propostas comerciais todos os consórcios participantes apresentaram o mesmo valor a título de tarifa básica de remuneração (TBR): dois reais e quarenta centavos. Dessa forma, todos receberam a mesma nota nessa fase e a pontuação das propostas técnicas,

---

<sup>15</sup> O SPPO-RJ era, à época da concessão, denominado Sistema de Transportes Coletivos por Ônibus - STCO-RJ. Por isso, nos trechos em que foram transcritos textos do edital da concorrência ou de outros documentos anteriores à mudança de denominação, aparece a antiga sigla.

<sup>16</sup> Segundo a Lei nº 5.211/2010, o Bilhete Único Carioca é o benefício tarifário da integração nas linhas de ônibus municipais da cidade do Rio de Janeiro. Utilizando esse cartão eletrônico, pode-se embarcar em até dois ônibus municipais ou em um ônibus e um BRT (Bus Rapid Transit – um sistema de transporte rápido realizado por ônibus articulados que trafegam em corredor exclusivo), ou um ônibus e um VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), dentro do intervalo de duas horas e meia, pagando o valor de apenas uma passagem de ônibus (em janeiro de 2019 fixada em R\$ 4,05), entre outras integrações possíveis. Há também o Bilhete Único Intermunicipal, um benefício tarifário que inclui a utilização de transporte intermunicipal na região metropolitana do Rio de Janeiro. O Bilhete Único visa promover a coordenação da rede de transportes, maximizando as economias de rede, conforme explicado em Teixeira et al. (2011). Conforme se arguirá na última subseção deste texto, esta integração é apenas parcial e não há nenhuma justificativa plausível para que seja assim. Informações complementares estão disponíveis em: <https://www.cartaooriocard.com.br/rcc/institucional/tarifas>. Acesso em 20/03/2019.

<sup>17</sup> Vale lembrar que, conforme abordado na parte 1 deste artigo, o regime de permissão é por prazo indeterminado e permite a revogação unilateral a qualquer tempo.

que tinha peso de 70% sobre a nota final da oferta, foi o fator decisivo para o resultado do certame. No fim do processo, quatro consórcios venceram as licitações<sup>18</sup>.

É importante destacar que o edital do certame previu que o licitante deveria apresentar na proposta comercial, além da TBR, o valor da contrapartida a ser paga ao município em decorrência da delegação da concessão. Este valor corresponde à diferença entre o valor da TBR proposta e o valor estipulado para a operação do Bilhete Único Municipal, fixado em dois reais e quarenta centavos. No entanto, como o valor da TBR apresentada pelos consórcios foi o mesmo valor do Bilhete Único, o valor da contrapartida foi nulo.

No processo de reestruturação SPPO-RJ foram definidas cláusulas de obrigações às concessionárias do serviço de transporte, com vistas a assegurar a qualidade e a eficiência deste. Uma das cláusulas aponta que as empresas devem “operar os serviços de forma a garantir a sua regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, liberdade de escolha, conforto, cortesia, modicidade tarifária (...)”. Noutra cláusula ficou estabelecido que a operadora deve “promover o constante aperfeiçoamento técnico e operacional dos serviços, bem como a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas utilizados”. Destaca-se, ainda, outro trecho do contrato de concessão em que se estabelece o dever do concessionário de “garantir a segurança do transporte, bem como a integridade física e o conforto dos usuários”. Nota-se por meio destes exemplos que há uso de termos genéricos no que diz respeito aos deveres das empresas prestadoras dos serviços de transporte por ônibus, uma vez que são estabelecidas regras, mas não parâmetros objetivos que permitam mensurar e avaliar o cumprimento das obrigações.

Vale observar, ainda, que nos contratos de concessão foi estabelecido que o descumprimento das obrigações por parte do concessionário implicará em sanções do poder concedente. As penas são: advertência nos casos de infração leve e média e multa, suspensão temporária de participação em licitação e/ou declaração de inidoneidade nos casos de reincidência ou infração grave. As punições são, portanto, brandas e tal como as cláusulas genéricas de obrigações das empresas concessionárias, pouco contribuem para o efetivo cumprimento das metas da concessão.

O período após a reestruturação do SPPO-RJ foi marcado por crescente insatisfação dos usuários com a qualidade do serviço prestado e o valor das tarifas de ônibus. Entre outubro de 2010 e maio de 2013 houve seis reajustes/revisões tarifárias<sup>19</sup> e o preço da passagem aumentou de R\$ 2,40 para R\$ 2,95 neste período, o que representa uma variação de mais de 20% do valor da tarifa. O descontentamento da população com o sistema dos ônibus, somado a outras reclamações contra a corrupção e a má qualidade de outros serviços públicos, teve seu ápice nas manifestações populares de junho de 2013, não apenas no Rio de Janeiro, mas também em diversas capitais brasileiras que passavam por situação semelhante.

<sup>18</sup> Ressalta-se que tanto o desenho do edital da concorrência quanto algumas características dos consórcios vencedores e do andamento do processo de licitação – em que há indícios de conluio – foram posteriormente questionados pela população, pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e por uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Este tema será abordado detalhadamente na próxima seção, mas vale já ressaltar que o resultado desfavorável à população não surpreende haja vista os alertas quanto ao desenho de certames contido em Klemperer (2004), em especial quanto ao número de participantes próximo ao número de objetos leiloados.

<sup>19</sup> O Decreto nº 32.842, de 01/10/2010, fixou a tarifa em R\$ 2,40; a Resolução SMTR nº 2.105, de 04/05/2011, estabeleceu o valor em R\$ 2,50; a Resolução SMTR nº 2.169, de 29/12/2011, fixou em R\$ 2,75; o Decreto nº 36.616, de 18/12/2012, fixou a tarifa em R\$ 2,90, porém, cedendo a pressões populares, a SMTR revogou este decreto por meio do Decreto nº 36.656, de 01/01/2013. No entanto, alguns meses mais tarde o Decreto nº 37.214, de 28/05/2013, fixou a tarifa em R\$2,95, no entanto, logo em seguida das manifestações de junho, o Decreto nº 37.299, de 19 de junho de 2013, estabeleceu o valor da tarifa em R\$ 2,75 novamente. Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/transparenciamobilidade/exibeconteudo?id=5017063>. Acesso em 01/06/2018.

Em janeiro de 2014, o Decreto nº 38.279 estabeleceu um novo reajuste tarifário e, por outro lado, buscando atender às reivindicações da população por melhorias no transporte, instaurou medidas de aperfeiçoamento do SPPO-RJ. Tais medidas foram tomadas a partir das conclusões da Comissão Especial instaurada nos termos da Resolução nº 830 do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi “promover ampla apuração no sistema de transporte público de passageiros por ônibus, levando em consideração as condições pactuadas para a concessão”. O Decreto criou a Comissão de Acompanhamento do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus e definiu medidas a serem tomadas por diferentes órgãos, com o objetivo de promover melhorias no transporte por ônibus. Tal Comissão é integrada pela Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL, pela SMTR, pela Controladoria Geral do Município - CGM e pela Procuradoria Geral do Município – PGM e vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito – GBP. As atribuições da Comissão são “acompanhar o trabalho do Poder Concedente no que diz respeito à execução e fiscalização dos Contratos de Concessão, propondo eventuais medidas corretivas, orientações, melhorias e prestando contas diretamente ao Prefeito”.

O Decreto nº 38.279/2014 determinou várias ações a serem tomadas pela SMTR com o objetivo de aperfeiçoar a prestação do SPPO. Entre essas destacam-se: a determinação de que a SMTR exigisse dos Consórcios a adequação dos terminais rodoviários a normas de qualidade, fiscalizar se os Consórcios efetivamente dispõem de postos de venda de Bilhete Único e de atendimento ao usuário, exigir dos Consórcios a realização anual de auditoria externa independente nas respectivas demonstrações financeiras consolidadas, exigir dos Consórcios a imediata regularização dos veículos com licenciamento e vistoria em atraso, exigir dos Consórcios a apresentação de cronograma de realização de programa de treinamento dos motoristas e cobradores, implementar, no que se refere às reclamações e solicitações dos usuários, controle da medida efetivamente tomada para atender à reclamação/solicitação, e de seu prazo de implementação.

À Secretaria Especial de Ordem Pública - SEOP foi atribuída a obrigação de levantar a situação fiscal das empresas consorciadas quanto ao recolhimento da taxa de autorização de publicidade e prestar essas informações ao Tribunal de Contas do Município – TCM-Rio. O Decreto estabeleceu ainda que a Controladoria Geral do Município – CGM deve prestar todo o auxílio necessário à SMTR para efetivação das disposições do próprio decreto e que a SMTR, em atendimento à determinação do TCM-Rio, deveria elaborar, no prazo de 30 (trinta) dias, plano determinando que, até 31 de dezembro de 2016, todos os veículos vinculados ao SPPO fossem dotados de ar-condicionado<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ressalta-se que, posteriormente ao Decreto nº 38.279, a prefeitura editou um novo decreto para reduzir a meta de implantação de ar-condicionado nos ônibus para 70% da frota. No entanto, o Ministério Público entrou com uma ação contra esse novo decreto e o Tribunal de Justiça determinou que a prefeitura cumpra a meta estabelecida anteriormente, de climatizar 100% da frota. O impasse sobre essa questão levou o Ministério Público, em março de 2017, a “incluir nos autos do processo que trata da refrigeração dos coletivos que circulam na cidade, um pedido para que a prefeitura seja obrigada a nomear um interventor administrativo no contrato de concessão do serviço de transporte público do Rio, para garantir a celeridade do processo”. Em agosto de 2017, o percentual de ônibus climatizados era de 54,3% e, até o presente, a realidade parece distante do cumprimento da meta. Fontes: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/rio-tera-que-refrigerar-100-da-frota-de-onibus-ate-o-fim-de-2016-decide-tj.html>>, <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/09/justica-mantem-decisao-e-rio-tem-que-climatizar-100-da-frota-de-onibus.html>>, <<http://extra.globo.com/noticias/rio/impasse-na-climatizacao-dos-onibus-do-rio-leva-mp-pedir-intervencao-nas-empresas-21142824.html#ixzz4db2qXxEP>>, <<https://oglobo.globo.com/rio/mais-da-metade-dos-onibus-do-rio-nao-tem-ar-condicionado-21758965>>, Acesso em: 28/03/2018.

Em outubro de 2015, a SMTR da prefeitura do Rio de Janeiro iniciou o programa de Racionalização das Linhas de Ônibus, com o objetivo “de tornar o sistema de transporte da cidade do Rio mais eficiente, descongestionando corredores preferenciais e pontos de parada de ônibus, para que haja mais fluidez no trânsito e regularidade no serviço”<sup>21</sup>. O programa de racionalização foi instituído após estudos realizados pela SMTR mostrarem que “54% das linhas que circulam no Rio tinham mais de 50% de seus percursos idênticos ao longo das viagens” após a licitação de 2010, ou seja, que havia grande sobreposição de linhas, o que indicaria, segundo o estudo, um modelo de operação pouco eficiente.

As linhas sobrepostas foram substituídas pelas chamadas linhas troncais (linhas de ligação da zona sul ao centro), integradas (linhas de ligação da zona oeste à zona sul), linhas diametrais (linhas de ligação da zona norte à zona sul) e linhas circulares e auxiliares (circulação interna na zona sul). Segundo informações divulgadas pela SMTR, foi determinado que a frota desses serviços fosse ampliada e as mudanças instituídas com a racionalização estariam proporcionando melhorias no trânsito, como o aumento da velocidade média dos ônibus e táxis, veículos que circulam pelos corredores preferenciais e “serviços com intervalos mais regulares e permitindo o fim da disputa por passageiros nos pontos, uma vez que as empresas agora atuam como consorciadas e não mais como concorrentes”<sup>22</sup>.

No entanto, haja vista o elevado número de reclamações sobre as alterações instituídas no transporte por ônibus – que consistiram, principalmente, no aumento do número de baldeações, na demora para conseguir um coletivo e na divulgação precária das alterações realizadas – o processo de racionalização foi suspenso imediatamente após a troca de gestão da prefeitura do Rio de Janeiro, por meio do Decreto RIO nº 42.723, de 01/01/2017.<sup>23</sup>

### 4.1.2. Política tarifária

Tendo em vista a insatisfação da população com o valor das tarifas de ônibus em relação ao nível do serviço de transporte prestado, a presente seção dedica-se ao exame do processo de definição de preços e dos reajustes das tarifas, ambos previstos nos contratos de concessão do SPPO-RJ.

O edital da concorrência CO n. 10/2010, estabeleceu que o valor da tarifa de ônibus “será reajustado anualmente, ou na periodicidade que vier a ser fixada na legislação, de acordo com os critérios estabelecidos na cláusula 5.7 do Contrato de Concessão”. A cláusula 5.7, por sua vez, definiu que a fórmula para o cálculo do reajuste das tarifas é paramétrica e leva em consideração índices econômicos de variação de preços e os respectivos percentuais de participação no valor do reajuste, demonstrados no quadro abaixo:

---

<sup>21</sup> Secretaria Municipal de Transportes, disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smtr/razionalizacao/porque>>. Acesso em 05/04/2019.

<sup>22</sup> Idem da nota anterior. Note-se que este trecho traduz o avesso do que recomendaria a Teoria Econômica, de se privilegiar a concorrência – conforme abordado na Parte 1 deste artigo e será objeto de crítica na Parte 3.

<sup>23</sup> Segundo reportagem de 03/03/2016, até aquele momento “50 linhas foram extintas, 26 modificadas e 21 criadas”. Reportagem disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/apos-5-meses-usuarios-reprovam-razionalizacao-de-onibus-no-rio.html>>. Acesso em 08/05/2018.

O próprio Decreto de 2017 menciona que: “as recentes alterações de linhas de ônibus na Cidade do Rio de Janeiro vêm recebendo críticas de toda sorte dos usuários do serviço público”.

**Tabela 1** – Parâmetros do cálculo de reajuste das tarifas<sup>24</sup>

Itens	Índice econômico	Participação
Óleo diesel – OD	IPA, coluna 54 – FGV	21%
Rodagem – RO	IPA, coluna 25 – FGV	3%
Veículo – VE	IPA, coluna 14 – FGV	25%
Mão de obra - MO	INPC – IBGE	45%
Outras despesas - DE	INPC – IBGE	6%

Fonte: Edital da CO n.10/2010 – Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro, 2010.

Além do reajuste anual, o contrato de concessão também prevê a revisão das tarifas. Consta no texto do edital que o poder concedente, a SMTR, poderá realizar processo de revisão tarifária “em função da verificação da produtividade e eficiência na prestação dos serviços pela concessionária”. Esse processo poderá ser instalado a cada quatro anos a contar da data do reajuste anterior.

No processo de revisão de tarifas, calcula-se a taxa interna de retorno (TIR) da concessão, que representa a lucratividade do concessionário. A TIR calculada é comparada com a que foi estabelecida no contrato de concessão, para a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do concessionário, em conformidade com a Lei das Concessões (Lei 8.987/95), art. 9º e seus parágrafos.

Por suposto, todo este cálculo é realizado em cima das informações prestadas pelas empresas concessionárias – como suas planilhas de custos, por exemplo – sofrendo, portanto, do clássico caso de informação assimétrica (entre regulador e regulado), que se soma a clássico problema econômico de desalinhamento de incentivos (entre regulador e regulado).<sup>25</sup>

Note-se ainda que na legislação mencionada não há previsão de “fator x”, o que é muito comum nos contratos de concessão de serviços públicos e preconizado por manuais de Regulação como Train (1991), Laffont e Tirole (1993), Church (2000), Armstrong e Porter (2007). O “fator X” é um desconto que se dá à reposição integral da inflação passada, como uma imposição contratual de ganho mínimo de eficiência ou produtividade anual. Seria o equivalente a pegar o preço calculado pela tabela 1 acima (e nota de rodapé 22) e dar um desconto de, digamos, x por cento. Os contratos do SPPO-RJ não preveem fator X.

<sup>24</sup> A fórmula empregada para calcular o reajuste do preço das passagens é, portanto:

$$Pc = Po \times \left( 0,21 \times \left( \frac{ODi - ODo}{ODo} \right) + 0,03 \times \left( \frac{ROi - ROo}{ROo} \right) + 0,25 \times \left( \frac{VEi - VEo}{VEo} \right) + 0,45 \times \left( \frac{MOi - MOo}{MOo} \right) + 0,06 \times \left( \frac{DEi - DEo}{DEo} \right) \right)$$

onde Pc é o preço calculado, Po é o valor da tarifa em vigência e as demais incógnitas são os parâmetros adotados, cujos valores são referentes ao mês anterior à data do reajuste (p. ex., ODi) ou referentes ao mês anterior à data do último reajuste (p. ex. ODo).

<sup>25</sup> O regulador possui um déficit informacional com relação ao ente regulado: ele não observa os custos efetivos das empresas concessionárias, que os conhecem de perto. Por outro lado, enquanto o regulador preocupa-se – se não for corrupto nem capturado – com o bem-estar da sociedade, a empresa regulada classicamente foca na maximização de seu lucro individual. Mais detalhes em qualquer livro texto de Microeconomia, como Pyndick e Rubinfeld (2010), por exemplo.

### 4.2 Transporte irregular ou alternativo e vans

#### 4.2.1 Origens e características

Em paralelo ao crescimento da população urbana, o Brasil viveu, nas últimas décadas, a expansão de modais de transporte irregulares ou “alternativos”, chamados de *paratransit modes* na literatura econômica estrangeira. Em sua origem representados por “ônibus piratas” e Kombis, hoje esse tipo de transporte é realizado sobretudo por vans e mototáxis.

A emergência do transporte irregular ou alternativo na cidade do Rio de Janeiro está associada à crise de mobilidade que emergiu na década de 1990, dada a incapacidade de a expansão de metrô e autoestradas atenderem às necessidades de deslocamento da população. O transporte informal, no entanto, sempre teria coexistido com o convencional: o irregular atendia áreas inacessíveis, sem linhas de ônibus regulares ou com baixa demanda (periferias e favelas). A expansão do modal informal ocorreu a partir da segunda metade da década de 1990, quando passou a operar inclusive em bairros de classe média (Mamani, 2004).

Em 1992, por meio do Decreto nº 11.471, o transporte alternativo começou a operar legalmente como um serviço complementar ao dos ônibus e ficou restrito a áreas de difícil acesso ou onde não existia outro serviço de transporte. A princípio, essa modalidade era representada pelos chamados “cabritinhos”, como são chamadas as vans que sobem e descem as favelas dos morros cariocas. Entretanto, em face de uma crescente necessidade de transporte da população, uma demanda reprimida por deslocamento passou a ser atendida pelos alternativos em bairros fora das favelas, especialmente os localizados em áreas periféricas da cidade, operando ilegalmente e muitas vezes disputando mercado com o transporte por ônibus (Maia, 2009).

Destaca-se que o serviço de transporte irregular no Rio de Janeiro está associado a entidades criminosas, conhecidas popularmente como milícias. Esse termo foi empregado, em princípio, para designar organizações instaladas em bairros e comunidades carentes, formadas por agentes e ex-agentes do poder público, que venderiam segurança aos moradores e combateriam o tráfico de drogas na região. Os grupos milicianos, na medida em que consolidaram seu poder, passaram também a explorar diversas atividades econômicas exercidas nestes territórios, em que se destacam a venda de gás, o transporte alternativo e o serviço clandestino de TV a cabo, impondo-se à população como monopolistas desses serviços. Apesar das denúncias sobre o vínculo do transporte irregular a grupos criminosos, o crescimento da importância das vans para a mobilidade no município, as pressões das entidades de classe (cooperativas e sindicatos) e o apoio da opinião pública levaram à paulatina incorporação desse modo de transporte ao sistema regular pela prefeitura municipal, embora ainda seja expressivo o volume de veículos que operam ilegalmente. A SMTR denomina o serviço de vans regulares como Sistema de Transporte Público Local – STPL. Esta modalidade de serviço de transporte, segundo a secretaria, “tem como finalidade complementar o serviço convencional, por ônibus, devendo atender, prioritariamente, as ligações intrabairros e interbairros”<sup>26</sup>. Deste modo, a atuação da secretaria em relação ao transporte por vans abrange duas iniciativas: por um lado, regular o transporte por vans que tenha caráter complementar aos ônibus e, por outro, proibir e coibir as vans irregulares em trajetos mais longos, em que são competidoras do sistema de ônibus.

---

<sup>26</sup> Informações da Secretaria Municipal de Transportes, disponíveis em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smtr/stpl-online>>. Acesso em 05/04/2019.

Todavia, na prática, nota-se que há um vácuo regulatório no transporte complementar e a expansão do serviço controlado pelas milícias. O relatório da CPI das Milícias<sup>27</sup> aponta, já em 2008, que:

[...] o transporte alternativo no município do Rio de Janeiro, quase 15 anos após o seu surgimento, é terra sem lei. Grande parte das cooperativas foi tomada à força pelas milícias, mais de 2/3 das vans e Kombis que circulam não são regularizados, dentre as que têm algum tipo de autorização para explorar o serviço a maioria não cumpre a legislação de vistoria anual.

Mais recentemente, novo esvaziamento da fiscalização do transporte complementar tem sido apontado como a causa para a ampliação do número de vans que operam ilegalmente e para a queda na qualidade e segurança do serviço.

O exame sobre as origens do transporte irregular e suas características no Rio de Janeiro leva a crer que este caso não difere do panorama geral traçado na primeira parte desta comunicação acerca dos *paratransit modes*. É notório que esse sistema deriva de falhas no transporte regulado. Tem-se, ainda, que algumas de suas características, tais como a associação a grupos criminosos e a falta de segurança, decorrem de falhas na estrutura regulatória e da fiscalização ineficiente.

#### 4.2.2 Importância das vans para a mobilidade urbana

Se por um lado, é sabido que o transporte irregular no Rio de Janeiro está comumente associado ao crime organizado e apresenta deficiências de qualidade e segurança, por outro também é notório que presta um serviço de garantia da mobilidade urbana a uma grande parcela da população, no vácuo do serviço público convencional.

A tabela 2 abaixo apresenta o percentual das viagens por modo de transporte dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os dados foram apresentados no Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) de 2016 a partir de pesquisas de campo realizadas em 2012.

**Tabela 2** – Distribuição percentual das viagens/dia por modo de transporte na RMRJ

Ônibus municipal e intermunicipal	37,7%
A pé	29,4%
Automóvel	16,7%
Metrô	2,9%
Transporte alternativo	2,9%
Trem	2,5%
Bicicleta	2,4%
Outros modos coletivos	2,2%
Táxi	1,1%
Outros modos individuais	0,9%
Motocicleta	0,8%
Barcas	0,5%

Fonte: PDTU-RMRJ, 2016.

<sup>27</sup> Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ação das Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro (Resolução nº 433/2008), datado de 14 de novembro de 2008.



Por meio da tabela, destaca-se a importância do transporte alternativo, isto é, as vans, responsáveis por 2,9% das viagens realizadas na RMRJ. Esse percentual é o mesmo das viagens por metrô e é superior ao modal ferroviário (trem), por exemplo. Isso significa que as vans – apesar de todas as restrições impostas – em 2012 já eram responsáveis por mais deslocamentos que todos os outros modais que não os ônibus, os automóveis individuais e os deslocamentos a pé. Ademais, de acordo com dados da Subsecretaria de Transporte Complementar, o STPL compreendia, em janeiro de 2018, 2.202 permissionários e 143 linhas, em operação principalmente nas zonas oeste e norte da cidade, áreas historicamente menos contempladas pelo transporte regular de ônibus.

Parece ser consenso que as vans têm muito a contribuir para a mobilidade urbana ao operarem como transporte complementar. O papel desse novo transporte como competidor do sistema de ônibus, no entanto, divide a opinião de especialistas. Balassiano (1996) defende a expansão do transporte por vans como complementar ao sistema de ônibus. Argumenta que elas poderiam diminuir o transporte individual motorizado e otimizar a rede de transportes, funcionando, por exemplo, como alimentadora de sistemas troncais e operando em polos de atração com demanda irregular durante o dia, como em universidades.

Os argumentos que prezam exclusivamente pela complementaridade das vans – alegando que a situação em que estas atuam como competidoras do sistema por ônibus geraria excesso de oferta – parecem ignorar, ou subestimar, uma importante causa da origem do transporte alternativo, qual seja, a baixa qualidade do serviço prestado pelos operadores tradicionais. Existe uma grande carência por parte da população de usuários de transporte público – é ela quem está na origem do surgimento e expansão do transporte irregular. Não é porque a milícia o controla ou apoia que ele se desenvolve, mas porque há clientes, há pessoas que precisam e que pagam por este serviço.

Amorim (2009), em estudo de caso acerca da inserção do transporte alternativo no município de Belford Roxo (na Baixada Fluminense), aponta que a competição entre as vans e os ônibus teve consequências positivas no deslocamento de passageiros entre esta cidade e o centro do Rio de Janeiro. O autor observou que a competição entre os operadores tem gerado pressões por melhorias no transporte, tais como: a busca dos operadores de ambos os sistemas por treinamentos, o que teria contribuído para um aumento da satisfação dos passageiros e redução das multas e acidentes de trânsito, e a maior organização dos alternativos, que se reuniram em cooperativas. Outra importante consequência da competitividade consiste no aumento da inserção social dos moradores de Belford Roxo, pois com uma maior oferta de transporte esta população pôde ter melhor acesso ao centro comercial carioca, o que representa uma diminuição do distanciamento social a oportunidades de trabalho. Embora este estudo de caso faça referência ao transporte alternativo intermunicipal, a realidade da população de Belford Roxo em muito se aproxima da de moradores de regiões periféricas do município do Rio de Janeiro, sendo perfeitamente comparável este exemplo à análise do transporte intramunicipal carioca.

Maia (2009) também fornece evidências da importância do transporte alternativo para a mobilidade urbana e destaca, também, o papel deste como um mecanismo facilitador de inclusão social de populações periféricas. Por meio de um estudo de caso a respeito do transporte por vans e Kombis no bairro de Bangu, na zona oeste do Rio de Janeiro, o autor aponta que o transporte alternativo é capaz de oferecer um serviço que atende melhor às necessidades de deslocamento da população, pois atende às linhas de desejo dos moradores. As vans conferem, segundo o autor, maior mobilidade entre sub-bairros dentro de Bangu e entre este e regiões que são polos de trabalho, como a região central da cidade e o bairro de Jacarepaguá. O autor destaca, ainda, que a organização dos operadores das vans e ônibus em cooperativas e sindicatos permitiu

que o transporte crescesse em quantidade, organização e captação de demanda. No entanto, o transporte alternativo por vezes apresenta problemas como horário irregular e demora na chegada aos terminais, os quais, por sua vez, poderiam ser sanados caso houvesse melhor regulação e fiscalização da atividade, segundo o autor.

Observados os cuidados cabíveis à regulação do sistema de transporte por vans, a próxima seção concluirá que este tem potencial para aumentar a oferta de transporte público coletivo, servindo à demanda insatisfeita pelo atual sistema público e representando uma nova alternativa aos usuários do transporte individual. As vans também podem tornar o sistema rodoviário mais eficiente, complementando os ônibus, mas também competindo com eles.

## **5. Organização Industrial do SPPO-RJ**

Após a apresentação da estrutura e da regulação do serviço de transporte público urbano rodoviário na cidade do Rio de Janeiro, torna-se oportuno discorrer acerca das críticas que pesam sobre estes temas e do que seria um modelo desejado – do ponto de vista da maximização do bem-estar social.

### **5.1 Críticas de terceiros**

A nosso conhecimento, inexistem trabalhos acadêmicos aprofundados em Direito e/ou Economia sobre o tema específico da regulação do transporte de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. Por conta disso, esta subseção se baseia muito em críticas emanadas de atores envolvidos, como membros do Legislativo, de Tribunais de Contas, do Ministério Público etc. e da mídia que cobre o assunto junto à população usuária do transporte e procura remetê-las à Teoria Econômica da Regulação.

Vale, destarte, mencionar Gomide (2004), que cobriu as experiências de Goiânia, Brasília e São Paulo, e foi enfático particularmente no que tange o processo de racionalização, apontando suas vantagens, porém destacando a falta de pressão competitiva e arranjos contratuais que incentivem melhorias para os usuários. O trecho a seguir, de Gomide (2004), se aplica aos casos lá estudados, mas certamente se aplica também à cidade do Rio de Janeiro:

“Percebe-se que as reformas em curso colocam ênfase na solução de problemas de eficiência produtiva, procurando mais reduzir custos de operação e de coordenação dos serviços do que melhorar a eficácia social e o atendimento à população. Concentram-se claramente nas ineficiências decorrentes da tradicional organização dos serviços por linhas, geradoras de superposições de serviços e conflitos operacionais entre as empresas delegatárias, que tornam complexas as tarefas de gestão e coordenação da parte do agente governamental. Tal fenômeno pode ser entendido como uma estratégia competitiva das empresas para fazer frente ao ambiente de maior competitividade e queda de receitas. Um traço comum nos três casos estudados é o agrupamento dos serviços por área geográfica, visto como uma base importante para a operação de consórcios operacionais. Outro traço comum é a atribuição de maior autonomia à iniciativa privada para planejar a operação dos serviços, porém sem a devida contrapartida da maior

pressão competitiva, via incentivos contratuais ou uso da concorrência potencial para entrada no mercado.”<sup>28, 29</sup>

Em outras palavras, as reformas implementadas nos últimos anos em grandes cidades brasileiras – inclusive no Rio de Janeiro – buscam atender interesses dos proprietários de empresas prestadoras do serviço e, no máximo, do regulador. E não se pode descartar a origem de tais características estar associada à badalada Teoria da Captura, haja vista os problemas relatados a seguir.

No que diz respeito especificamente ao processo de reestruturação do SPPO-RJ, a rigidez das cláusulas referentes aos critérios de habilitação dos concorrentes e de avaliação das propostas técnicas suscitaram o questionamento sobre a possibilidade de o poder concedente, a SMTR, ter elaborado um edital tendencioso, que favorecesse as empresas cariocas já operantes do serviço de transporte. Em julho de 2012 o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro expediu relatório apontando indícios da formação de cartel e irregularidades na documentação das empresas que disputaram e venceram a CO 10/2010, para concessão do serviço de transporte por ônibus. Entre os indícios, apontados no relatório do conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes<sup>30</sup>, destacam-se: i) das 41 empresas que compuseram os quatro consórcios vencedores, 16 delas participaram em mais de um consórcio; ii) o endereço oficial dos quatro consórcios vencedores era o mesmo: a sede do Sindicato das Empresas de Ônibus da cidade do Rio de Janeiro (Rio Ônibus); iii) os CNPJs dos quatro grupos foram abertos no mesmo dia; e iv) os consórcios procuraram as garantias financeiras exigidas no edital na mesma instituição bancária e no mesmo dia.

Em 2013, movimentos populares manifestaram-se por melhorias na qualidade dos serviços de transporte na cidade, contra o aumento das passagens de ônibus, por mais transparência sobre os contratos de concessão e pleitearam investigações sobre a cartelização do setor. Em decorrência da pressão popular, o aumento do preço das passagens foi adiado e foi instaurada a chamada CPI dos Ônibus, com o objetivo de investigar irregularidades na CO 10/2010. No entanto, a investigação do TCM foi arquivada e a CPI dos Ônibus foi posteriormente suspensa.<sup>31</sup> Em agosto de 2017, porém, foram presos na Operação Ponto Final da Polícia Federal o empresário do setor de ônibus Jacob Barata Filho e o ex-presidente da Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio (Fetranspor) Lélis Teixeira, suspeitos de participação em esquemas de corrupção no transporte público.

Além dos claros indícios de formação de cartel, possivelmente com o aval de autoridades corruptas, o programa de racionalização das linhas de ônibus também foi alvo de críticas. A

---

<sup>28</sup> Não custa ressaltar que as três cidades realizaram reformas muito antes do Rio de Janeiro e que a análise de Gomide (2004) – e suas críticas – datam de mais de cinco anos antes da licitação e mais ainda da reforma por racionalização no transporte da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>29</sup> Os temas da falta de pressão competitiva no mercado e também pelo mercado (via concorrência potencial) serão centrais na análise das próximas subseções.

<sup>30</sup> Processo TCM-RJ n. 040/005505/2010, de 06/10/2010, arquivado em 26/06/2013, sob argumentação de que não havia configuração de cartel, uma vez que as empresas com a maior parte do controle acionário em cada consórcio não são as mesmas. O arquivamento das investigações do TCM contrariou a análise da equipe técnica do próprio TCM e a opinião de especialistas, conforme divulgado em: <https://oglobo.globo.com/rio/tcm-arquiva-investigacoes-sobre-suspeita-de-cartel-em-empresas-de-onibus-do-rio-8817978#ixzz5GvT7YmZC> e em <https://oglobo.globo.com/rio/especialistas-criticam-tcm-sobre-arquivamento-de-investigacoes-8826814#ixzz5GvTtG5fL>. Acesso em 25/05/2018.

<sup>31</sup> Conforme divulgado pelos jornais em: <http://oglobo.globo.com/rio/tcm-arquiva-investigacoes-sobre-suspeita-de-cartel-em-empresas-de-onibus-do-rio-8817978#>> e em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/justica-nega-recurso-para-retomada-da-cpi-dos-onibus-no-rio.html>>. Acesso em 08/05/2018.

despeito das melhorias apontadas pela SMTR, o programa foi alvo de reclamações por parte dos usuários dos ônibus e daí objeto de ação do Ministério Público, mesmo após ajustes no projeto original. Os promotores questionaram a ausência de metas que melhorassem o tempo de viagem, e o aumento de custos para os passageiros, e afirmaram que a população deveria ter sido consultada sobre a implementação da racionalização. A 8ª Vara de Fazenda Pública indeferiu os requerimentos, mas o MP recorreu, argumentando que “sem uma metodologia correta (matriz ‘origem-destino’), consulta pública, relação custo-benefício positiva para o usuário e monitoramento de eficiência, o que se terá é uma constante indignação dos consumidores e uma contínua instabilidade do sistema”.<sup>32</sup>

## **5.2 Críticas dos autores**

Esta subseção apresenta críticas finais dos autores deste artigo acerca do sistema adotado para o transporte público municipal no Rio de Janeiro.

Referente à reestruturação do SPPO-RJ, a despeito das investigações sobre irregularidades no processo de licitação e sobre a formação de cartel, podem ser apontados diversos aspectos do edital da concorrência que não convergem para as metas da própria concessão e da reestruturação do setor, uma vez que limitam a competição entre operadores.

Chama a atenção a extensão do prazo da concessão: vinte anos contados a partir da assinatura do contrato, e prorrogável por mais vinte. De acordo com Gomide e Carvalho (2016), que replica ensinamentos já clássicos de Laffont e Tirole (1993), é importante que os contratos de concessão em transportes urbanos tenham prazos relacionados à natureza dos investimentos e dos ativos necessários. Prazos de concessão inferiores à vida útil dos ativos envolvidos – ônibus e garagens, neste caso – podem desestimular a concorrência no momento da competição e favorecer as empresas já atuantes no mercado. Por outro lado, prazos mais curtos estimulam as empresas a operarem de maneira mais eficiente durante a vigência do contrato, buscando recuperar os investimentos realizados, tendo em vista que ao final deste ocorrerá nova licitação.

Levando-se em consideração que a reestruturação do SPPO não delegou à concessionária a obrigação de obras de infraestrutura ou tecnologias especiais, pode-se dizer, portanto, que o prazo estabelecido é demasiadamente longo. Gomide e Carvalho (2016) destacam que nas licitações de São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, o prazo de concessão foi de dez anos. Há de se ressaltar que transporte público rodoviário não requer grandes aportes em investimento inicial, tendo, portanto, baixo custo fixo, quando comparado a modais como trens ou metrô. Ademais, a maior parte deste custo fixo é em garagens e frota de ônibus, sendo, portanto, em grande parte recuperável, e não custo afundado.

Destaca-se também que o próprio modelo de concessão, como visto, na medida em que confere um direito exclusivo e garante o equilíbrio econômico-financeiro do operador, colabora para que o concessionário atue apenas no limite estrito das regras da autoridade pública, dada a praticamente ausência de competidores. Seu foco não está no consumidor, pois este simplesmente não tem alternativas, dada a baixa substitutibilidade entre os modais que não se acercam da origem ou do destino num deslocamento. Daí a vantagem do paratransito (vans, por exemplo), que além de mais flexível e capilarizado no trajeto *vis-à-vis* modais de maior escala (como trens e metrô) compõe mola propulsora de concorrência, desde que não represente risco

---

<sup>32</sup> Conforme divulgado em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/racionalizacao-de-onibus-no-rio-e-alvo-de-acao-do-ministerio-publico.html>>. Acesso em 09/05/2018.

ao usuário nem à comunidade em que se insere. Para isso, basta o poder público exercer seu papel no interesse do usuário de transporte e não como se evidenciou nos últimos tempos no transporte carioca e fluminense.

No caso do município do Rio de Janeiro, a concessão por área com rotas definidas faz com que o usuário tenha a opção de escolher entre diferentes concessionários apenas nos lugares onde há linhas inter-regionais. Ao locomover-se em uma mesma RTR, os usuários podem escolher entre diferentes linhas, porém todas são operadas desde 2010 pelo mesmo consórcio. Cabe observar, ainda, que quatro empresários são donos de um terço da participação nos quatro consórcios.<sup>33</sup> Isso coloca em dúvida se há a competição inclusive nas linhas inter-regionais, pois elas podem ser operadas pela mesma empresa ou por empresas pertencentes ao mesmo grupo.

Outro aspecto que compõe a crítica sobre a carência de pressão competitiva no sistema carioca de transporte por ônibus foi descrito no Anexo I do edital da Concorrência n. CO 10/2010. Nesse documento foi mencionada, entre as “Ações Atuais na Administração do Sistema de Transportes Coletivos por Ônibus - STCO-RJ” (cláusula XI), a intenção de padronizar a pintura dos coletivos. De fato, atualmente os ônibus têm uma pintura padrão, com cores que diferem sutilmente de acordo com a RTR a que pertencem. Entretanto, ressalta-se que, se por um lado a pintura supostamente promove a “facilidade de identificação e escolha do deslocamento desejado” (texto do Anexo I do edital), na prática ela dificulta a identificação por parte do passageiro da empresa que lhe está prestando serviço, mesmo após utilizar-se do serviço – caracterizando verdadeiro bem credencial, na terminologia microeconômica, característica que dificulta a concorrência. Com isso, qualquer avaliação sobre a qualidade do transporte – como o estado de conservação, limpeza e conforto dos veículos, educação e proficiência do motorista etc. – fica inviável, já que todos os ônibus parecem idênticos à distância e mesmo após o seu uso. Tal medida, portanto, de padronização da cor dos coletivos, combinada com a virtual ausência do nome da empresa no veículo – habitualmente aparece o do consórcio em letras bem pequenas e menor ainda o da empresa, mesmo no exterior do veículo – impossibilita a competição via qualidade entre os operadores.<sup>34 35</sup>

No que diz respeito ao Decreto n. 38.279, sobre o aperfeiçoamento do serviço dos ônibus, destaca-se que a complexidade das regras delegadas a diferentes órgãos públicos para o acompanhamento da qualidade do serviço concedido pela SMTR pode ser interpretada como uma consequência da reestruturação do SPPO ocorrida em 2010. A concessão do sistema de transporte urbano por ônibus, como visto, limitou a competição entre os operadores e, então, extinguindo-se a pressão de mercado por qualidade no serviço prestado, coube ao poder público instituir regras para acompanhamento dos concessionários e realizar intensa atividade fiscalizatória. Mais uma vez não foi observado o princípio básico da Economia de introduzir concorrência onde for possível e conceder e licitar apenas onde for estritamente necessário. A fundamentação destes ensinamentos está no famoso Primeiro Teorema do Bem-Estar, que implica a consciência de que é a concorrência que propicia eficiência e bem-estar aos consumidores e que Regulação propicia, na melhor das hipóteses, um resultado *second-best*.

<sup>33</sup> Conforme divulgado em: <https://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>. Acesso em: 09/05/2018.

<sup>34</sup> Conforme amplamente noticiado, ao invés de implantar o corredor de Bus Rapid Transit (BRT) para ser uma alternativa para o usuário de transporte, optou-se por extinguir em massa linhas de ônibus, evitando assim qualquer possibilidade de concorrência no setor, mais uma vez. Fonte: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37001541>>. Acesso em 03/04/2019.

<sup>35</sup> A competição na dimensão preço, historicamente ausente e em certa medida introduzida ao sistema com o surgimento do paratransito por vans, será objeto da próxima subseção.

Ademais, não foi observada a fixação de metas a serem atingidas pelos concessionários, nem outros aspectos essenciais a uma boa regulação. Gomide e Carvalho (2016) pontuam que o controle da qualidade em transportes urbanos pode basear-se em pesquisas de percepção entre usuários e em parâmetros operacionais tais como índices de conforto, segurança e confiabilidade. Esses mecanismos poderiam tornar mais objetivas as atividades regulatórias e de fiscalização do poder público, além de simplificar o aparato institucional estabelecido por meio do decreto de aperfeiçoamento.

No tema relativo ao programa de racionalização das linhas de ônibus, em acréscimo às reclamações dos passageiros já apresentadas, destaca-se, aqui, que apesar de visar incrementar a eficiência (produtiva) do sistema de transporte, encurtando ou extinguindo linhas com sobreposição de rotas e evitando a circulação de ônibus vazios, o programa elimina a pouca competição (entre diferentes empresas que controlavam linhas sobrepostas) que havia e contribui para a perda de eficiência do sistema em outros aspectos. Antes o consumidor podia pegar ônibus de uma outra linha, ao menos na próxima vez que fizesse o trajeto, caso determinada linha não lhe atendesse adequadamente – como comumente ocorre de um motorista indelicado ou que simplesmente não para no ponto apesar do sinal do passageiro. Agora esta possibilidade não só inexistente – pois não há linhas efetuando trajetos semelhantes, nem é fácil identificar quem está prestando o serviço. O novo modelo de operação instituído contribui, portanto, ainda mais para o enfraquecimento da pressão competitiva no setor (que já não é grande, face ao inadequado controle de preços, foco da próxima subseção) e, nos diversos casos em que aumenta o número de baldeações do passageiro, torna o serviço mais caro e menos vantajoso para ele, estimulando ainda o uso de transporte privado em detrimento do uso do transporte coletivo e suas inerentes externalidades negativas à sociedade

No tocante ao número de baldeações, não há hoje justificativa técnica alguma para a integração apenas parcial dos modais de transporte. Atualmente (abril de 2019), por exemplo, inexistente integração entre o metrô e a imensa maioria dos ônibus da cidade.

No que diz respeito à política tarifária, compete destacar que o reajuste anual das tarifas e a revisão delas, conforme descrito anteriormente, estão calcados nos custos do operador, certamente os custos informados pelo operador, em clássico problema de informação assimétrica entre regulador e ente regulado, amplamente estudada na literatura econômica (vide os manuais de Regulação já mencionados). A receita do concessionário, por outro lado, está vinculada à arrecadação de tarifas, conforme exposto na cláusula 17.02 do edital: “O concessionário será remunerado através da arrecadação de tarifas pagas diretamente pelos usuários dos serviços”. Dessas condições decorre que na medida em que os custos aumentam, o concessionário perde rentabilidade e, amparado pelo direito de manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro, pode requerer a revisão dos preços.

A política tarifária com base nos custos do operador fomenta o chamado “ciclo vicioso da perda de competitividade do transporte urbano”, tal como definido por Vasconcellos *et al* (2011). Neste ciclo, fatores tais como o aumento dos preços do transporte público urbano (TPU) e o incentivo ao transporte individual geram perda de demanda do transporte público, redução da receita do operador e, finalmente, aumento do custo por passageiro. A queda de produtividade e rentabilidade do concessionário gera desequilíbrio econômico-financeiro e justifica o aumento da tarifa do TPU, o que por sua vez gera perda de qualidade e competitividade deste sistema, insatisfação dos usuários e aumento do uso de transporte individual, reiniciando o ciclo de perda de competitividade do transporte público. Quem perde é toda a sociedade.

Destaca-se que o Plano Diretor de Transporte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro aponta o crescimento do transporte individual e o declínio do coletivo. Dados sobre as viagens motorizadas diárias realizadas por modo de transporte, em pesquisas de 2003 e de 2012, mostram que a taxa de crescimento anual do transporte individual (3,46%) é superior à do modo coletivo (1,91%), o que explica a perda de participação das viagens coletivas no total. Esses dados são um indicativo da perda de competitividade do transporte público na região metropolitana em relação aos modais privados individuais, o que está associado a externalidades negativas, tais como maiores congestionamentos e poluição do ar.

Outro aspecto da política tarifária do SPPO também é alvo de questionamentos. A cláusula 17.02 definiu que “o valor da tarifa inicial dos serviços para todas as Redes de Transportes Regionais – RTRs será o valor do Bilhete Único previsto no Projeto de Lei do Bilhete Único”. Destarte, optou-se pela padronização do valor das tarifas de ônibus convencionais. Nesse sentido, questiona-se o motivo da não adoção de um preço máximo, um teto (ao invés de um valor fixo padrão), como recomenda a Teoria Econômica para serviços públicos concedidos, que pudesse viabilizar a concorrência entre os concessionários das diferentes RTRs e a competição intermodal. Em outras palavras, poder-se-ia autorizar e estimular as empresas de ônibus a darem desconto ou simplesmente cobrarem tarifas mais baixas. Mas para que isso ocorra em equilíbrio – preços mais baixos, induzidos pela concorrência – é necessária a presença de pressão competitiva, e o modelo regulatório prevalente na RMRJ (e em muitos outros locais) é o de minimizar ou eliminar esta saudável força motriz que atua em prol dos usuários e da sociedade em geral. Conforme arguido anteriormente a divisão da cidade em regiões, a autorização de consórcios no certame, e até a harmonização da pintura dos veículos vão neste sentido, dentre outros. O banimento em grande parte do transporte alternativo ou paratransito é mais uma peça deste quebra-cabeças.

Soares (2009) discorre que as políticas tarifárias têm a difícil tarefa de harmonizar interesses conflitantes de usuários do serviço de transporte, operadores e poder público. Pela ótica do usuário, devem ser analisadas sua capacidade econômica, qualidade e oferta desejada. A rentabilidade e possibilidade de expansão do serviço devem ser analisadas sob a ótica do operador e, por fim, a adoção de um modelo de determinação de tarifa e a capacidade de subsídio e regulação, sob a ótica do gestor, o poder público. A exposição acerca do mecanismo de alocação das concessões, seus prazos e a fixação, reajuste e revisão das tarifas de ônibus no Rio de Janeiro já – mesmo antes dos recentes desdobramentos policiais, com prisões e denúncias de cartel – levava a concluir que este está na contramão do objetivo de harmonização de interesses. Isso porque o aumento do valor das tarifas não está condicionado à ampliação da oferta do serviço de transporte, a melhorias na qualidade ou à provisão para investimentos, que seriam do interesse dos usuários do serviço. Sob a ótica do operador, a política favorece a perda de demanda e de competitividade e resguarda integralmente o operador de qualquer risco, pois qualquer eventual perda é repassada à tarifa. Pela ótica do gestor, essa política leva à pressão para aumento de subsídios e à captura do regulador pelo operador, que tem o suporte legal para o reajuste das tarifas, ainda que isso leve à perda de competitividade no setor e à piora da mobilidade urbana.

### 5.3 O Modelo ideal para o SPPO

A discussão a respeito da pressão competitiva no sistema de transporte por ônibus no Rio de Janeiro torna oportuno um exame sobre qual estrutura de mercado estudada pela Teoria Econômica mais se aproxima da realidade nesse setor.

Das seções anteriores, resta claro que na regulação do SPPO na RMRJ não há qualquer priorização da ideia de competição, nem no mercado nem pelo mercado – muito pelo contrário. No modelo ideal para o caso concreto, onde existe espaço para vans e ônibus se complementarem e também concorrerem, tem-se o oposto do que se viu nas décadas recentes no Rio de Janeiro. O sistema de transporte que já não era bom, passou a conviver com licitações direcionadas e a institucionalização do conluio, além da eliminação dos fatores que representavam alguma incursão de pressão competitiva, como linhas sobrepostas e veículos de cada empresa com uma cor própria e o nome da empresa em letras garrafais.

O carioca hoje é refém de um sistema de transporte por ônibus operado por apenas quatro consórcios, que representam 41 empresas, em mais que oligopólio, um verdadeiro conluio institucionalizado. Como cada consórcio tem o direito exclusivo de operação em uma Região de Transporte Regional – RTR, o setor tem na verdade uma estrutura mais próxima da de monopólios – e não precisaria ser assim.

Há outras características do SPPO-RJ que reiteram a existência do modelo de mercado sem concorrência entre os operadores. Por meio, por exemplo, do programa de racionalização das linhas, foram extintas ou modificadas as linhas em que havia sobreposição de percursos, ou seja, buscou-se eliminar as disputas por passageiros entre os motoristas de ônibus.<sup>36</sup>

Outra característica dos monopólios presente no serviço de transporte público rodoviário do município carioca é a existência de fortes barreiras à entrada neste setor, uma vez que os vencedores da concorrência de 2010 adquiriram o direito de concessão do serviço por vinte anos, renováveis. Um regime de permissão facilitaria em muito a entrada e, portanto, a manutenção de alguma pressão competitiva. A cidade é dinâmica, cresce em diferentes direções, e assim deveria ser também a sua malha de transportes públicos, especialmente em um setor onde há oportunidades lucrativas, pois o custo afundado é muito baixo, e boa parte do custo fixo é recuperável, como é o caso do transporte público rodoviário. (Tanto é assim que surgiu o paratransito na cidade!)

Uma das possíveis justificativas para a imposição de uma estrutura de monopólio sobre o SPPO-RJ teria base na teoria econômica sobre monopólios naturais. Segundo Posner (1969), se toda a demanda dentro de um mercado relevante pode ser satisfeita por um custo menor quando ofertada por apenas uma firma do que seria por duas ou mais firmas, então este mercado é um monopólio natural. A livre competição não seria viável em mercados com essa característica, pois levaria empresas a fusões ou falência ou levaria a resultados ineficientes, com desperdício de recursos. Por outro lado, seriam necessários controles por parte de reguladores, a fim de assegurar uma performance satisfatória do(s) ofertante(s), tais como controle de lucros e tarifas, qualidade do serviço e condições de entrada no mercado.

A estrutura do transporte público por ônibus no Rio de Janeiro, entretanto, não atende aos requisitos que justificam a implantação de um monopólio natural no SPPO-RJ, ao contrário do que está implícito no programa de racionalização do transporte – que abarca também a supressão de linhas de ônibus que coincidem com o trajeto dos corredores BRT. A teoria econômica de monopólios naturais aponta que essa estrutura concentrada somente é superior a um modelo de concorrência quando os custos fixos irrecuperáveis – os *sunk costs* – são substancialmente elevados e os custos marginais muito baixos. Esse não é o caso do SPPO, uma

---

<sup>36</sup> Segundo a SMTR, a racionalização das linhas “está gerando serviços com intervalos mais regulares e permitindo o fim da disputa por passageiros nos pontos, uma vez que as empresas agora atuam como consorciadas e não mais como concorrentes.” Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smtr/racionalizacao/porque>. Acesso em: abr/2019.



vez que os custos fixos, embora existam, não são elevados o suficiente para justificar a manutenção de um monopólio e boa parte dele é recuperável, ou seja, pode ser reavida em caso de insucesso da atividade empresarial. Mais uma vez, se isso não fosse verdade, ou seja, se o setor não fosse caracterizado assim, não teria havido o surgimento do transporte alternativo por vans e kombis. Trata-se aqui de um argumento clássico de Preferência Revelada. A título de comparação, não vemos o surgimento de um provedor alternativo de energia elétrica ou de água, certo? Esses sim são setores caracterizados como monopólio natural, e ainda assim, ainda neles, essa caracterização como monopólio natural é imensamente questionável (face especialmente ao avanço tecnológico recente) e diversos países têm inserido concorrência em alguns segmentos deles, especialmente na distribuição.<sup>37</sup>

A competição via preços no modelo existente é impossível por definição (e não precisava ser!), restando em princípio somente a dimensão qualidade para as empresas competirem por usuários. Alguns fatores do próprio modelo do SPPO, no entanto, não contribuem para que os operadores busquem melhorias a fim de captarem passageiros. Um destes fatores é que, conforme destacado anteriormente, embora o edital de concessão tenha estabelecido que as empresas de ônibus devam prezar pelo conforto e segurança dos usuários, pela regularidade e continuidade do serviço e pelo aperfeiçoamento técnico, entre outros parâmetros, não foram estabelecidos critérios objetivos de mensuração deles e, além disso, penas brandas são aplicadas em caso de descumprimento das normas. É concorrência de menos e Regulação demais – e malfeita.

Haver empresários com participação em empresas de diferentes consórcios ou, pior ainda, um cartel no SPPO, instituído com o apoio do Estado, constitui mais um mecanismo por meio do qual inibe-se a competição entre as empresas, em quaisquer vias de competição – qualidade ou preço –, uma vez que os consórcios operam de maneira coordenada. E nada disso surpreende, nem a elevada concentração industrial do mercado de transporte em questão nem mesmo a cartelização do setor, conforme apontado pelo TCM – face a todos os movimentos regulatórios apontados de exclusão gradativa de qualquer possibilidade de pressão competitiva no setor – e nisso se inclui a proibição da circulação de vans.

Pode-se dizer que o paratransito no município carioca surgiu em decorrência da incapacidade de ônibus e metrô atenderem a demanda por transporte de populações periféricas e/ou em áreas de difícil acesso. Vans transitam – ainda hoje e normalmente ilegalmente – as mesmas avenidas que os ônibus, devido especialmente a falhas na oferta do serviço monopolista. Houve, nos últimos anos, algum reconhecimento da importância do transporte alternativo, porém a forma como ele tem sido incorporado ao sistema de transporte público urbano não contribui em todo o seu potencial para que haja melhorias neste. Embora a complementaridade das vans seja importante para garantir a mobilidade de populações em áreas de difícil acesso ou onde não operem linhas de ônibus, ao admitir-se que as vans devam operar apenas como uma extensão do SPPO e, ainda, com o mesmo preço das tarifas de ônibus, mais uma vez inibe-se a pressão competitiva no setor. Tem-se, portanto, que o atual quadro regulatório do transporte

---

<sup>37</sup> Em setores caracterizados como monopólios naturais – como portos e ferrovias – o questionamento de Morais (2010) no trecho a seguir sobre a estrutura física desejável é pertinente: “Por fim, resta ainda a questão mais de longo prazo que trata da estrutura (física) portuária que se quer ter no Brasil — e que ainda permanece sem resposta. Assim como a regulação de ferrovias visa ao mesmo tempo democratizar o acesso àquela infraestrutura e evitar que se desperdicem recursos com a duplicação desnecessária (o exemplo clássico, de livro-texto, que se quer evitar são duas ferrovias em paralelo ligando os mesmos pontos A e B), o setor portuário também deve refletir tal preocupação com o uso eficiente dos recursos (escassos) disponíveis.”

Em setores onde não se caracteriza o monopólio natural – como qualquer modalidade de transporte rodoviário – esse questionamento não é relevante.

público urbano dificulta o desenvolvimento da alternativa proposta pelo próprio mercado às falhas do transporte por ônibus.

Haja vista a importância do transporte alternativo para uma maior mobilidade urbana, especialmente de populações periféricas, e as vantagens advindas de uma maior competitividade no sistema de transportes, argumenta-se que as vans deveriam ser incorporadas ao sistema regular de maneira mais ampla. Cabe a um quadro regulatório mínimo adequadamente desenhado – regrado pelo regime de permissão – para as vans (e idealmente também para ônibus) garantir que os operadores não sejam ligados a organizações criminosas, além da segurança do transporte de passageiros. O planejamento para esse novo sistema também deveria ter a cautela de não levar ao excesso de oferta do serviço, o que pode ocasionar maiores congestionamentos e levar os operadores do serviço ao desequilíbrio econômico-financeiro e à falha de descontinuidade na oferta – mas face a todas as evidências apresentadas, estamos muitíssimo longe desta situação e por décadas ainda esta não carece de ser nossa preocupação na RMRJ. Além disso, como todos os demais modais de transporte, as vans devem operar de forma coordenada e integrada ao sistema de transportes como um todo.

## **6. Conclusão**

O presente artigo buscou esclarecer aspectos teóricos relacionados à regulação econômica de transportes públicos urbanos rodoviários, apresentar a estrutura regulatória do transporte por ônibus e a expansão do transporte alternativo no município do Rio de Janeiro nos últimos anos e, em seguida, apontar as falhas existentes, bem como discutir características de um sistema de transporte desejável.

Revisitamos os três eventos principais que definiram a estrutura regulatória do transporte por ônibus, quais sejam: o certame de 2010, o qual definiu a concessão do serviço por ônibus sob a forma de monopólios por áreas, o decreto de aperfeiçoamento do SPPO e o processo de racionalização das linhas. Pode-se interpretar, no entanto, que estes dois últimos eventos ocorreram por consequência de falhas no primeiro. Estas imperfeições decorrem tanto das evidências de formação de cartel no processo de licitação, com a participação do Estado, quanto de aspectos técnicos do modelo de concessão.

A reestruturação do SPPO instituída em 2010, apesar de possuir textualmente metas relacionadas à segurança, continuidade, conforto e modicidade tarifária, entre outros valores, não apresenta mecanismos objetivos para atender estas supostas finalidades. Destacam-se, entre as críticas à concessão de 2010, o extenso prazo da concessão, a ausência de metas de qualidade baseadas em parâmetros objetivos, penalidades brandas aos operadores em caso de infrações e, principalmente, a praticamente ausência de pressão competitiva do modelo. Soma-se a isto uma política tarifária que garante a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos operadores e de sua lucratividade, sem a obrigação de contrapartida na qualidade do serviço ou de atração de demanda e que, ademais, corrobora para a perda de competitividade do setor de transporte público urbano, em verdadeiro círculo vicioso.

O transporte alternativo (paratransito na nomenclatura internacional) no município carioca emergiu em decorrência da incapacidade do sistema formal de atender populações em áreas distantes e/ou de difícil acesso, mas também em trechos servidos (inadequadamente ou insuficientemente) pelo transporte regular – o que salienta o aspecto de concomitância ou sobreposição, para além da complementariedade comumente apontada. Face à crescente

demanda por este serviço, tem sido reconhecida a sua importância para a mobilidade na cidade. Devido à sua organização em entidades de classe, o transporte por vans tem sido paulatinamente incorporado ao transporte regular, mas ainda de maneira incipiente. Este processo de regularização está limitado, no entanto, à atuação das vans apenas como uma forma de transporte complementar aos ônibus, ou seja, onde os ônibus – organizados em monopólios por regiões da cidade – não chegam. Neste artigo, baseando-se em dados a respeito da importância das vans para a mobilidade urbana, em estudos de caso em que foram evidenciados efeitos benéficos advindos da competitividade entre ônibus e vans e à luz do problema de baixa pressão competitiva no SPPO, argumenta-se (à luz da Teoria Econômica) que a regulação das vans deveria permitir que estas atuem como competidoras do sistema de ônibus. Ressalva-se que um quadro regulatório para o transporte complementar deve também garantir que este não esteja associado a entidades criminosas e que esteja sujeito à fiscalização e metas de qualidade tal como os ônibus (deveriam ser).

Sugere-se que futuros trabalhos investiguem dados mais precisos de demanda e oferta por transporte alternativo no município e em outras localidades brasileiras, tanto do sistema formal, que oferece informações de bilhetagem eletrônica, como dos modos irregulares, via pesquisas de campo. Quanto ao SPPO, sugere-se que pesquisas futuras investiguem empiricamente a perda de competitividade do setor e proponham técnicas para acompanhamento da qualidade e monitoramento da oferta e atração de demanda.

É certamente importante mapear este mercado – nos seus diferentes modais e nas suas inter-relações – para subsidiar o desenho de um marco regulatório eficiente e que atenda à estratégia de desenvolvimento da cidade. No entanto, ainda mais importante – e mesmo na ausência destes estudos e mapeamentos – é primar pela concorrência no transporte público urbano de passageiros. Qualquer medida (regulatória) que instaure algum tipo de pressão competitiva no setor será benéfica a usuários e à sociedade como um todo.

## Referências

AMORIM, Paulo R. P. Regulamentação e Competitividade: A inserção do transporte alternativo no município de Belford Roxo gerando uma maior inclusão social. **Revista Novo Enfoque**, [S. l.], v. 8, ed. 8, jun. 2009. Disponível em: <http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoco/files/08/08.pdf>. Acesso em: abr. 2019.

ARMSTRONG, Mark; PORTER, Robert H. *Handbook of Industrial Organization*. 3 ed. Elsevier, 2007.

BALASSIANO, Ronaldo. Transporte por Vans: O que considerar no processo de regulamentação. **Revista Transportes**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 87-105, Nov. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 25 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm). Acesso em: mar. 2019.

CHURCH, J.R; WARE, R. *Industrial Organization: A Strategic Approach*. McGraw-Hill. New York, 2000.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO INSTITUÍDA PELA RESOLUÇÃO Nº 433/2008. **Relatório Final, 14 nov. 2008.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.marcelofreixo.com.br/cpi-das-milicias>. Acesso em: abr. 2019.

COSTA, Camilla. No caminho do BRT: as histórias por trás do legado da Rio 2016. **bbc.com**, Rio de Janeiro, p. 1-2, 8 ago. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37001541>. Acesso em: abr. 2019.

G1 RIO. Justiça nega recurso para retomada da CPI dos ônibus no Rio. **g1.globo.com**, Rio de Janeiro, 02 out. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/justica-nega-recurso-para-retomada-da-cpi-dos-onibus-no-rio.html>. Acesso em: mai. 2018

\_\_\_\_\_. Rio terá que refrigerar 100% da frota de ônibus até o fim de 2016, decide TJ. **g1.globo.com**, Rio de Janeiro, 23 fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/rio-tera-que-refrigerar-100-da-frota-de-onibus-ate-o-fim-de-2016-decide-tj.html>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Após 5 meses, usuários reprovam racionalização de ônibus no Rio. **g1.globo.com**, Rio de Janeiro, 03 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/apos-5-meses-usuarios-reprovam-racionalizacao-de-onibus-no-rio.html>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Racionalização de ônibus no Rio é alvo de ação no Ministério Público. **g1.globo.com**, Rio de Janeiro, 04 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/racionalizacao-de-onibus-no-rio-e-alvo-de-acao-do-ministerio-publico.html>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Justiça mantém decisão e Rio tem que climatizar 100% da frota de ônibus. **g1.globo.com**, Rio de Janeiro, 06 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/09/justica-mantem-decisao-e-rio-tem-que-climatizar-100-da-frota-de-onibus.html>. Acesso em: mar. 2018.

GALBRAITH, John K. **Capitalismo Americano: O Conceito do Poder Compensatório**. Novo Século, 1952.

GOMIDE, Alexandre de A. (coord.). **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso**. Brasília: Ipea: Ministério das Cidades, 2004. (Relatório de pesquisa).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. A regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; 355 EALR, V. 12, nº 3, p. 320-359, Set-Dez, 2021

CUNHA LINKE, Clárisse (org.). **Cidade e Movimento: Interações no Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ipea - ITDP-Brasil, 2016. cap. 13. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905\\_livro\\_cidade\\_movimento\\_cap13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap13.pdf). Acesso em: mar. 2019.

GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. *Análise Econômica da Regulação no Caso da Ferrovia “Nova Transnordestina”*: Proposta de uma agenda de pesquisa para o direito administrativo no Brasil. **EALR**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 154-181, 2018.

IPEA. **SIPS - Sistema de Indicadores de Percepção Social**: Mobilidade Urbana. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110124\\_sips\\_mobilidade.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110124_sips_mobilidade.pdf). Acesso em: mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica nº 2**: Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Brasília, 2013a. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1365/1/Nota\\_Tecnica\\_Tarifa%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_financiamento\\_do\\_transporte\\_p%C3%BAblico\\_urbano.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1365/1/Nota_Tecnica_Tarifa%C3%A7%C3%A3o_e_financiamento_do_transporte_p%C3%BAblico_urbano.pdf). Acesso em: mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Comunicados do IPEA nº 161**: Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012. Brasília, 2013b. Disponível em: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/131024\\_comunicadoipea161.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/131024_comunicadoipea161.pdf). Acesso em: mar. 2019.

KLEMPERER, Paul. *Auctions: Theory and Practice*. Princeton University Press, 2004. Disponível em: <http://www.nuffield.ox.ac.uk/users/klempere/VirtualBook/VBCrevisedv2.asp>. Acesso em: mar. 2019.

LAFFONT, J.J; TIROLE, J. *A Theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: MIT Press, 1993.

\_\_\_\_\_. TCM arquiva investigações sobre suspeita de cartel em empresas de ônibus do Rio. **oglobo.globo.com**, Rio de Janeiro, 26 jun. 2013a. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/tcm-arquiva-investigacoes-sobre-suspeita-de-cartel-em-empresas-de-onibus-do-rio-8817978#ixzz38hZFt4Hc>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Especialistas criticam TCM sobre arquivamento de investigações. **oglobo.globo.com**, Rio de Janeiro, 27 jun. 2013b. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/especialistas-criticam-tcm-sobre-arquivamento-de-investigacoes-8826814#ixzz5GvTtG5fL>. Acesso em: mai. 2018.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto e BERTA, Ruben. Apenas quatro empresários concentram um terço do transporte rodoviário no Rio. **oglobo.globo.com**, Rio de Janeiro, 17 mai. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/apenas-quatro-empresarios-concentram-um-terco-do-transporte-rodoviario-no-rio-8417193>. Acesso em: mai. 2018.

MAIA, Rafael de Amaral. **Uma Análise do Transporte de Baixa Capacidade como Alternativa para Inclusão Social**: Estudo de Caso Bangu, Rio de Janeiro. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE/Programa de Engenharia de Transporte, 2009.

MAMANI, Hernán Armando. Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (comp.). **El Rostro Urbano de América Latina: Mobilidade Urbana**. Buenos Aires: CLACSO - *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 2004. p. 321-341. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930121931/torres.pdf>. Acesso em: abr. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEAKIN, Richard. *Bus Regulation and Planning*. In: FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Sustainable Transport: A Source-Book for policy-makers in Developing cities, module 3c: Bus Regulation and Planning**. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2002. cap. Module 3c. (revised December 2004)

MORAIS, Rafael Pinho Senra de. Portos: Defesa da Concorrência em setores regulados. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, p.46-48, fev. 2010.

NODA, Juliana Markendof; SILVA, Luiz Augusto da; GIBRAN, Sandro Mansur. A Regulação Pública do Uber é Necessária? Um argumento pragmatista para além do “tû-tû”. **EALR**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 63-83, 2018.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7. ed. São Paulo: Pearson, 2010.

POSNER, Richard A. *Natural Monopoly and Its Regulation*. **Stanford Law Review**, Stanford, v. 21, n. 3, p. 548-643, fev. 1969.

RAMALHO, Guilherme e RIBEIRO, Geraldo. Mais da metade dos ônibus do Rio não têm ar condicionado. **oglobo.globo.com**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/mais-da-metade-dos-onibus-do-rio-nao-tem-ar-condicionado-21758965>. Acesso em: mar. 2018.

RIBEIRO, Geraldo. Impasse na climatização dos ônibus leva MP a pedir intervenção nas empresas. **extra.globo.com**, Rio de Janeiro, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/impasse-na-climatizacao-dos-onibus-do-rio-leva-mp-pedir-intervencao-nas-empresas-21142824.html#ixzz4db2qXxEP>. Acesso em: mar. 2018.

RIOCARD. **Tarifas**. Disponível em: <https://www.cartaoriocard.com.br/rcc/institucional/tarifas>. Acesso em: mar. 2019.

RIO DE JANEIRO, Governo do Estado do. Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (SETRANS). **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU-RMRJ), Relatório 4**. Rio de Janeiro, mai. 2016. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=626280>. Acesso em: abr. 2019.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura Municipal do. Secretaria Municipal de Transportes. **Concorrência, n.º CO 10/2010, 14 jun. 2010**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4800832/4128521/EDITAL.pdf>.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Transportes. **Entenda a Racionalização:** Por que a Prefeitura está racionalizando as linhas do sistema de ônibus do Rio? Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smtr/racionalizacao/porque>. Acesso em: abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Transportes. **STPL – online.** Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smtr/stpl-online>. Acesso em: abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Transparência da Mobilidade:** Histórico das Tarifas. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/transparenciamobilidade/exibeconteudo?id=5017063>. Acesso em: jun. 2018.

RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). **Lei nº 5.211, de 1 de julho de 2010.** Institui o Bilhete Único Municipal. Rio de Janeiro, 6 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 38.279, de 29 de janeiro de 2014.** Estabelece medidas para o aperfeiçoamento da prestação do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus - SPPO, determina o reajuste tarifário, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 29 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.723, de 1 de janeiro de 2017.** Suspende o processo de “racionalização das linhas de ônibus”, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1 jan. 2017.

SALGADO, Lucia Helena *et al.* Modernização e Simplificação Regulatória no Setor Portuário. **Radar:** Tecnologia, produção e Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 18, p. 35-43, fev. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/radar/temas/infraestrutura/467-radar-n-18-modernizacao-e-simplificacao-regulatoria-no-setor-portuario>. Acesso em: abr. 2019.

SMYTH, Austin. *Competition and Regulation: The Role of Ownership. 50 years of Transport Research: Experience Gained and Major Challenges Ahead*, Edinburgh, p. 287-329, 2005. *16º Symposium on theory and practice in transport economics*, 2003, Budapest. Disponível em: [https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/05symp16\\_0.pdf](https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/05symp16_0.pdf). Acesso em: abr. 2019

SOARES, Alessandra Ferreira. **Metodologia para o Estabelecimento Tarifário de Transporte Rodoviário Urbano de Passageiros através de Frotas Heterogêneas.** 2009. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/COPPE/Programa de Engenharia de Transportes.

TEIXEIRA, Eunice H. S. B. *et al.* O Bilhete Único Intermunicipal do Rio de Janeiro: Impactos e Benefícios. *In:* 18º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito, 2011, Rio de Janeiro. **Comunicação Técnica 6** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, 2011. Disponível em: [http://files-server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/F82333DA-E833-4321-9EDB-233BFE186F8F.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/21/F82333DA-E833-4321-9EDB-233BFE186F8F.pdf). Acesso em: mar. 2019.

TRAIN, Kenneth. **Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly.** Cambridge: The MIT Press, 1991.

UNITED NATIONS. **The Economic Regulation of Transport Infrastructure Facilities and Services: Principles and Issues.** New York: [s. n.], 2001.

VASCONCELLOS, Eduardo *et al.* **Transporte e mobilidade urbana.** Brasília: IPEA, 2011: (Texto para Discussão IPEA/CEPAL, n. 34). Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs\\_Ipea\\_Cepal/tdcepal\\_034.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_034.pdf) . Acesso em: mar. 2019.

VIEGAS, José Manuel. *Competition and Regulation in the Transport Sector: A Recurrent Game and Some Pending Issues*. **50 years of Transport Research: Experience Gained and Major Challenges Ahead**, Lisboa, 2005, p. 267-286. 2003. p. 267-286. *16<sup>o</sup> Symposium on theory and practice in transport economics*, 2003, Budapest. Disponível em: [https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/05symp16\\_0.pdf](https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/05symp16_0.pdf). Acesso em: abr. 2019.