



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

ALAN IANKE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA ESTRUTURA ECONÔMICA DO MERCADO BRASILEIRO DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS
EM LONGA DISTÂNCIA E PROPOSTAS PARA MELHORIAS REGULATÓRIAS**

Palhoça

2020

ALAN IANKE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA ESTRUTURA ECONÔMICA DO MERCADO BRASILEIRO DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS
EM LONGA DISTÂNCIA E PROPOSTAS PARA MELHORIAS REGULATÓRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Ciências Econômicas da Universidade do
Sul de Santa Catarina como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Joseane Borges de Miranda, Ms

Palhoça

2020

ALAN IANKE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA ESTRUTURA ECONÔMICA DO MERCADO BRASILEIRO DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULAR INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS
EM LONGA DISTÂNCIA E PROPOSTAS PARA MELHORIAS REGULATÓRIAS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 11 de dezembro de 2020.

Professora e orientadora Joseane Borges de Miranda, Ms.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso à minha Mãe, Prof.^a Lilian Ianke Leite — Mestre e Doutora em História pela Universidade Federal do Paraná — incansável incentivadora da minha caminhada acadêmica e a todos que acreditam na Ciência Econômica como um instrumento a serviço do completo desenvolvimento humano

AGRADECIMENTOS

À toda minha família, em especial aos meus pais, Ageu Leal dos Santos e Lilian Ianke Leite, porque nos momentos mais difíceis sempre estiveram ao meu lado e me ampararam quando eu caí.

À minha esposa, Franciele Domingues Ianke, pela dedicação diária ao nosso amor, à constituição da nossa família e à realização dos nossos sonhos.

À minha filha, Alice Domingues Ianke, por tudo o que Deus nos permitirá viver.

Ao meu padrasto, João Augusto Reque, por ter me dado um irmão e pela companhia espiritual.

Ao meu irmão, Augusto Ianke Reque, que me permitiu ter acesso novamente à pureza da infância.

À minha professora de Inglês, Lia Logullo, porque o domínio dessa língua abriu-me muitas portas ao longo da minha vida.

Ao meu amigo, irmão iniciático e colega acadêmico, Leonardo Marcon Weber, a quem peço perdão por minha ausência em muitos momentos.

À Universidade Federal do Paraná, onde tive o primeiro contato com a Ciência Econômica.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que me abrigou quando morei em Porto Alegre/RS.

À Universidade do Sul de Santa Catarina, que oportunizou a conclusão da minha graduação, mesmo após inúmeras inconstâncias na minha vida acadêmica.

Ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, pela grande oportunidade de aprendizado que desfrutei durante o meu estágio no Boletim de Análise de Conjuntura, à época sob a coordenação do Prof. Ms. Gilmar Mendes Lourenço e de Júlio Takeshi Suzuki Júnior.

À todas as minhas professoras e a todos os meus professores das três universidades em que estudei a Ciência Econômica.

Aos meus colegas e amigos, pela companhia nas salas de aula e pelos momentos de amizade no ambiente universitário.

À Agência Nacional de Transportes Terrestres, da qual sou servidor e de onde tiro o meu sustento.

Aos colegas da Agência, Dalton de Campos Mello Filho, Lucilene Maria de Lima, Michell Bernardo dos Santos, Noel Marquardt Pereira, Luiz Ney da Rocha Cardoso, Ismael Dimer da Rocha, Antônio Manoel Carvalhal Lopes e José da Silva Santos pelo apoio recebido na minha jornada profissional.

À Irmandade Comunindios Bandeira Branca e ao Paulo Brasil, pela oportunidade que recebi de iniciar meu processo de cura.

Aos amigos Sérgio Augusto Rodrigues Prates e Jones Sant'Anna e à toda irmandade do Sítio da Amizade em Viamão/RS, pelos momentos de companheirismo e de vida comunitária.

À toda irmandade do Céu da Nova Vida em Pinhais/PR, em especial ao Padrinho André e à Madrinha Yara, pela oportunidade que me deram de assumir um compromisso eterno para com Deus e para com a humanidade carente.

À Raimundo Irineu Serra (*in memoriam*), meu querido Mestre Irineu, porque através do evangelho universal cristalizado na Doutrina do Daime, eu pude voltar a viver com Fé e a amar a Deus, para então começar a servir com humildade e alegria.

“A luz que tem de iluminar tudo é a ideia de que queremos uma sociedade em que o homem tenha trabalho e possibilidade de abrir o seu caminho por conta própria.” (CELSO FURTADO, 2001).

RESUMO

O mercado brasileiro de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (TRIP) é um dos maiores do mundo e possui importância significativa no contexto socioeconômico do país. Neste estudo, realizamos a análise da estrutura econômica atualmente apresentada na modalidade regular em longa distância (TRIP-LD), bem como analisamos o desempenho do ente governamental regulador, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), no que se refere à promoção da concorrência entre as empresas transportadoras e da garantia do acesso universal ao serviço. A partir dos dados coletados, foi possível identificar uma estrutura fortemente monopolista e oligopolista na prestação do serviço de categoria convencional, no qual, em setembro de 2020, verificou-se que 92,87% das ligações de cidades eram ofertadas por uma ou duas empresas. Configuração semelhante foi registrada no mercado de serviços diferenciados (que compreende as categorias executivo, semileito, leito e cama); computou-se que 94,64% das ligações eram atendidas em monopólio ou duopólio. Buscou-se evidenciar também o alto grau de judicialização registrado no TRIP-LD. Os dados da pesquisa demonstraram que 24,32% das empresas atuantes no mercado operavam total ou parcialmente com respaldo do Poder Judiciário e que as seções judicializadas representavam 42,33% da oferta efetiva do serviço convencional. O grau de acesso universal foi determinado a partir de uma aproximação do total de viagens em serviço convencional realizadas e previstas para o ano de 2020 em comparação com o correspondente número de viagens ofertadas nos serviços diferenciados; nesse cálculo chegou-se ao resultado de que apenas 41,63% das viagens serão ofertadas naquela modalidade. Buscou-se indicar duas melhorias regulatórias com objetivo de contribuir para a medição da performance das empresas transportadoras, para a universalização do serviço e para a promoção da transparência no acesso às informações sobre o mercado. As propostas formuladas foram o conceito de um índice de qualidade na prestação do serviço e a divulgação permanente e com revisão periódica de um painel público sobre a concentração do mercado. Concluiu-se que o TRIP-LD ainda apresenta forte concentração econômica mesmo após quase vinte anos de atuação da ANTT, e que a Agência ainda não conseguiu ser eficaz na tarefa regulatória referente à promoção da concorrência e do acesso universal ao serviço. Verificou-se também que a judicialização provoca uma

pequena desconcentração no mercado e interfere fortemente nas condições de oferta, gerando efeitos negativos para a qualidade geral do serviço. Por fim, buscou-se demonstrar que é possível a melhoria das condições de oferta no TRIP-LD por meio da implementação de novos instrumentos regulatórios.

Palavras-chave: Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Teoria Econômica da Regulação. Tipologia de Mercado. Concorrência Imperfeita.

ABSTRACT

The Brazilian market for Interstate Passenger Road Transport (TRIP) is one of the largest in the world and has a significant importance in the country's socioeconomic context. In this study, we carried out an analysis of the economic structure currently presented in the continuous (aka regular) long distance modality (TRIP-LD) as well as analyzing the performance of the government's regulatory entity, the National Land Transport Agency (ANTT), with regard to the promotion of the firms competition and the guarantee of universal access to the service. From the data collected, it was possible to identify a strongly monopolistic and oligopolistic structure in the provision of the basic category service, in which, in September 2020, it was found that 92.87% of the city connections were offered by one or two companies. A similar configuration was recorded in the superior type services market (which comprises executivo, semi-leito, leito and leito-cama comfort categories); it was computed that 94.64% of the connections were supplied in monopoly or duopoly. We also sought to highlight the high degree of judicialization currently registered in TRIP-LD. The research data showed that 24.32% of the participating companies in the market were operating totally or partially with judicial authorization and that the judicialized city connections represented 42.33% of the effective offer of the basic category service. The degree of universal access was determined from an approximation of the total of trips in conventional service made and planned for the year 2020 in comparison with the corresponding number of trips offered in the superior comfort type services; in this calculation, the results showed that only 41.63% of the trips will be offered in the basic modality. We sought to indicate two regulatory improvements to contribute to the measurement of the performance of the transport companies, to the universalization of the service and to the promotion of transparency and access to information about the market. The proposals formulated were the concept of a quality index in the provision of the service and the permanent disclosure with periodic review of a public panel on concentration of the market. It was concluded that the TRIP-LD still presents strong economic concentration even after ANTT's nearly twenty years of operation, and that the Agency has not yet been able to be effective in the regulatory task regarding the promotion of competition and universal access to the service. It was also verified that the judicialization causes a small devolution in the market and interferes strongly in the economic offer, generating negative effects

for the general quality of the service. Finally, we sought to demonstrate that it is possible to improve the conditions of TRIP-LD market through the implementation of new regulatory instruments.

Keywords: Interstate Passenger Road Transport. National Land Transportation Agency. Economic Theory of Regulation. Market Typology. Imperfect Competition.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução acumulada dos reajustes tarifários do serviço convencional com sanitário e do IPCA (julho 1998 – junho 2006)	30
Tabela 2 - Serviço convencional no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.	37
Tabela 3 - Serviços diferenciados no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.	38
Tabela 4 - Serviço convencional autorizado pela ANTT no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.	41
Tabela 5 - Serviços diferenciados autorizados pela ANTT no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.	41
Tabela 6 - Ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT, cujas cidades componentes possuem população superior a um milhão de habitantes e número de empresas ofertantes.....	43
Tabela 7 - Quantidade de viagens ofertadas no TRIP-LD por mês e por categoria de serviço. Aproximação para o ano de 2020, conforme dados disponíveis em setembro de 2020.....	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução acumulada dos reajustes tarifários do serviço convencional com sanitário e do IPCA (julho 1998 – junho 2006)	30
Gráfico 2 - Oferta efetiva de linhas no TRIP-LD por tipo de serviço e por tipo de autorização (indicação por valores e respectivos percentuais). Setembro de 2020.	48
Gráfico 3 - Oferta efetiva de seções no TRIP-LD por tipo de serviço e por tipo de autorização (indicação por valores e respectivos percentuais). Setembro de 2020.	48
Gráfico 4 - Percentual de viagens ofertadas no TRIP-LD por categoria de serviço, aproximação para o ano de 2020, conforme dados de setembro de 2020.	50
Gráfico 5 - Variação percentual mensal da oferta efetiva de viagens por categoria de serviço, aproximação para o ano de 2020, conforme dados disponíveis em setembro de 2020.	52

LISTA DE SIGLAS

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres
ATIT - Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF - Constituição Federal
CNT - Confederação Nacional do Transporte
COFIS - Coordenação de Fiscalização
EREGSTT - Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IQPS - Índice de Qualidade da Prestação do Serviço
IQPS-G - Índice de Qualidade da Prestação do Serviço Geral
IQPS-I - Índice de Qualidade da Prestação do Serviço Individual
MPF - Ministério Público Federal
OS - Ordem de Serviço
PFA - Posto de Fiscalização e Atendimento
SIFAMA - Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação
SNT - Sistema Nacional de Trânsito
STIP - Sistema de Transporte Interestadual de Passageiros
TM - Teoria Microeconômica
TER - Teoria Econômica da Regulação
TRIIP - Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros
TRIP - Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros
TRIP-FC - Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros sob o Regime de Fretamento Contínuo
TRIP-FET - Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros sob o Regime de Fretamento Eventual ou Turístico
TRIP-LD - Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros em Longa Distância
TRIP-SU - Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros Semiurbano
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
URSP - Unidade Regional de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	EXPOSIÇÃO DO TEMA E DO PROBLEMA	16
1.2	OBJETIVOS.....	20
1.2.1	Objetivo geral	20
1.2.2	Objetivos específicos	20
1.3	JUSTIFICATIVA.....	21
1.4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	ESTRUTURAS DE MERCADO	23
2.2	REGULAÇÃO ECONÔMICA	25
2.2.1	A necessidade da regulação	25
2.2.2	A missão regulatória	26
2.2.3	As Agências Reguladoras e suas características	26
2.2.4	As Agências Reguladoras e suas tarefas principais	28
2.3	REVISÃO DE ESTUDOS PREGRESSOS.....	29
3	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	35
3.1	OBJETO DE ESTUDO.....	35
3.2	ANÁLISE DOS DADOS	36
3.2.1	Dados gerais e níveis de monopólio, duopólio e oligopólio registrados no TRIP-LD	37
3.2.2	O desempenho da ANTT na promoção da concorrência no TRIP-LD	39
3.2.3	A judicialização no mercado do TRIP-LD	46
3.2.4	Grau de acesso universal ao TRIP-LD (<i>proxy</i>)	49
4	PROPOSTAS DE MELHORIAS REGULATÓRIAS PARA O TRIP-LD	53
4.1	ÍNDICE DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO (CONCEITO) E PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO ISOMÉTRICA.....	53
4.2	PAINEL PÚBLICO SOBRE A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NO TRIP-LD	53
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso visa investigar a estrutura econômica atualmente registrada na oferta do serviço de Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros em Longa Distância (TRIP-LD) no Brasil. Para tanto, realizamos o levantamento quantitativo das empresas que operam cada uma das ligações¹ ofertadas. O estudo dos resultados obtidos utilizou o ferramental teórico da Microeconomia, principalmente no que se refere à classificação das estruturas de mercado identificadas.

À luz dos pressupostos da Teoria Econômica da Regulação (TER), examinou-se o desempenho do ente regulador, no caso, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), na sua tarefa de promover o aumento do grau de concorrência entre as empresas transportadoras e a universalização do acesso ao serviço. Verificou-se também, o grau de judicialização registrado no mercado do TRIP-LD, que pôde ser revelado pela comparação do número de linhas² (e respectivas seções contidas no trajeto) operadas a partir de autorizações judiciais, com o número de linhas (e respectivas seções) autorizadas pela ANTT por meio de seus processos normativos/regulatórios.

Ao prosseguirmos com o esforço de análise, formulamos um conceito de índice de qualidade de prestação de serviço que pretende auxiliar nos regramentos de entrada e saída das firmas autorizadas. A eventual adoção desse indicador vincula-se a uma proposta de fiscalização isométrica por parte da ANTT, de forma que se possa gerar uma avaliação, estatisticamente fundamentada, da *performance* de cada uma das operadoras do serviço.

Por fim, formulamos algumas considerações com o intuito de contribuir para o aumento da competitividade e da transparência no setor com o objetivo de mitigar a

¹ Qualquer par de cidades (origem e destino não importando o sentido) cujo transporte seja ofertado por no mínimo uma empresa operadora do TRIP-LD em no mínimo uma de suas linhas.

² Uma linha é composta pela sua seção principal (pontos terminais ou mercado principal) e pelas suas seções intermediárias (mercados subsidiários). Imaginando um trajeto que passa, nessa ordem, pelas cidades A, B, C e D; têm-se que a seção A-D é a principal e que A-C, B-C e C-D são as seções parciais, por exemplo. Uma mesma seção pode ocorrer em diferentes linhas da mesma empresa e pode ocorrer também em linhas de outras empresas, inclusive com o sentido invertido; ou seja, a empresa X pode ter na linha Y a seção A-D, e a empresa Z pode ter na linha W a seção D-A. Essas seções (A-D e D-A) constituem, em termos econômicos, a mesma ligação (seção redundante), que no caso do exemplo está sendo atendida por duas empresas diferentes. Logo, diferentes seções podem gerar a mesma ligação.

assimetria de informação pró empresas transportadoras em relação aos usuários do serviço e aos órgãos de controle da administração pública federal.

1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA E DO PROBLEMA

O mercado brasileiro de transporte rodoviário regular interestadual de passageiros é um dos maiores do mundo. Segundo o Anuário do Transporte 2019 da Confederação Nacional do Transporte (CNT), em 2018 o setor atendeu a demanda de 83.762.932 usuários (CNT, 2020, p. 92). Desse total, 49,92% (mais de 41 milhões) corresponde ao montante de usuários do TRIP-LD e 50,08% à soma dos passageiros do transporte regular interestadual semiurbano (TRIP-SU).

O artigo nº. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) determina ser competência da União realizar a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão do TRIP. Dessa maneira, desde a promulgação da última carta magna brasileira, esse mercado recebeu novos regramentos, com o objetivo de oportunizar de forma regular, contínua e segura o atendimento à uma das necessidades primárias da população: o deslocamento das pessoas em um país com território de dimensões continentais.

Entretanto, análises já realizadas por acadêmicos (MARTINS, 2007; ROLIM; BRASILEIRO, 2009; RIBEIRO, 2019) que se dedicaram ao estudo das características desse mercado, permitem concluir que há uma estrutura monopolista e oligopolista para grande parte das ligações ofertadas. A partir desses estudos pode se inferir que, por muitos anos, as práticas dos diferentes órgãos que tiveram a atribuição legal para regular o setor (Quadro 1) rumaram em sentido contrário às medidas recomendadas pela TER.

Quadro 1 - Modificações institucionais e órgãos com força regulatória sobre o serviço de TRIP-LD.

Período	Órgão Setorial	Órgão Regulador
1969 - 1989	Ministério dos Transportes	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
1990 - 1991	Ministério da Infraestrutura	Secretaria Nacional dos Transportes
1992	Ministério dos Transportes e da Comunicação	Secretaria Nacional dos Transportes
1992 - 1994	Ministério dos Transportes	Secretaria de Produção
1995 - 2000	Ministério dos Transportes	Secretaria de Transportes Terrestres
2001 - 2018	Ministério dos Transportes	Agência Nacional de Transportes Terrestres
2019 - 2020	Ministério da Infraestrutura	Agência Nacional de Transportes Terrestres

Fonte: Adaptado de Martins (2007, p. 45).

Apesar das sucessivas modificações institucionais, conforme apresentadas no Quadro 1, a atuação dos diferentes órgãos setoriais e das respectivas entidades reguladoras não favoreceu a entrada de novos competidores e contribuiu para a obtenção de lucros extraordinários por parte empresas transportadoras já estabelecidas. Dentre outros efeitos negativos, podemos citar também a diminuição do acesso universal ao serviço (NITZKE; ÁVILA, 2017).

Pode-se ilustrar essa afirmação principalmente a partir da metodologia de reajuste tarifário instituída de julho de 1998 a junho de 2006. A fórmula de cálculo adotada promoveu acréscimo no preço do serviço convencional com sanitário que superou em 85,07% a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no mesmo período (MARTINS, 2007, p. 73).

Conforme demonstrado pelos estudos da Teoria Microeconômica (TM) de Varian (2006) e Pindyck e Rubinfeld (2006), as estruturas de mercado com baixos níveis de concorrência acarretam a utilização ineficiente dos recursos, causando consequências desfavoráveis ao consumidor, com destaque para menor qualidade de serviço ofertado ao usuário. No caso específico do mercado objeto deste estudo (TRIP-LD), muitas vezes o passageiro vê-se obrigado a tolerar comportamentos inadequados dos prestadores de serviço (manutenção inadequada dos ônibus, limitação de horários de viagem, excessivo número de paradas no trajeto e outros), fato que ocorre com muito menos frequência em mercados com oferta pulverizada. Corrobora com esses apontamentos, a quantidade de multas aplicadas em desfavor das empresas transportadoras pela fiscalização da ANTT no ano de 2019, que ultrapassaram 30.000 autos de infração lavrados, com elevado percentual de

identificação de irregularidades nos itens de segurança dos ônibus conforme dados do Sistema Integrado de Fiscalização, Autuação, Multa e Arrecadação (SIFAMA, 2020).

Com a eleição do atual governo (2018-2022), uma nova pauta econômica passou a orientar as diretrizes de regulação do TRIP, implicando até o momento, na promulgação de medidas infra legais³ com o objetivo de promover a livre concorrência. Entretanto, é preciso ressaltar que se trata de um mercado que atende um serviço público de caráter essencial por meio de delegação à iniciativa privada, condição na qual as operadoras precisam atender requisitos de segurança, modicidade tarifária, regularidade, continuidade, dentre outros. Logo, tem-se que uma das razões para haver a regulação do serviço são justamente as exigências legais de regularidade e continuidade, ou seja, as empresas são obrigadas a manter uma frequência mínima semanal de viagens no serviço base⁴.

Disso decorre que, eventualmente, a receita marginal de uma viagem realizada não cobre o seu custo devido ao baixo número de usuários que decidiram viajar em determinado dia e hora. Em outras palavras, pode-se argumentar que alguma reserva de mercado é necessária para se manter o equilíbrio econômico dos prestadores do serviço. Em tese, se os pressupostos da livre concorrência forem aplicados a este setor, as empresas concentrarão seus esforços nos mercados mais lucrativos (*cream skimming*), resultando na diminuição de destinos alcançados e na redução da oferta de serviços de categoria convencional.

Outro ponto relevante é o grau elevado de judicialização no TRIP-LD. No decorrer de nossas análises, identificamos um significativo número de linhas e seções inseridas no mercado via provimento judicial. Frequentemente, as empresas que têm seus pedidos de exploração de mercados⁵ negados pela ANTT, buscam judicialmente a reversão do resultado negativo de suas demandas.

³ Resolução 71 de 30/08/2019 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, Deliberação 955 de 22/10/2019 da ANTT e Decreto 10.157 de 4/12/2019.

⁴ Serviço prestado em ônibus de categoria convencional com gabinete sanitário. As viagens realizadas neste tipo de ônibus são a forma de prestação de serviço com as tarifas mais baixas e constituem o objeto inicial de permissão do poder concedente. A partir do serviço base (linha base) é que podem ser implementadas variações no trajeto e a oferta de serviços diferenciados.

⁵ O Glossário dos Termos e Conceitos Técnicos da ANTT (anexo da Resolução 3054/2009) define mercado principal como “núcleo de população, local ou regional, onde há potencial de passageiros capaz de gerar demanda suficiente para a exploração econômica de uma linha” e mercado secundário ou subsidiário como “núcleo de população, local ou regional, que apresenta pequeno

Esses processos, em regra desassistidos de peritagem econômica, acabam por desajustar parcialmente a configuração da oferta no que tange ao atendimento eficiente e eficaz de mercados economicamente viáveis. Isso porque o Poder Judiciário, não atentando para as especificidades do Sistema de Transporte Interestadual de Passageiros (STIP), costuma interpretar a controvérsia dos autos apenas pelo prisma do livre exercício da atividade econômica e/ou pela inoperância do poder público em realizar as licitações previstas em norma⁶.

A partir dessa problemática, pretende-se (i) medir os atuais níveis de oligopólio, duopólio e monopólio que ocorrem no mercado de TRIP-LD no Brasil e (ii) apresentar novos instrumentos de regulação que permitam a ampliação da concorrência. Tais propostas visam facilitar a entrada e a saída no mercado de novos operadores, objetivando a eficiência distributiva⁷ e outras melhorias na prestação do serviço.

Convém destacar que a nossa experiência como servidor concursado da ANTT (ingresso no ano de 2005), com atuação na área de fiscalização do TRIP também subsidiou essa análise⁸. Isso se deu principalmente na formulação de um modelo de fiscalização isométrica, que se insere no conceito de um índice de qualidade da atuação (*performance*) das empresas transportadoras atuantes no mercado.

Conforme o exposto, formulamos aqui as perguntas do nosso projeto de pesquisa:

potencial de geração de demanda de transporte, incapaz, por si só, de viabilizar economicamente a implantação de linha nova” (ANTT, 2009, p. 174).

⁶ O Decreto 2.521/1998, em seu Art. 98, determinou que todas as permissões vigentes se encerrariam em caráter improrrogável no ano de 2008, devendo ser aberto processo licitatório para todas as linhas. Após cobranças do Ministério Público Federal (MPF), a ANTT lançou em 2009 o Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros - ProPass Brasil que visava realizar a concorrência pública para o atendimento do mercado. Entretanto, após sucessivos atrasos e interpelações judiciais, o programa foi suspenso com a entrada em vigor da Lei 12.996/2014, que alterou a Lei 10.233/2001 (Lei de criação da ANTT), e instituiu o regime de autorização para a exploração dos serviços do TRIP-LD e do TRIP-SU.

⁷ A mitigação, pela concorrência ou pela regulação, da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor (PIRES; PICCININI, 1999).

⁸ Embora a fiscalização do TRIP tenha sido a área de atuação funcional em que mais tempo estive alocado, também desenvolvi atividades de fiscalização do transporte de cargas (nacional e internacional), fiscalização do transporte ferroviário de cargas e de passageiros, ouvidoria, julgamento de recursos administrativos contra autos de infração lavrados em desfavor das empresas transportadoras de passageiros e diversas atividades de assessoria às Coordenações de Fiscalização das unidades regionais do Rio Grande do Sul e de São Paulo da ANTT.

- a) Quais são os níveis de monopólio, duopólio e de oligopólio registrados no mercado do TRIP-LD?
- b) O desempenho da ANTT na promoção da concorrência do TRIP-LD pode ser considerado satisfatório?
- c) Qual é o nível de judicialização registrado no mercado do TRIP-LD?
- d) Qual é o grau de acesso universal ao mercado do TRIP-LD?
- e) Quais melhorias regulatórias podem ser implementadas para se promover o aumento da concorrência, a diminuição da assimetria de informação e a garantia da qualidade na prestação do serviço de TRIP-LD?

1.2 OBJETIVOS

Tomando como base o problema de pesquisa, apresentam-se, na sequência, os objetivos a serem alcançados neste trabalho de conclusão de curso.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a estrutura econômica do mercado de TRIP-LD, apresentando propostas de melhorias regulatórias possíveis de implementação.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Medir os níveis de monopólio, duopólio e de oligopólio registrados no mercado do TRIP-LD, considerando cada uma das ligações de cidades ofertadas pelas firmas operadoras do mercado brasileiro de TRIP-LD;
- b) Avaliar o desempenho da ANTT na promoção da concorrência no mercado do TRIP-LD;
- c) Medir o nível de judicialização no mercado do TRIP-LD por meio da comparação do número de seções autorizadas pela ANTT versus o número de seções autorizadas judicialmente;

- d) Medir o grau de universalização do serviço, a partir da comparação entre a oferta efetiva de viagens em ônibus de categoria convencional com a oferta efetiva de viagens em serviço diferenciado⁹;
- e) Elaborar uma proposta de fiscalização isométrica que gere subsídios para a formulação de um conceito de índice de qualidade na prestação do serviço como forma de avaliação cíclica do desempenho das empresas transportadoras; e
- f) Apresentar recomendações, fundamentadas na TER, que contribuam para o aperfeiçoamento do processo de regulação do STIP.

1.3 JUSTIFICATIVA

Considerando que a adoção de melhorias regulatórias no STIP poderá:

- a) estimular a concorrência das empresas transportadoras;
- b) promover maior eficiência na utilização dos recursos econômicos;
- c) melhorar a qualidade do serviço prestado;
- d) diminuir a assimetria de informação das empresas em relação aos usuários; e
- e) garantir a universalização do serviço.

Justifica-se a presente pesquisa.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a classificação das estruturas de mercado identificadas foi consultado o ferramental teórico já consagrado pela TM. No que se refere à atuação da ANTT e às nossas propostas para a melhora no desempenho da tarefa regulatória foram utilizados os postulados da TER.

⁹ Viagens realizadas com ônibus de categoria superior em conforto. Atualmente classificados como serviço executivo, semileito, leito e cama; caracterizados legalmente como de livre implementação. Suas operações não estão sujeitas à obrigação da oferta mínima semanal vigente para a linha base originária (serviço convencional).

A medição dos níveis de monopólio, duopólio, oligopólio e de concorrência — obtidos a partir da contagem do número de empresas transportadoras para cada uma das ligações de cidades ofertadas no mercado do TRIP-LD — foi realizada após o tratamento dos dados¹⁰ coletados na área de gerenciamento de autorizações do sítio eletrônico da ANTT (conforme informações disponíveis em 4 de setembro de 2020). Esse espaço virtual também nos forneceu a planilha eletrônica que nos possibilitou verificar, por aproximação, o grau de acesso universal a esse serviço.

A nossa análise se diferencia de estudos pregressos, pois mediu exatamente o quantitativo de empresas que atuavam em cada um dos mercados principais e secundários, cobrindo todas as ligações de cidades ofertadas no cômputo geral das linhas operadas pelas empresas transportadoras ativas no TRIP-LD na data de acesso aos dados. Os estudos anteriores utilizaram apenas os pontos terminais das linhas (seção principal) para a determinação de uma *proxy* dos níveis de monopólio encontrados no mercado à época (MARTINS, 2007, p. 103). Outra inovação é a de que analisamos as ligações geradas pelo total de seções (autorizadas pela ANTT e autorizadas judicialmente) e na sequência realizamos um estudo individualizado da parcela referente às ligações geradas a partir das seções autorizadas pela ANTT.

Para a conceituação de um índice de medição de *performance* das empresas transportadoras, foram aproveitadas as nossas reflexões provenientes da observação do funcionamento do mercado e da nossa atuação, em quase quinze anos, na fiscalização dos serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP).

¹⁰ Um passo crucial foi a eliminação de todas as duplicatas referentes às seções redundantes de forma que conseguimos associar cada uma das ligações de cidades existentes ao respectivo número de transportadoras ofertantes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, retomamos os conceitos apresentados pela Microeconomia sobre as estruturas de mercado típicas de uma economia capitalista, de forma a auxiliar na tipologia referente ao nosso objeto de estudo.

2.1 ESTRUTURAS DE MERCADO

A TM define que mercado é um “grupo de compradores e vendedores que, por meio de suas interações efetivas, ou potenciais, determinam o preço de um produto, ou de um conjunto de produtos” (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 7).

São quatro as principais formas de estruturas de mercado encontradas em uma economia capitalista: mercados competitivos, monopólio¹¹, oligopólio e competição monopolística.

Nos mercados competitivos há “muitos compradores e vendedores, de tal modo que nenhum comprador ou vendedor individual tem impacto significativo no preço”, sendo que “qualquer tentativa por parte de uma das empresas de vender seu produto por um preço superior ao de mercado leva os consumidores a abandoná-la em favor dos concorrentes” (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 7). Há também ampla liberdade para entrada e saída das empresas do setor.

As empresas participantes desses mercados possuem uma curva de demanda que tende à horizontal e devem escolher seu nível de produção de forma que o custo marginal seja igual à receita marginal que é igual ao preço, sendo essa a decisão que, *ceteris paribus*, maximiza o lucro (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 223).

Em uma estrutura de monopólio, somente uma empresa vende um determinado produto, e “quando o monopolista eleva o seu preço, perde alguns, mas não todos os seus clientes” (VARIAN, 2006, p. 476). As empresas que detêm algum grau de monopólio dispõem de uma gama maior de estratégias de fixação de preços e de comercialização quando comparadas com as firmas inseridas em um ambiente competitivo.

¹¹ Neste estudo, o duopólio é entendido simplesmente como um caso particular de oligopólio.

O monopólio opera em um nível ineficiente de produção, pois cobra um preço que ultrapassa o custo marginal, restringindo a oferta a um ponto que as pessoas estejam dispostas a pagar uma produção adicional por um preço significativamente maior em relação ao custo da oferta extra, essa diferença é conhecida como “ônus do monopólio” (VARIAN, 2006, p. 462).

É válido mencionar a estrutura descrita como “monopólio natural” (ou “monopólio técnico”) na qual “uma única firma provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes” (PIRES; PICCININI, 1999, p. 219).

Já nas estruturas oligopolistas pode haver várias firmas ofertando o produto, entretanto, não se pode considerar nula a influência de cada uma delas na formação dos preços do mercado. Nessa estrutura, as empresas podem definir suas estratégias de preços e quantidades a partir do conhecimento sobre suas concorrentes (VARIAN, 2006, p. 516).

A TM classifica as empresas presentes no mercado oligopolista a partir do seu comportamento que pode ser líder de preço ou líder de quantidade (quando a empresa toma a iniciativa antes das concorrentes sobre o preço e/ou quantidade produzida) ou como seguidora de preço e/ou quantidade; quando a empresa estabelece seus níveis de receita e oferta conforme o comportamento de uma concorrente (VARIAN, 2006, p. 517).

Cabe mencionar que na estrutura de oligopólio as empresas podem optar por não competirem entre si a partir da formação de um conluio, estratégia na qual elas decidem em conjunto quais os patamares de preço e de produção que irão praticar, a fim de que haja a maximização dos lucros das firmas integrantes do mercado¹².

Por fim, a literatura descreve a estrutura de competição monopolística (também chamada de “concorrência monopolística” ou ainda de “competição monopolizadora”) nos mercados em que há muitas empresas que produzem produtos semelhantes, mas não idênticos. Nessa configuração de mercado “cada

¹² Ao longo de nossa atuação funcional pela ANTT na fiscalização do TRIP, identificamos uma estratégia de conluio praticada pelas transportadoras nos mercados atendidos em duopólio: a divisão semanal da oferta, na qual uma empresa oferece os serviços no domingo, na terça-feira, e na quinta-feira e a outra oferece na segunda-feira, na quarta-feira e no sábado, havendo a oferta simultânea apenas na sexta-feira, sendo esse o dia da semana que, via de regra, registra maior procura.

uma das empresas participantes “tem pelo menos algum poder de monopólio: possui controle sobre o preço e pode, de maneira lucrativa, cobrar um valor superior ao custo marginal” (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 374); ou seja, mesmo se as outras firmas não puderem replicar exatamente o produto, ainda assim elas podem entender que seja lucrativo a produção de um item com características semelhantes que atenda parte da demanda do mercado.

Por outro lado, se a empresa tiver o monopólio legal de venda (diferenciação por marca, por exemplo), é possível o aumento de preço com migração de parte dos consumidores para o produto similar ofertado pelos concorrentes. Esse movimento dependerá da percepção da semelhança por parte dos consumidores em relação à diferenciação dos produtos, ou seja, da elasticidade da curva de demanda da empresa (VARIAN, 2006, p. 495).

2.2 REGULAÇÃO ECONÔMICA

Neste tópico apresentaremos, com âncora nos conceitos da TER, a necessidade da regulação, a ideia de missão regulatória, as características e as tarefas principais das Agências Reguladoras.

2.2.1 A necessidade da regulação

Segundo Pires e Piccinini (1999):

Em um contexto de existência de um único provedor de determinado serviço de infraestrutura, a regulação assume o papel crucial de extrair a renda de monopólio em prol dos consumidores, procurando reproduzir, por meio de diversos mecanismos administrativos, as condições ideais de concorrência (PIRES; PICCININI, 1999, p. 220).

Em síntese, verifica-se que a teoria econômica atual pressupõe a necessidade da intervenção regulatória sempre que houver uma estrutura de mercado imperfeita ocorrendo na prestação de um serviço essencial à população.

Nesses casos, fatores como regularidade, universalidade, modicidade tarifária, segurança e continuidade da prestação do serviço são exigidos das firmas operadoras como componentes da prestação do serviço adequado, por meio do

estabelecimento de uma base contratual tripartite entre o capital, os consumidores e o governo, este último na posição de poder concedente e regulador.

2.2.2 A missão regulatória

A ideia de missão regulatória é demarcada por Pires e Piccinini (1999, p. 220-221), a partir dos seguintes postulados:

- a) busca pela eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- b) restrição ao abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- c) universalização do serviço;
- d) garantia de qualidade do serviço prestado;
- e) estabelecimento de canais para o atendimento de reclamações dos usuários (ouvidorias, serviços de atendimento ao consumidor, dentre outros);
- f) estímulo à inovação através de política de incentivos;
- g) padronização tecnológica e compatibilidade entre equipamentos;
- h) garantia da segurança na prestação do serviço; e
- i) proteção do meio ambiente.

2.2.3 As Agências Reguladoras e suas características

Atualmente, a solução adotada por vários governos com o fim de alcançar uma regulação mais eficaz é a constituição de agências independentes dotadas de características próprias e de diversos instrumentos normativos para a operação, com segurança jurídica, das diretrizes recomendadas pela literatura econômica nos mercados em que há necessidade de intervenção regulatória.

Esses órgãos detêm o poder, em tese, de realizar o controle da entrada e saída do mercado, através da concessão de autorizações, permissões ou licenças para as operadoras. Também é tarefa das Agências Reguladoras a defesa da concorrência e a definição do valor e do critério de revisão de reajuste tarifário, assim como a introdução de mecanismos de eficiência e monitoramento dos

contratos de concessão e do cumprimento das suas cláusulas de qualidade do serviço e de universalização.

Segundo Pires e Goldstein (2001):

Essas características são necessárias para introduzir flexibilidade e agilidade à missão regulatória, permitindo a implementação de políticas *ad hoc* através de resoluções, portarias e atos administrativos. Seu *status* de autarquia especial também atende às necessidades de atuar eficientemente em um ambiente de crescente complexidade técnica, aumento do número de participantes, conflitos de interesses e necessidade de arbitragem e coordenação com outros órgãos governamentais (PIRES, GOLDSTEIN, 2001, p.3).

Pires e Piccinini (1999, p. 223-225), elencam as características que devem estar presentes nas leis de criação das Agências para que essas autarquias possam ter a capacidade institucional de regular os mercados imperfeitos sem a interferência de forças políticas, tais como:

- a) autonomia de orçamento: as receitas devem ser oriundas, em geral, de taxas e emolumentos cobrados pela fiscalização das firmas reguladas;
- b) estabilidade da diretoria: mandato fixo para os diretores como forma de garantir a independência decisória, a continuidade da atuação institucional conforme o planejamento estratégico definido e para minimização de interferências políticas;
- c) especialização: as agências devem ter um corpo técnico com capacitação e poderes suficiente para identificar e reduzir as assimetrias de poder pró-produtores e com legitimidade legal para atuar em tarefas regulatórias complexas, inclusive o poder de arbitragem;
- d) transparência: as Agências Reguladoras devem promover mecanismos de divulgação de dados e controle social sobre os mercados administrados; disponibilizar canais de comunicação para com os consumidores e seus órgãos de representação legal. Realizar audiências públicas previamente aos processos de tomadas de decisão, tornando acessíveis os documentos preliminares aos interessados com antecedência; e
- e) atribuições estáveis e legalmente consolidadas: a atuação das Agências Reguladoras deve ser bem definida por diplomas legais convalidados pelo Congresso, explicitando os direitos e as obrigações das partes envolvidas no respectivo mercado regulado. Isso convalida a autoridade da

fiscalização frente a eventuais questionamentos jurídicos, reduz o risco dos investidores em relação à discricionariedade do poder concedente e aumenta o poder de exigência do consumidor na demanda pela prestação do serviço adequado.

2.2.4 As Agências Reguladoras e suas tarefas principais

Ainda conforme Pires e Piccinini (1999, p. 225-230), no desempenho de sua missão regulatória, as Agências Reguladoras possuem algumas tarefas principais, as quais descreveremos brevemente a seguir:

- a) controle de entrada e saída: as agências devem estabelecer critérios para a entrada e a saída do mercado regulado. Essa tarefa é desempenhada através dos contratos de concessão com validade por prazo determinado e dotados de cláusulas que evitem prejuízos aos consumidores em caso de desistência operacional da firma operadora. Para tanto, é imprescindível que haja a coexistência de novas firmas entrantes com as firmas já participantes, a fim de fomentar a concorrência e a eficiência dinâmica (o mercado é um ambiente seletivo capaz de selecionar inovações de produto e de processo que resultem em menores tarifas e maior qualidade do serviço);
- b) regulação da concorrência: as normas regulamentadoras editadas pelas agências devem assegurar a criação de um ambiente competitivo e neutro em relação às firmas entrantes e às já incumbidas do serviço. Outra atribuição típica é o acompanhamento sistemático do processo de concentração do mercado, a partir da análise de fusões e aquisições e de outras dinâmicas. Destaca-se ainda a incumbência referente à coordenação de ações, compartilhamento de informações e a integração de agendas com as entidades de regulação antitruste, a exemplo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);
- c) definição das tarifas e introdução de mecanismos de incentivos: as agências têm a responsabilidade de definir o método de cálculo da tarifa e dos seus reajustes de forma a garantir, simultaneamente, a modicidade tarifária e elevados patamares de produção. O regime tarifário deve ser

projetado de tal forma para que sejam minimizadas as tensões entre as eficiências alocativa, distributiva, produtiva e dinâmica; e

- d) monitoramento dos contratos de concessão: as agências devem executar a fiscalização da qualidade dos serviços prestados, a verificação do cumprimento dos planos de investimento e das metas de universalização dos serviços. Essas incumbências são essenciais para que os usuários não sejam prejudicados por falhas na prestação dos serviços. O eventual descumprimento de normas de conduta previamente pactuadas acarretará a aplicação de multas e penalidades às empresas reguladas.

Esses apontamentos nos permitiram avaliar o desempenho institucional da ANTT na tarefa regulatória concernente ao TRIP-LD, a partir da comparação dos resultados obtidos pela Agência com os parâmetros de atuação do ente regulador recomendados pela TER.

2.3 REVISÃO DE ESTUDOS PREGRESSOS

Visando ampliar o panorama de subsídios para a nossa análise, apresentaremos neste tópico as principais contribuições que pudemos extrair de alguns estudos relevantes que trataram especificamente do mercado brasileiro de TRIP-LD.

Martins (2007) realizou um estudo bastante completo sobre o tema, buscando um enfoque dinâmico sobre os elementos determinantes das condições de concorrência. Dentre as considerações formuladas, cabe destaque a comparação (p. 71) realizada entre a evoluções dos reajustes tarifários autorizados dos serviços de TRIP-LD e a do IPCA, no período de julho de 1998 a junho de 2006 (Tabela 1). Ao final do período analisado, verificou-se que o aumento do coeficiente de preços do serviço convencional com sanitário ficou 85,07% acima do acréscimo registrado no IPCA.

Tabela 1 - Evolução acumulada dos reajustes tarifários do serviço convencional com sanitário e do IPCA (julho 1998 – junho 2006).

Período Acumulado	Convencional com sanitário	IPCA
jul 1997 - jun 1998 (base)	100,00	100,00
jul 1998 - jun 1999	115,43	103,32
jul 1999 - jun 2000	120,46	110,04
jul 2000 - jun 2001	150,10	118,12
jul 2001 - jun 2002	167,96	127,17
jul 2002 - jun 2003	197,32	148,25
jul 2003 - jun 2004	207,58	157,23
jul 2004 - jun 2005	238,38	168,66
jul 2005 - jun 2006	260,53	175,46

Fonte: Adaptado de Martins (2007, p. 71).

Para melhor visualização, as mesmas informações da Tabela 1 estão representadas no Gráfico 1, no qual se evidencia o afastamento das curvas do IPCA e do reajuste tarifário do serviço convencional calculado no período pelos diferentes órgãos reguladores que atuaram no TRIP-LD.

Gráfico 1 - Evolução acumulada dos reajustes tarifários do serviço convencional com sanitário e do IPCA (julho 1998 – junho 2006).



Fonte: Adaptado de Martins (2007, p. 71).

A observação do distanciamento da curva de reajuste tarifário em relação à evolução do IPCA no período analisado é importante para enfatizar o efeito da restrição ao acesso universal ao serviço, pois “75% dos usuários de serviços de TRIP possuem renda familiar de até 10 salários-mínimos, indicando serem sensíveis a aumentos de preços” (CNT; UFRJ, 2002 *apud* MARTINS, 2007, p. 83).

O referido autor avalia que a fórmula do cálculo de reajuste adotada pelo poder concedente acabou por sobrevalorizar o custo de operação do serviço convencional por (i) não considerar as receitas obtidas com os serviços acessórios (transporte de encomendas), (ii) a inclusão do preço médio do óleo diesel ao mercado final ao invés do preço médio do óleo diesel nas distribuidoras (as transportadoras são grandes consumidores e têm acesso a esse insumo a preços mais baixos que o consumidor comum) e (iii) por incluir no cálculo do custo com a renovação da frota, as aquisições de carrocerias do tipo executivo, semileito e leito, ao invés de somente incluir as carrocerias do tipo convencional (MARTINS, 2007, p. 74-84).

Essa metodologia¹³ acabou por induzir as empresas a aumentarem percentualmente a frota de serviço diferenciado e reduziu a demanda efetiva pelo serviço convencional em 8%, enquanto o faturamento médio com as viagens nessa modalidade registrou acréscimo de 71,7% no período 1999-2004 (MARTINS, 2007, p. 92).

Em momento posterior do estudo, Martins (2007, p. 103) analisou o grau de monopólio existente no mercado do TRIP, computando 1.570 mercados principais (pontos terminais da linha) e identificou que 90% dessas ligações eram atendidas apenas por uma empresa na média do período 1999-2002.

Rolim e Brasileiro (2009) propuseram um modelo de auditagem para a competitividade na regulamentação do transporte rodoviário de passageiros no país. Nas considerações acerca do papel que vem sendo exercido pela União na tutela do TRIP, após a promulgação da CF/1988, os autores afirmaram:

[...] o setor ainda não foi adaptado ao arcabouço constitucional vigente. Assim, duas diferentes realidades são percebidas, uma de fato e outra formal, esta tentando mostrar que os sistemas funcionam em acordo com as obrigações dos estatutos vigentes, aquela mostrando um vazio entre o que é pretendido pelas leis e o que efetivamente ocorre na prática. Essa dicotomia leva a uma estrutura arcaica, que apresenta muitas falhas, na qual a competição não é uma regra, mas uma exceção. Dessa forma, não

¹³ Conforme Martins *et al.* (2007, p. 9) “[...] possui características de formação de preços em estruturas de mercado oligopolizadas com base na regra do custo total, pois assegura a maximização conjunta do lucro ou da receita das permissionárias com a fixação de uma tarifa única, sem, contudo, considerar a diferenciação de estruturas de custos entre as permissionárias de serviços de TRIP, as técnicas de produção e o impacto da capacidade produtiva instalada em termos de tamanho da frota de cada empresa, os ganhos de produtividade decorrentes de economias de escala e de escopo e a interação cooperativa entre as firmas”.

há nem uma estrutura de livre mercado, nem uma estrutura competitiva controlada por algum tipo de regulação econômica. Em vez disso, o mercado é composto, em quase sua inteireza, por direitos de operação exclusivos e por fortes barreiras à entrada de novos operadores. (ROLIM; BRASILEIRO, 2009, p. 14-15).

Rolim e Brasileiro (2009, p. 15) citam também que a prestação do serviço vem enfrentando vários problemas, tais como: queda na demanda efetiva, elevação de custos, falta de atendimento a localidades com menor potencial econômico, falta de interesse na busca pela eficiência por parte das transportadoras e “omissão governamental na regulação de situações que se desviam do modelo de competição perfeita”.

Ribeiro (2019) propôs um modelo de identificação de concorrência ruinosa nos serviços do TRIP-LD e estudou os impactos decorrentes da entrada em vigor da Lei 12.996/2014. Argumenta o acadêmico que esse texto legal inseriu, por meio do Art. 47-B, uma barreira implícita à entrada a novos concorrentes no mercado, de forma que se pode limitar o número de autorizações quando houver constatação de “inviabilidade operacional”¹⁴. Dentre as conclusões expostas, podemos citar:

Até a publicação da Lei nº 12.996, em 2014, as ações do Estado relacionadas aos serviços de TRIP tinham por finalidade manter baixo nível concorrencial e elevada concentração. Essa diretriz foi alterada por meio da modificação do regime de delegação, com o intuito de aumentar a competição no setor. No entanto, a regulamentação da matéria pelo Poder Público acabou deixando uma lacuna normativa capaz de limitar a quantidade de empresas de ônibus em mercados onde exista ‘concorrência ruinosa’ sem, efetivamente, definir os critérios que assim caracterizam um mercado. (RIBEIRO, 2019, p. 121).

Martins *et al.* (2004) observaram que a metodologia do cálculo de demanda potencial, para justificar a abertura de processo licitatório para a implantação de uma nova linha não estava de acordo com o princípio da universalização do serviço, conforme excerto abaixo:

A função para estimativa da demanda não considera o preço do próprio serviço ofertado, o preço dos serviços substitutos e complementares e a renda dos usuários, variáveis que influenciam a demanda por bens e serviços, de acordo com os conceitos solidificados na microeconomia. [...] Observa-se, no entanto, que o procedimento atualmente em vigor, de

¹⁴ “É considerada inviabilidade operacional situações que configurem concorrência ruinosa ou restrições de infraestrutura”. Art. 42, Resolução ANTT 4.770/2015 (ANTT, 2015).

identificação de viabilidade de linha, condicionante para abertura do certame, vem de encontro à premissa de acessibilidade ao serviço público. Isso porque ao se concentrar o enfoque na rentabilidade da linha, fator preponderante para as empresas privadas que operam no setor, é relegada a segundo plano a oferta do serviço a qualquer tempo e em qualquer lugar. Donde se conclui que os critérios constantes da metodologia adotada pela ANTT podem estar restringindo a oferta dos serviços a localidades de baixa renda ou regiões menos desenvolvidas. (Martins *et al.* 2004, p. 1365-1366, *grifo nosso*)

Nitzke e Ávila (2017) avaliaram o impacto da entrada em vigor da Resolução 4.770/2015 da ANTT na oferta efetiva das viagens realizadas em serviço convencional, com atenção especial à questão dos benefícios sociais (Passe Livre Federal¹⁵, Passe do Idoso¹⁶ e Benefício do Jovem de Baixa Renda¹⁷) e a consequente restrição imposta aos respectivos titulares ao direito de usufruir, gratuitamente ou com desconto na tarifa no TRIP-LD. Segundo os autores:

A promulgação da Lei Federal nº 12.996 (Brasil, 2014) realizou modificações significativas à Lei Federal nº 10.233. Entre essas modificações, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros de longa distância, que até então deveriam de ser objeto de permissão, com a exigência de licitação, passaram a ser objeto de autorização, modalidade de delegação para a qual a licitação não é obrigatória. Um conjunto de normas infralegais foram editadas pela ANTT com o objetivo de pacificar o novo marco legal para o setor de transporte rodoviário de passageiros sob sua competência. A Resolução ANTT nº 4770 (ANTT, 2015) passou a dispor sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o novo regime de autorização. A aludida resolução, entre outras modificações setoriais realizadas, contemplou a exigência de apenas uma viagem semanal convencional, por par origem-destino, por empresa. Ainda, possibilitou que as empresas detentoras das licenças operacionais para operação das linhas pudessem realizar a implantação de serviços diferenciados – executivo, semileito e leito – sem uma limitação a implantação destes serviços (NITZKE; ÁVILA, 2017, p. 6, *grifo nosso*).

Ao analisar os dados referentes às linhas com pontos terminais contidos no estado do Rio Grande do Sul, os autores identificaram uma redução anual de 60,15% na oferta de viagens em serviço convencional, comparando-se os cenários anterior e posterior à vigência da Resolução 4.770/2015 da ANTT (2015, p. 14). Na conclusão desse estudo, levantaram a hipótese de um redimensionamento

¹⁵ Lei Federal 8.899 (BRASIL, 2000).

¹⁶ Lei Federal 10.741 (BRASIL, 2003).

¹⁷ Lei Federal 12.852 (BRASIL, 2013).

oportunista da oferta com a sobreposição dos serviços diferenciados em relação ao serviço convencional.

O conjunto de estudos aqui revisados convergem para a constatação de que a atuação dos diferentes órgãos regulatórios que atuaram no TRIP-LD, por muitas vezes, não foi consonante com as recomendações elencadas pela TER, fato que contribuiu para a perpetuação de uma estrutura de mercado com forte concentração econômica e que, ao longo dos anos, logrou sucesso em repassar ao consumidor os ônus decorrentes dos baixos níveis de concorrência e das falhas de regulação.

Ao sistematizarmos as contribuições acadêmicas já publicadas, sentimos a necessidade de realizar, por meio desta pesquisa, um refinamento no cálculo dos graus de monopólio e oligopólio registrados na oferta do TRIP-LD. Por fim, julgamos ser importante o desenvolvimento de novos instrumentos regulatórios visando a aferição objetiva da *performance* das firmas autorizadas (com o intuito de auxiliar na dinâmica de entrada e saída) e a efetiva diminuição da assimetria de informação no mercado.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Tendo em vista a delimitação do objeto de estudo desta pesquisa, inicialmente apresentaremos as quatro modalidades de prestação do TRIP previstas na legislação. Num segundo momento realizaremos a análise dos dados gerais e dos níveis de concentração econômica do TRIP-LD.

3.1 OBJETO DE ESTUDO

O mercado do TRIP possui quatro subdivisões que recebem normas e regulamentos próprios, quais sejam:

- a) regular em longa distância (TRIP-LD), que tem por características:
 - serviço de caráter contínuo;
 - aberto ao público geral;
 - a comercialização é realizada através da venda de bilhetes de passagem (contrato de transporte);
 - os embarques e desembarques ocorrem nas estações rodoviárias e/ou pontos de parada pré-aprovados pela ANTT conforme o esquema operacional cadastrado para a linha;
 - as transportadoras utilizam-se da infraestrutura das estações rodoviárias nos municípios, com autorização dos poderes concedentes municipais e/ou estaduais; e
 - é realizado em linhas com extensão superior a 75 quilômetros.
- b) regular semiurbano (TRIP-SU):
 - serviço de caráter contínuo;
 - aberto ao público geral;
 - a comercialização é realizada através de bilhete de passagem simplificado;
 - os ônibus podem possuir características de transporte urbano (é permitido o transporte de passageiros em pé, os assentos não possuem cinto de segurança, há balaústres verticais, dentre outras especificidades); e
 - é realizado em linhas com extensão inferior a 75 quilômetros.
- c) fretamento eventual ou turístico (TRIP-FET):

- serviço de caráter não-regular;
 - os passageiros são previamente relacionados em lista;
 - ocorre em circuito fechado, ou seja, o trajeto deve ser realizado da cidade de origem à cidade de destino com posterior retorno município de origem, sem embarques ou desembarques em municípios diferentes dos pontos extremos;
 - a contratação é realizada via emissão de nota fiscal, sendo que cada viagem é preliminarmente autorizada pela ANTT;
 - não é permitida a utilização de estações rodoviárias para embarque e desembarque;
- d) fretamento contínuo (TRIP-FC): serviço contratado por pessoas jurídicas (empresas, agremiações estudantis, universidades, entre outras) para o transporte de empregados, estudantes, professores ou associados. Formalizado por contrato com prazo de duração máxima de doze meses e quantidade de viagens pré-estabelecidas entre a transportadora e o cliente, sendo submetido à análise e aprovação prévia da ANTT.

Conforme já apontado, nossa análise se dedicará exclusivamente ao mercado de Transporte Rodoviário Regular Interestadual de Passageiros em Longa Distância (TRIP-LD).¹⁸

3.2 ANÁLISE DOS DADOS

A partir de sucessivas filtragens, ordenamentos, contagens e associações realizadas nos dados das planilhas eletrônicas intituladas “Empresas, Linhas, Seções” e “Horários”, obtidas na área de gerenciamento de autorizações do sítio eletrônico da ANTT (acesso em 4 de setembro de 2020), foi possível obter um panorama de relevantes aspectos sobre a atual estrutura do mercado e sobre a oferta efetiva do TRIP-LD.

¹⁸ Há ainda também o Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros nos regimes regular (de longa distância e semiurbano) e de fretamento. Essas modalidades são regidas pelo Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) de 1º de janeiro de 1990 — do qual são signatários o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai — e pelas atas de acordos bilaterais entre países da América do Sul.

3.2.1 Dados gerais e níveis de monopólio, duopólio e oligopólio registrados no TRIP-LD

Na data analisada, identificamos o número de 185 empresas transportadoras de passageiros com linhas ativas no mercado do TRIP-LD. Essas firmas operavam o total de 3.552 linhas, sendo que, desse número, 1.951 eram serviços de categoria convencional e 1.601 eram serviços diferenciados. A composição da oferta de serviço diferenciado compreendia 981 serviços de categoria executivo, 277 serviços de categoria semileito, 246 serviços de categoria leito e 97 serviços de categoria cama.

Essa configuração do mercado gerava a oferta de 38.830 diferentes ligações interestaduais nos serviços de categoria convencional e de 22.467 nos serviços diferenciados.

Todos os dados apresentados até o momento compreendem a soma das linhas (e suas respectivas seções) autorizadas pela ANTT com as linhas (e suas respectivas seções) operadas via autorização judicial, representando a condição de oferta efetiva de ligações de cidades presentes no mercado na data de análise, conforme as tabelas 2 e 3 a seguir:

Tabela 2 - Serviço convencional no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.

Empresas	Ligações	Percentual
1	31.044	79,95%
2	5.017	12,92%
3	1.525	3,93%
4	562	1,45%
5	278	0,72%
6	126	0,32%
7	147	0,38%
8	47	0,12%
9	27	0,07%
10	19	0,05%
11	8	0,02%
12	5	0,01%
13	7	0,02%
14	4	0,01%

(continua)

Tabela 2- Serviço convencional no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.

Empresas	Ligações	Percentual
15	4	0,01%
16	5	0,01%
17	2	0,01%
19	1	0,00%
20	2	0,01%
Total	38.830	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tabela 3 - Serviços diferenciados no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.

Empresas	Ligações	Percentual
1	18.501	82,35%
2	2.761	12,29%
3	717	3,19%
4	210	0,93%
5	99	0,44%
6	106	0,47%
7	25	0,11%
8	15	0,07%
9	6	0,03%
10	6	0,03%
11	8	0,04%
12	4	0,02%
13	3	0,01%
14	3	0,01%
15	2	0,01%
16	1	0,00%
Total	22.467	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Cabe notar que já nessa etapa da análise podemos verificar uma estrutura de mercado fortemente monopolista e oligopolista. Da análise da Tabela 3, verifica-se que 31.044 diferentes ligações realizadas em serviço convencional eram ofertadas por apenas uma empresa transportadora de passageiros. Isso indica que havia monopólio na prestação do serviço convencional para 79,95% das ligações presentes no mercado do TRIP-LD. Identificou-se duopólio para 12,92% do

mercado, percentagem que corresponde a 5.017 ligações atendidas por apenas duas empresas.

Ao definirmos, arbitrariamente para os casos estudados, que a estrutura oligopolista ocorre quando há de três a quatro empresas ofertando simultaneamente a mesma ligação, chegaremos ao resultado de que 2.087 ligações (5,38% do mercado) são atendidas nessa condição.

A partir desses cálculos, podemos considerar que há competição efetiva — conforme a nossa definição, quando há mais de 4 empresas concorrentes — em 682 ligações, o que representa apenas 1,75% do total existente no mercado de TRIP-LD na data de análise. Por outro lado, demonstra-se que 36.061 ligações (92,87%) do mercado de serviço convencional são atendidas por uma ou duas empresas.

No mercado de serviços diferenciados (Tabela 4), notamos o grau de monopólio um pouco mais acentuado (82,35%) quando comparado com o mercado de serviço convencional (79,95%). Já a taxa de duopólio assinalou 12,29% enquanto os índices de oligopólio e de concorrência assinalaram, respectivamente, 4,12% e 1,24%. Dessa maneira, evidencia-se que 94,64% das ligações em serviço diferenciado são atendidas por uma ou duas empresas.

Esse resultado é condizente com o fato de que as empresas tendem a suprimir seções intermediárias nos trajetos do serviço diferenciado (viagens diretas ou semidiretas por exemplo), pois isso reduz o tempo de viagem e proporciona mais conforto ao passageiro, fato que concentra ainda mais o mercado. Essa é a principal razão que podemos apontar para que haja 16.362 ligações a menos nos serviços diferenciados em relação ao serviço convencional. É razoável supor que a cobrança de tarifa superior nesses serviços mais que compensa a perda de receita com o não atendimento de certos mercados subsidiários.

3.2.2 O desempenho da ANTT na promoção da concorrência no TRIP-LD

A ANTT foi criada pela Lei 10.233/2001 e desde então é o órgão governamental que tem a responsabilidade de regular o TRIP nas suas diferentes modalidades. O referido diploma legal apresentou diretrizes gerais para a atuação do órgão, dentre as quais:

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

[...]

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica (BRASIL, 2001).

No caso específico do TRIP-LD, sabemos por estudos progressos que muito anteriormente à fundação da Agência, a estrutura econômica desse mercado já apresentava características fortemente monopolistas (MARTINS, 2017; RIBEIRO, 2019). Nesse sentido, ao apresentarmos os dados coletados sobre a configuração atual do mercado do TRIP-LD, no que se refere à quantidade de empresas que operam ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT, pode-se ter uma visão dos resultados alcançados pela autuação regulatória desse órgão, no sentido da promoção do aumento da competitividade entre as empresas transportadoras.

Nessa etapa da análise, apresentaremos os dados excluindo-se as empresas e as linhas (e suas respectivas seções) que operam com autorização judicial, ou seja, analisaremos somente as empresas e as linhas (e suas respectivas seções) que passaram pelos processos de aprovação normatizados pela ANTT. Dessa forma, poderemos verificar a configuração da oferta autorizada por regulação econômica do serviço convencional e dos serviços diferenciados (tabelas 4 e 5). Será possível visualizar se, ao longo de 19 anos de existência, a ANTT foi eficaz na sua tarefa institucional de diminuir a monopolização e oligopolização no TRIP-LD.

Na data analisada, identificamos o número de 140 empresas transportadoras de passageiros com linhas ativas no TRIP-LD operando exclusivamente com autorização da ANTT. Essas firmas operavam o total de 3.341 linhas, sendo que desse número, 1.803 eram serviços de categoria convencional e 1.538 eram serviços diferenciados. A composição da oferta de serviço diferenciado compreendia 948 serviços de categoria executivo, 269 serviços de categoria semileito, 229 serviços de categoria leito e 92 serviços de categoria cama. Essa configuração do mercado gerava a oferta de 22.792 diferentes ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT nos serviços de categoria convencional e de 17.933 nos serviços diferenciados.

Tabela 4 - Serviço convencional autorizado pela ANTT no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.

Empresas	Ligações	Percentual
1	18.482	81,09%
2	3.168	13,90%
3	659	2,89%
4	205	0,90%
5	160	0,70%
6	58	0,25%
7	26	0,11%
8	8	0,04%
9	10	0,04%
10	4	0,02%
11	7	0,03%
12	1	0,00%
13	1	0,00%
14	2	0,01%
15	1	0,00%
Total	22.792	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Tabela 5 - Serviços diferenciados autorizados pela ANTT no TRIP-LD: número de empresas por ligação. Setembro de 2020.

Empresas	Ligações	Percentual
1	14.907	83,13%
2	2.206	12,30%
3	492	2,74%
4	210	1,17%
5	68	0,38%
6	16	0,09%
7	10	0,06%
8	10	0,06%
9	3	0,02%
10	8	0,04%
11	1	0,01%
12	1	0,01%
13	1	0,01%
Total	17.933	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os dados constantes nas tabelas 4 e 5, representam a parcela da oferta efetiva do TRIP-LD sobre a qual a ANTT tem, *de jure* e *de facto*, impacto e controle normativo. Em que pese a atuação regulatória da Agência ao longo de quase duas décadas, verificou-se, ainda, níveis de monopólio e de oligopólio bastante elevados na oferta do serviço convencional e dos serviços diferenciados.

Convém destacar que a Tabela 4 é o elemento principal de toda a nossa análise, justamente por conter os dados relativos ao serviço convencional autorizado, uma vez que essa modalidade tem caráter de serviço público essencial definido por lei e fornece a espinha dorsal que estrutura todo o mercado do TRIP-LD. É sobre essa plataforma que incidem os aspectos regulatórios referentes à universalização do acesso (cálculo da tarifa módica, benefícios sociais, frequência mínima de viagens e ligação à mercados subsidiários, por exemplo) enquanto os serviços diferenciados são de livre implantação.

O que se quer demonstrar é que o foco primário da ANTT, nesse caso, deve ser a condução de atos regulatórios visando a correção das falhas do mercado. Entretanto, até o presente, isso não ocorreu com eficácia. Na data da análise, verificou-se que existia a oferta de transporte de apenas uma empresa para 18.482 diferentes ligações nos serviços de categoria convencional, o que revelou o grau de monopólio de 81,09% em relação ao total de ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT. Foram computadas 3.148 ligações atendidas por duas empresas, número que evidencia a aferição de duopólio para 13,90% do mercado. Já o número registrado de ligações oferecidas por 3 ou 4 empresas (oligopólio) foi de 864, quantidade que representa apenas 3,79% do total. Menor ainda é o percentual com 5 ou mais empresas atuantes, ficando em apenas 1,22%, contando 278 ligações. Com esse cálculo, chega-se ao resultado de que **94,99%** (21.650) das ligações em serviço convencional, geradas por seções autorizadas pela ANTT, são atendidas por uma ou duas empresas.

Os dados da Tabela 5 mostram também uma estrutura fortemente concentrada para o mercado de serviço diferenciado autorizado do TRIP-LD [monopólio em 14.907 ligações (83,13%); duopólio 2.206 ligações (12,30%); oligopólio em 702 ligações (3,91%); concorrência em 118 ligações (0,66%) e 17.113 ligações (95,43%) atendidas por uma ou duas empresas] . Esses resultados são condizentes com a conjectura de que a oferta dos serviços diferenciado é pouco mais condensada em comparação à categoria convencional, pois nessa serão

atendidos, em tese, todos os mercados (principais e secundários) e naquela haverá a supressão de alguns mercados subsidiários. Essa prognose explica a diferença negativa de 4.859 ligações nos serviços diferenciados autorizados em confronto com o total de ligações nos serviços de categoria convencional autorizados.

Por fim, decidimos realizar um recorte na oferta de seções autorizadas pela ANTT e aplicamos o critério de que as duas cidades componentes das ligações geradas deveriam ter população superior a um milhão de habitantes (IBGE, 2020)¹⁹. Dessa forma, obtivemos a configuração do serviço convencional do TRIP-LD, por número de empresas ofertantes, para cada uma das 70 ligações economicamente mais relevantes existentes na parcela do mercado tutelada exclusivamente pelo ente regulador. Os resultados obtidos constam na Tabela 6:

Tabela 6 - Ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT, cujas cidades componentes possuem população superior a um milhão de habitantes e número de empresas ofertantes.

(Continua)

CIDADE A	UF	POPULAÇÃO A	CIDADE B	UF	POPULAÇÃO B	SOMA POPULAÇÃO A+B	Nº DE EMPRESAS
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	SAO PAULO	SP	12.325.232	19.073.047	5
BRASILIA	DF	3.055.149	SAO PAULO	SP	12.325.232	15.380.381	3
SALVADOR	BA	2.886.698	SAO PAULO	SP	12.325.232	15.211.930	2
FORTALEZA	CE	2.686.612	SAO PAULO	SP	12.325.232	15.011.844	3
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	SAO PAULO	SP	12.325.232	14.846.796	2
CURITIBA	PR	1.948.626	SAO PAULO	SP	12.325.232	14.273.858	4
RECIFE	PE	1.653.461	SAO PAULO	SP	12.325.232	13.978.693	3
GOIANIA	GO	1.536.097	SAO PAULO	SP	12.325.232	13.861.329	4
SAO PAULO	SP	12.325.232	BELEM	PA	1.499.641	13.824.873	1
PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	SAO PAULO	SP	12.325.232	13.813.484	2
SAO PAULO	SP	12.325.232	SAO LUIS	MA	1.108.975	13.434.207	1
MACEIO	AL	1.025.360	SAO PAULO	SP	12.325.232	13.350.592	3
BRASILIA	DF	3.055.149	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	9.802.964	2
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	SALVADOR	BA	2.886.698	9.634.513	2
FORTALEZA	CE	2.686.612	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	9.434.427	2
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	9.269.379	2

¹⁹ Conforme tabela de estimativas populacionais para os municípios brasileiros.

Tabela 6 - Ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT, cujas cidades componentes possuem população superior a um milhão de habitantes e número de empresas ofertantes.

(Continuação)

CIDADE A	UF	POPULAÇÃO A	CIDADE B	UF	POPULAÇÃO B	SOMA POPULAÇÃO A+B	Nº DE EMPRESAS
CURITIBA	PR	1.948.626	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	8.696.441	2
RECIFE	PE	1.653.461	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	8.401.276	2
GOIANIA	GO	1.536.097	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	8.283.912	3
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	BELEM	PA	1.499.641	8.247.456	1
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	8.236.067	2
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	GUARULHOS	SP	1.392.121	8.139.936	1
CAMPINAS	SP	1.213.792	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	7.961.607	2
RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	SAO LUIS	MA	1.108.975	7.856.790	1
MACEIO	AL	1.025.360	RIO DE JANEIRO	RJ	6.747.815	7.773.175	1
BRASILIA	DF	3.055.149	SALVADOR	BA	2.886.698	5.941.847	4
FORTALEZA	CE	2.686.612	BRASILIA	DF	3.055.149	5.741.761	1
BRASILIA	DF	3.055.149	BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	5.576.713	2
FORTALEZA	CE	2.686.612	SALVADOR	BA	2.886.698	5.573.310	2
SALVADOR	BA	2.886.698	BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	5.408.262	2
FORTALEZA	CE	2.686.612	BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	5.208.176	1
BRASILIA	DF	3.055.149	CURITIBA	PR	1.948.626	5.003.775	3
BRASILIA	DF	3.055.149	RECIFE	PE	1.653.461	4.708.610	3
BRASILIA	DF	3.055.149	GOIANIA	GO	1.536.097	4.591.246	5
BRASILIA	DF	3.055.149	PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	4.543.401	2
RECIFE	PE	1.653.461	SALVADOR	BA	2.886.698	4.540.159	3
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	CURITIBA	PR	1.948.626	4.470.190	2
GOIANIA	GO	1.536.097	SALVADOR	BA	2.886.698	4.422.795	3
SALVADOR	BA	2.886.698	BELEM	PA	1.499.641	4.386.339	1
FORTALEZA	CE	2.686.612	RECIFE	PE	1.653.461	4.340.073	2
BRASILIA	DF	3.055.149	CAMPINAS	SP	1.213.792	4.268.941	3
FORTALEZA	CE	2.686.612	GOIANIA	GO	1.536.097	4.222.709	2
BELEM	PA	1.499.641	FORTALEZA	CE	2.686.612	4.186.253	2
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	RECIFE	PE	1.653.461	4.175.025	2
SALVADOR	BA	2.886.698	CAMPINAS	SP	1.213.792	4.100.490	2
BRASILIA	DF	3.055.149	MACEIO	AL	1.025.360	4.080.509	3

Tabela 6 - Ligações geradas por seções autorizadas pela ANTT, cujas cidades componentes possuem população superior a um milhão de habitantes e número de empresas ofertantes.

(Conclusão)

CIDADE A	UF	POPULAÇÃO A	CIDADE B	UF	POPULAÇÃO B	SOMA POPULAÇÃO A+B	Nº DE EMPRESAS
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	GOIANIA	GO	1.536.097	4.057.661	2
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	BELEM	PA	1.499.641	4.021.205	1
MACEIO	AL	1.025.360	SALVADOR	BA	2.886.698	3.912.058	3
FORTALEZA	CE	2.686.612	SAO LUIS	MA	1.108.975	3.795.587	1
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	CAMPINAS	SP	1.213.792	3.735.356	3
FORTALEZA	CE	2.686.612	MACEIO	AL	1.025.360	3.711.972	1
RECIFE	PE	1.653.461	CURITIBA	PR	1.948.626	3.602.087	2
BELO HORIZONTE	MG	2.521.564	MACEIO	AL	1.025.360	3.546.924	2
GOIANIA	GO	1.536.097	CURITIBA	PR	1.948.626	3.484.723	4
CURITIBA	PR	1.948.626	PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	3.436.878	2
GOIANIA	GO	1.536.097	RECIFE	PE	1.653.461	3.189.558	2
CAMPINAS	SP	1.213.792	CURITIBA	PR	1.948.626	3.162.418	3
BELEM	PA	1.499.641	RECIFE	PE	1.653.461	3.153.102	1
GOIANIA	GO	1.536.097	BELEM	PA	1.499.641	3.035.738	1
GOIANIA	GO	1.536.097	PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	3.024.349	2
MACEIO	AL	1.025.360	CURITIBA	PR	1.948.626	2.973.986	2
RECIFE	PE	1.653.461	CAMPINAS	SP	1.213.792	2.867.253	1
SAO LUIS	MA	1.108.975	RECIFE	PE	1.653.461	2.762.436	1
CAMPINAS	SP	1.213.792	GOIANIA	GO	1.536.097	2.749.889	4
CAMPINAS	SP	1.213.792	PORTO ALEGRE	RS	1.488.252	2.702.044	1
MACEIO	AL	1.025.360	RECIFE	PE	1.653.461	2.678.821	2
GOIANIA	GO	1.536.097	MACEIO	AL	1.025.360	2.561.457	2
MACEIO	AL	1.025.360	BELEM	PA	1.499.641	2.525.001	1
MACEIO	AL	1.025.360	CAMPINAS	SP	1.213.792	2.239.152	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A demanda de TRIP-LD entre duas cidades pode ser entendida como uma função da população total da ligação (soma da população da cidade A com a população da cidade B), da distância rodoviária entre as componentes (quanto maior a distância, menor a demanda), do nível de renda dos usuários do serviço em cada localidade, e de outros fatores. Para fins de simplificação, consideraremos apenas o aspecto demográfico para a determinação das ligações economicamente mais relevantes, que estão apresentadas na Tabela 6 em ordem decrescente.

É pertinente notar que, mesmo nesse recorte, identifica-se uma estrutura de oferta bastante concentrada: há monopólio para 19 ligações (27,14% da amostra), duopólio para 30 ligações (42,86%), oligopólio para 19 ligações (27,14%) e concorrência para apenas duas ligações (2,86%) e têm-se que para 49 ligações (70,00% da amostra) há uma ou duas empresas ofertantes.

Em que pese possíveis restrições de infraestrutura (disponibilidade de guichês para vendas de passagem e plataformas/horários disponíveis para operação de embarque e desembarque nas estações rodoviárias das cidades), certamente há espaço para a entrada de novos competidores nessa parcela do mercado, considerando-se muito pequena a probabilidade do evento de concorrência ruinoso.

A partir dessa exposição, pretende-se demonstrar que, tanto no cômputo geral das ligações ofertadas quanto na amostra contendo as ligações economicamente mais relevantes, o desempenho da ANTT na tarefa regulatória de promoção da concorrência no TRIP-LD não pode, até a data da análise, ser considerado eficaz.

3.2.3 A judicialização no mercado do TRIP-LD

Nesta subseção analisaremos o grau de judicialização no mercado do TRIP-LD a partir da identificação do número de empresas, linhas e seções operadas com respaldo judicial em comparação com o número de empresas, linhas e seções autorizadas pela ANTT.

Na data de acesso aos dados computamos o número de 140 empresas atuando somente com autorizações expedidas pela ANTT e 26 empresas operando o TRIP-LD exclusivamente com autorização judicial. Ao refinarmos a análise, percebemos que havia 19 empresas ofertando, simultaneamente, linhas autorizadas pela ANTT e pelo Poder Judiciário. Logo, chegamos à soma de 45 empresas cujas demandas judiciais para execução de serviços no âmbito do TRIP-LD foram julgadas procedentes. Sendo assim, percebemos que 24,32% das 185 transportadoras ativas no mercado do TRIP-LD atuam, total ou parcialmente, pela via judicial.

Essas 45 empresas ofertavam 211 serviços, sendo 148 de categoria convencional e 63 serviços diferenciados (33 serviços tipo executivo, 8 serviços tipo semileito, 17 serviços tipo leito e 5 serviços tipo cama). Verifica-se assim que o

percentual de linhas autorizadas judicialmente em comparação com o total de linhas ofertadas é de 5,94%.

As 3.552 linhas ativas no TRIP-LD na data analisada possuíam o total de 128.140 seções, sendo que 84.896 (66,25%) eram seções autorizadas pela ANTT e 43.244 (33,75%) eram autorizadas judicialmente. Logo, percebe-se que, embora o número total de linhas judicializadas corresponder a apenas 5,94% das linhas ativas, as seções contidas nesses serviços contribuem com pouco mais de um terço de todas as seções integrantes da oferta efetiva.

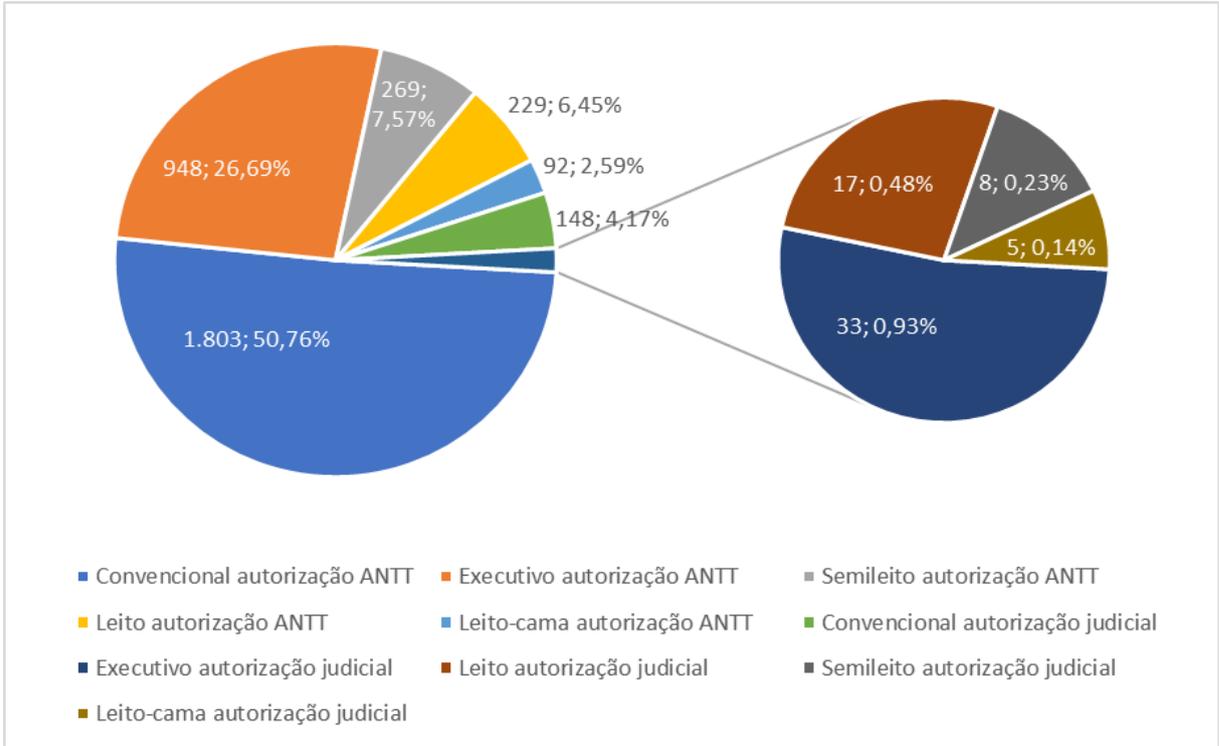
Esse fato corrobora a nossa observação em campo de que as autorizações judiciais não costumam levar em conta a peritagem econômica, permitindo a execução de serviços sem o critério da ligação de dois mercados principais nos quais inserem-se mercados secundários. Em boa parte das linhas judicializadas, as transportadoras operam trajetos muito longos — com a inserção excessiva de mercados subsidiários (com o objetivo da maximização do lucro marginal no percurso) — fato que reduz significativamente a qualidade da prestação do serviço, pois o tempo da viagem fica demasiadamente prolongado, acarretando em interferência nociva nas condições da oferta.

No que se refere ao serviço convencional, computou-se o total de 46.675 seções autorizadas pela ANTT e de 34.256 seções autorizadas pelo Poder Judiciário, totalizando 80.931 seções ofertadas na data da análise. Frente a esses dados, têm-se que as seções judiciais representavam 42,33% da oferta efetiva do serviço convencional.

Em relação aos serviços diferenciados, anotou-se o total de 38.221 seções autorizadas pela ANTT e de 8.988 seções autorizadas pelo Poder Judiciário, totalizando 47.209 seções ofertadas na data da análise. Desses números extrai-se a participação de 19,04% das seções judicializadas na oferta efetiva dos serviços diferenciados.

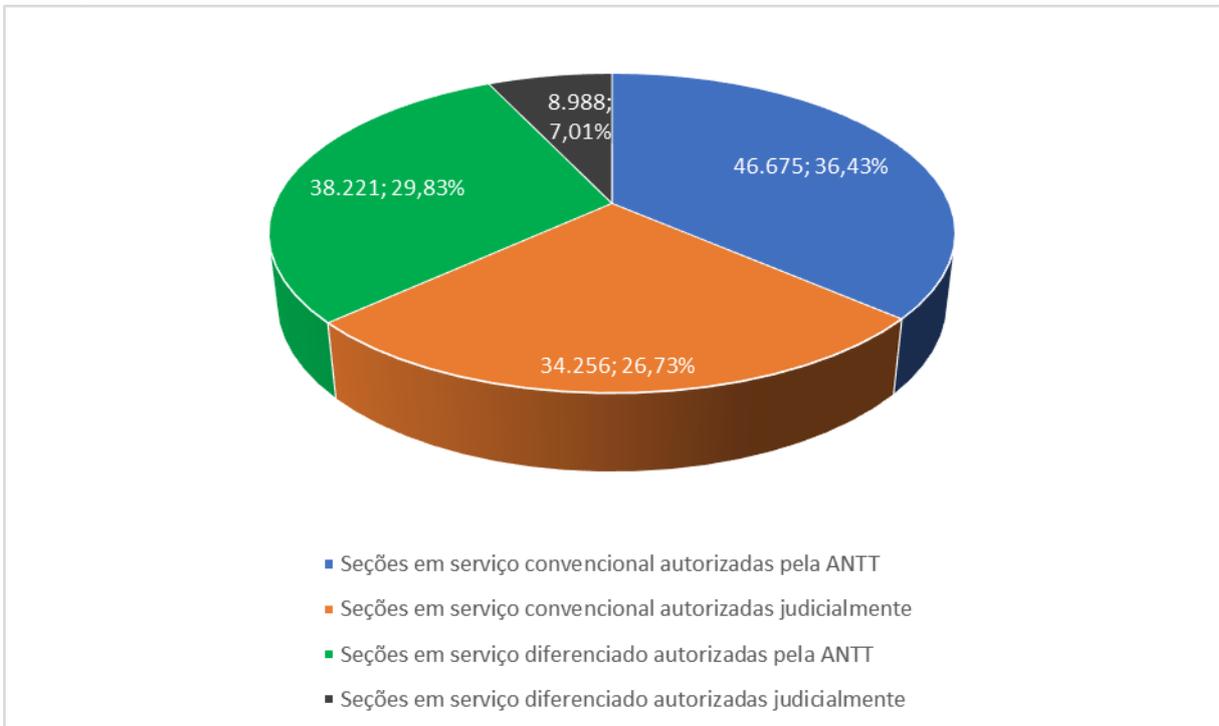
Conforme as informações supramencionadas, os gráficos 2 e 3 resumem, na data de análise, a condição da oferta efetiva de linhas e de seções no TRIP-LD por tipo de serviço e por tipo de autorização (ANTT ou judicial):

Gráfico 2 - Oferta efetiva de linhas no TRIP-LD por tipo de serviço e por tipo de autorização (indicação por valores e respectivos percentuais). Setembro de 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Gráfico 3 - Oferta efetiva de seções no TRIP-LD por tipo de serviço e por tipo de autorização (indicação por valores e respectivos percentuais). Setembro de 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

3.2.4 Grau de acesso universal ao TRIP-LD (*proxy*)

Neste tópico analisaremos a oferta efetiva do mercado do TRIP-LD sob a ótica dos dados relativos à quantidade prevista de viagens, em cada uma das categorias de prestação de serviço, para o ano de 2020. A partir dessas informações, apresentaremos uma *proxy* do grau de acesso universal a esse serviço.

A Tabela 7 apresenta a soma mensal e anual da frequência de viagens semanal de cada uma das linhas ativas no mercado informada à ANTT por cada uma das empresas operadoras do TRIP-LD, conforme atualização disponibilizada no dia 4 de setembro de 2020. Embora julguemos que esses dados representam com suficiente fidedignidade as condições de oferta efetiva aqui consideradas, é preciso mencionar que as empresas podem realizar, a qualquer tempo, alterações nos quadros de horários cadastrados, de modo que os resultados são uma aproximação do total de viagens já realizadas e das viagens que ainda serão empreendidas para cada período computado, considerando-se a totalização para o ano de 2020.

Tabela 7 - Quantidade de viagens ofertadas no TRIP-LD por mês e por categoria de serviço. Aproximação para o ano de 2020, conforme dados disponíveis em setembro de 2020.

Mês	Convencional (1)	Executivo (2)	Semileito (3)	Leito (4)	Cama (5)	Total Mensal (1+2+3+4+5)	Total Diferenciado (2+3+4+5)
Janeiro	13.447	10.313	3.836	3.191	1.728	32.515	19.068
Fevereiro	13.213	9.916	3.792	3.084	1.730	31.735	18.522
Março	13.192	9.865	3.769	3.084	1.728	31.638	18.446
Abril	13.168	9.865	3.754	3.084	1.728	31.599	18.431
Mai	13.077	9.894	3.728	3.062	1.728	31.489	18.412
Junho	12.988	9.756	3.661	2.977	1.700	31.082	18.094
Julho	13.071	9.869	3.686	2.990	1.700	31.316	18.245
Agosto	12.904	9.514	3.647	2.961	1.686	30.712	17.808
Setembro	12.885	9.494	3.683	2.965	1.710	30.737	17.852
Outubro	12.959	9.670	3.721	2.983	1.724	31.057	18.098
Novembro	13.136	9.799	3.755	3.056	1.724	31.470	18.334
Dezembro	13.364	10.524	3.836	3.265	1.728	32.717	19.353
Total Anual	157.404 (a)	118.479 (b)	44.868 (c)	36.702 (d)	20.614 (e)	378.067 (f)	220.663 (g)
%Total Anual	41,63% (a/f)	31,34% (b/f)	11,87% (c/f)	9,71% (d/f)	5,45% (e/f)	100,00% (f/f)	58,37% (g/f)

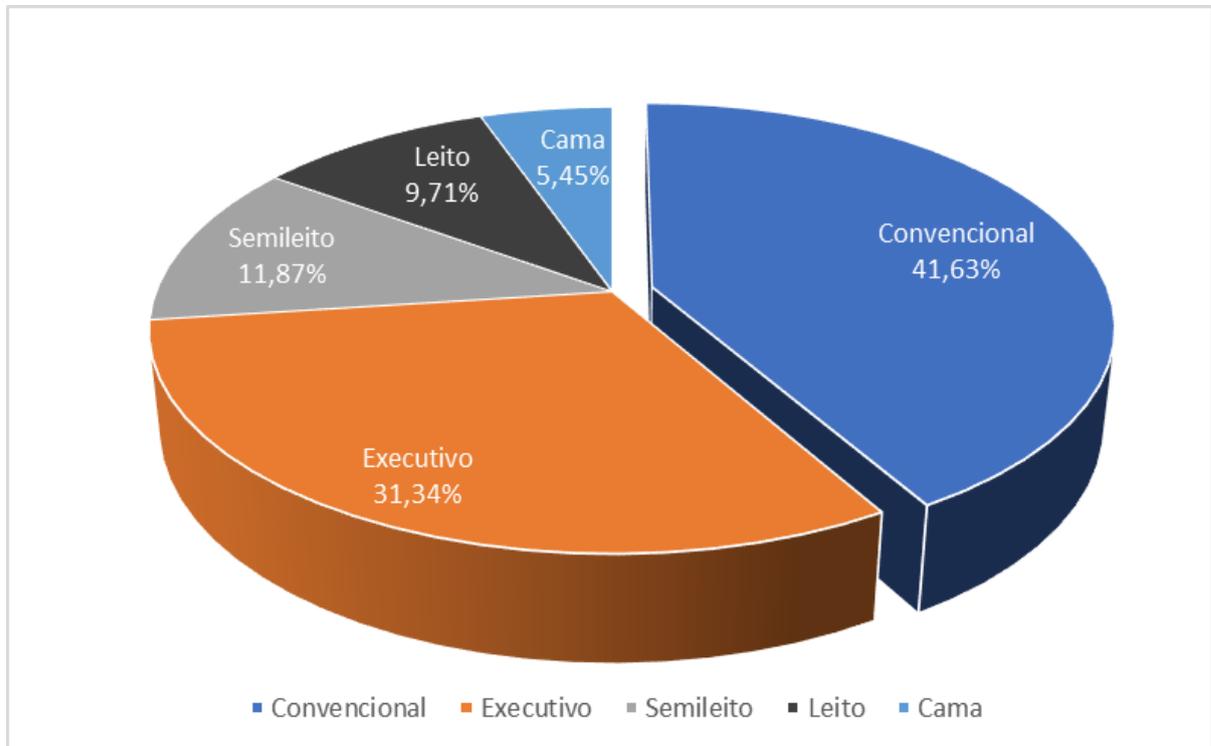
Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Com base nos cálculos demonstrados, percebemos que o total de viagens previsto para o ano de 2020 é de 378.067 viagens, sendo que 157.404 (41,63%)

deverão ser realizadas no serviço convencional e 220.663 (58,37%) deverão ser realizadas nos serviços diferenciados, sendo que a oferta desses deverá superar a oferta daqueles em cerca de 63.259 viagens.

É importante destacar que as linhas convencionais autorizadas pela ANTT e as linhas convencionais autorizadas judicialmente somam 54,93% (Gráfico 3) do total de serviços ativos e, por outro lado, respondem por 41,63% das viagens previstas. Esse resultado reforça a hipótese levantada por Nitzke e Ávila (2017), sobre o movimento oportunista de redução da quantidade de viagens ofertadas em serviço convencional pelas empresas transportadoras, a partir da alteração das disposições sobre a frequência mínima semanal do serviço base introduzidas pela Resolução 4.770/2015 da ANTT. A partir desse contexto, demonstra-se que houve uma restrição ao acesso universal ao serviço, permitida pela edição de um ato normativo contendo dispositivos contrários ao princípio da universalização do serviço preconizado pela TER.

Gráfico 4 - Percentual de viagens ofertadas no TRIP-LD por categoria de serviço, aproximação para o ano de 2020, conforme dados de setembro de 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

É importante mencionar também que, no caso do TRIP-LD, o acesso universal ao serviço pode ser entendido como uma função da oferta efetiva de

viagens em serviço convencional, do nível de tarifa praticado (que deve considerar as condições socioeconômicas médias dos usuários do serviço) e do alcance geográfico das ligações implementadas.

Dado que (i) a Resolução 4.770/2015 da ANTT estabeleceu também o regime tarifário em liberdade de preços dos serviços²⁰, seria muito complexa a determinação do nível médio de tarifa praticado pelo mercado, e que (ii) há alguma (porém não relevante) restrição de acesso ao TRIP-LD em áreas do território nacional muito desassistidas de infraestrutura de transporte e com baixa densidade populacional; optou-se por um cálculo simplificado (*proxy*) do grau de acesso universal ao serviço que considera somente a parcela de viagens realizada em serviço convencional em relação ao total da oferta efetiva.

A fatia destacada do Gráfico 4 assinala o percentual de 41,63% de viagens em serviço convencional previstas para o ano de 2020, sendo essa uma medida que consideramos razoável para a determinação do grau de acesso universal ao serviço do TRIP-LD. Porém, devemos fazer a ressalva de que se trata de um indicador superestimado, dado (i) o nível de preços herdado como resultado de uma metodologia de cálculo tarifário que sobrevalorizou o preço do serviço convencional por vários anos (MARTINS, 2007) e (ii) o baixo nível de competição registrado para a grande maioria das ligações ofertadas, conforme demonstrado por este estudo.

Por fim, julgamos conveniente a apresentação dos dados referentes à variação da oferta mensal de viagens no TRIP-LD (Gráfico 5) nos quais se verifica o ajuste empreendido pelas transportadoras em resposta à sazonalidade anual da demanda. Tradicionalmente, a procura cresce nos meses de dezembro e janeiro (férias escolares de verão, natal e ano novo), fevereiro ou março (carnaval) e julho (férias escolares de inverno), registrando variações de menor dimensão nos outros meses.

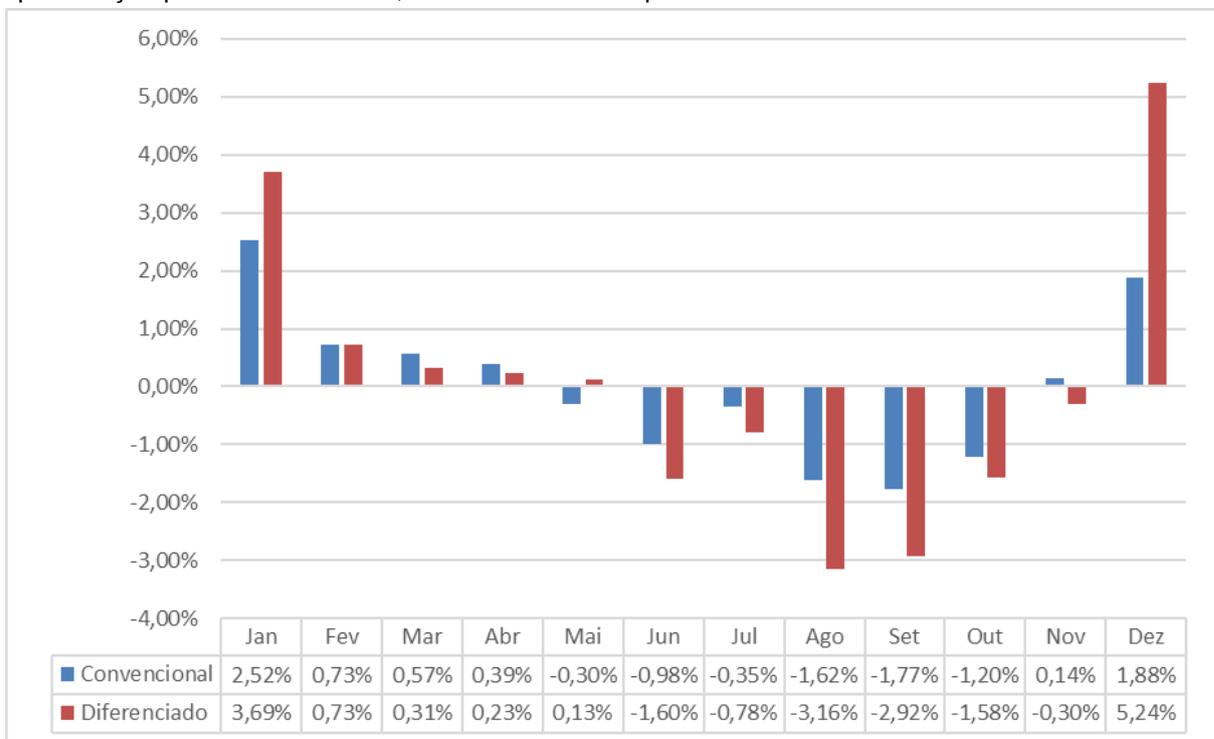
O ano de 2020 é atípico devido a situação de anormalidade sanitária registrada (pandemia da COVID-19) no mundo e no país, fato que pode explicar a redução da oferta registrada no mês de julho deste ano, assim como a retração um pouco mais acentuada assinalada nos meses de agosto, setembro e outubro.

²⁰ A única restrição aplicada ao nível de tarifa foi imposta pelo Art. 77 que estabeleceu o cálculo do Coeficiente Tarifário Máximo a partir de uma metodologia semelhante àquela já criticada por Martins (2017). O Art. 76 determinou que a ANTT calculasse esse coeficiente até 18 de junho de 2019, sendo que a partir dessa data o regime de preços passou a ser totalmente livre.

Mesmo assim, os dados captam o movimento sazonal esperado nos meses de maior e de menor demanda, fato que ajuda a sustentar a qualidade dos dados obtidos, pois fornecem uma representação consistente com a conjuntura da oferta efetiva no período analisado.

É interessante notar, *en passant*, que a oferta dos serviços diferenciados se apresenta mais elástica à sazonalidade em comparação com a oferta do serviço convencional.

Gráfico 5 - Variação percentual mensal da oferta efetiva de viagens por categoria de serviço, aproximação para o ano de 2020, conforme dados disponíveis em setembro de 2020.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

4 PROPOSTAS DE MELHORIAS REGULATÓRIAS PARA O TRIP-LD

Neste capítulo descrevemos duas propostas de melhorias no processo de regulação do TRIP-LD, ambas visando a medição da *performance* das empresas operadoras, a universalização do serviço e a promoção da transparência no acesso às informações sobre o mercado.

4.1 ÍNDICE DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO (CONCEITO) E PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO ISOMÉTRICA

Neste tópico apresentaremos um conceito para formulação de um índice de qualidade da prestação do serviço do TRIP-LD, que possa servir como critério auxiliar para a entrada e saída do mercado das empresas transportadoras. É importante destacar que não temos o objetivo de apresentar a *fórmula* do índice, mas delinear o seu conceito geral a fim de que esse possa subsidiar estudos regulatórios posteriores.

O Índice de Qualidade da Prestação do Serviço (IQPS) no TRIP-LD, conforme proposição nossa, pode ser calculado a partir da média ponderada das seguintes parcelas:

- a) o percentual de viagens realizadas pela transportadora em serviço convencional em comparação com o total de viagens realizadas (convencional e diferenciado);
- b) o percentual de reclamações de usuários com apontamento de resolução satisfatória por parte da transportadora registrado no banco de dados da Ouvidoria da ANTT;
- c) o percentual de admissão de responsabilidade sobre conduta irregular flagrada pela fiscalização, medido pelo pagamento voluntário da multa na primeira instância administrativa;
- d) o percentual de viagens em que, após fiscalização da ANTT, não houve o registro de irregularidade; e
- e) o percentual de satisfação média do usuário, medido por pesquisa de satisfação.

Com base no desempenho obtido em cada um desses indicadores, as empresas transportadoras que obterão melhor avaliação de desempenho serão aquelas que simultaneamente:

- 1) estiverem melhor atendendo o critério de universalização do serviço (maior quantidade de viagens ofertadas em serviço de categoria convencional);
- 2) desenvolverem as melhores práticas para as resoluções de conflito nas relações com o consumidor;
- 3) mais internalizarem o ônus financeiro decorrente da identificação de irregularidades flagradas pela fiscalização, diminuindo assim os custos de regulação decorrentes dos dispendiosos e morosos trâmites administrativos concernentes aos processos de julgamento de defesas e recursos contra os autos de infração lavrados em seu desfavor;
- 4) apresentarem melhor atenção e adequação às normas da ANTT no que concerne à execução do serviço (ou seja, a realização da viagem) considerando a segurança dos passageiros, a pontualidade, a regularidade, a continuidade e a cortesia;
- 5) obtiverem melhores índices de satisfação apontados por seus consumidores.

Os registros referentes às alíneas “a”, “b” e “c”, podem ser facilmente extraídos das bases de dados de sistemas eletrônicos internos já existentes na ANTT, sendo que a Agência também pesquisa regularmente o nível de satisfação do usuário do TRIP (alínea “e”). Por outro lado, será necessário o desenvolvimento de um plano de trabalho específico para a obtenção do indicador correspondente à alínea “d”, é nesse ponto que apresentamos a ideia da fiscalização isométrica.

Dado que o número total de viagens realizado no TRIP-LD ao longo de um ano é um valor absoluto grande (378.067 viagens previstas para 2020), evidencia-se a necessidade de uma metodologia de fiscalização unificada e baseada em critérios estatísticos. Com isso, queremos demonstrar que, para o cômputo do percentual de viagens em que não houve o registro de irregularidade, as ações de fiscalização empreendidas pela ANTT devem ocorrer:

- a) em quantidade proporcional e estatisticamente representativa ao número de viagens realizadas por cada empresa;

- b) em quantidade proporcional e estatisticamente representativa ao número de viagens realizadas nas diferentes linhas de cada empresa transportadora; e
- c) com a utilização de uma listagem uniforme de procedimentos operacionais a serem repetidos em cada ocasião em que haja fiscalização para fins de registro do IQPS.

Com essas condições é possível obter-se registros, em uma base isométrica, para um período pré-definido (quadrimestre, semestre ou ano, por exemplo), que possam representar, com validação estatística, a quantidade percentual de viagens realizadas em conformidade por cada transportadora. Apenas com o cumprimento desses termos é que pode ocorrer a inclusão desse dado no cálculo do IQPS, pois, dessa forma, evita-se que haja empresas (e linhas) que sejam proporcionalmente mais, ou menos, alvejadas pela fiscalização.

Cabe ressaltar que há viabilidade operacional para a realização de tal tarefa, uma vez que a ANTT possui Postos de Fiscalização e Atendimento (PFA's) nas estações rodoviárias em grande parte das principais cidades do Brasil. Essas repartições possuem equipes de servidores incumbidos da fiscalização do TRIP-LD na sua rotina de trabalho, de forma que a maioria absoluta das operações do STIP pode ser coberta pelos postos existentes. Também há a possibilidade do deslocamento temporário dos servidores para cidades em que não haja PFA para o cumprimento de Ordem de Serviço (OS) específica visando os registros referentes ao IQPS.

A partir dessas premissas, pode haver a publicação periódica do IQPS do TRIP-LD [individual (IQPS-I) e geral (IQPS-G)], oportunizando a avaliação da *performance* das transportadoras ao longo do tempo. Critérios podem ser estabelecidos para determinar-se, objetivamente, as condições de entrada e saída do mercado, como nos exemplos hipotéticos a seguir:

- a) a transportadora que, obtiver aferição do IQPS-I abaixo do limite inferior do desvio padrão em relação à média do IQPS-G, não poderá solicitar a autorização para exploração de novos mercados até o próximo ciclo avaliativo;
- b) a transportadora que, por três ciclos avaliativos subsequentes obtiver aferição do IQPS-I abaixo do limite inferior do desvio padrão em relação à

- média do IQPS-G, perderá a autorização para operar no mercado do TRIP-LD por igual período;
- c) a transportadora que, obtiver aferição do IQPS-I abaixo do limite inferior do desvio padrão em relação à média do IQPS-G, por três vezes em cinco ciclos avaliativos subsequentes perderá a autorização para operar no TRIP-LD pelo período equivalente a três ciclos avaliativos;
 - d) as vagas para a exploração de mercados disputadas por mais de uma empresa serão concedidas para aquela(s) com melhor aferição do IQPS-I registrada no último ciclo avaliativo²¹; e
 - e) a transportadora que, por cinco ciclos avaliativos subsequentes obtiver a aferição do IQPS-I em nível maior do que o limite superior do desvio padrão do IQPS-G, ganhará, pelo período de um ciclo avaliativo, o direito de utilizar em sua identidade visual o selo ANTT de qualidade do TRIP-LD. Também terá direito a desconto de 20% no valor da taxa de fiscalização da ANTT, no valor de eventuais multas pendentes de pagamento e demais taxas administrativas.

Acreditamos que a introdução conceitual dessa sistemática avaliativa no rol de instrumentos regulatórios à disposição da ANTT, pode trazer ganhos substanciais de transparência e agilizar o processo decisório de entrada e saída das empresas transportadoras no mercado do TRIP-LD. Entendemos também que o grau de judicialização pode diminuir, na medida que haja a percepção pelo Poder Judiciário de que a Agência tem lançado mão de critérios objetivos para a avaliação do desempenho das transportadoras, aumentando o nível de segurança jurídica nas tarefas administrativas do órgão. Por fim, é válido mencionar que a divulgação do *ranking* das transportadoras de passageiros, conforme o desempenho aferido no IQPS-I, pode ajudar aos consumidores na tomada de decisão.

²¹ Atualmente, o processo seletivo para a ocupação de vaga para exploração de mercado disputada por mais de uma empresa é realizado por sorteio, conforme o Art. 6º da Resolução 5.072/2016 da ANTT.

4.2 PAINEL PÚBLICO SOBRE A CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NO TRIP-LD

Tendo em vista que uma das tarefas das Agências Reguladoras é a promoção de mecanismos de divulgação de dados e controle social dos mercados sob sua tutela, apresentamos a proposta de um painel público sobre a concentração econômica do TRIP-LD. Trata-se de um instrumento de divulgação dos níveis de monopólio, duopólio e oligopólio registrados em determinada data base, conforme a metodologia de cálculo apresentada neste estudo; qual seja, a medição da quantidade de empresas transportadoras operando cada uma das ligações de cidade geradas pelas seções ofertadas no mercado.

Esse painel pode ser divulgado em área específica do sítio eletrônico da ANTT, com o intuito de contribuir para que haja mais controle social sobre os níveis de concentração econômica registrados no TRIP-LD, servindo como medidor do desempenho da ANTT na sua tarefa de promoção da concorrência. Recomenda-se que a publicação dos dados seja periódica, possibilitando-se a verificação da evolução dos níveis monopólio e oligopólio registrados. Dessa forma, pretende-se reduzir a assimetria de informação pró-transportadoras e munir os usuários do serviço e os órgãos de controle²² de melhores condições para pugnam junto ao órgão regulador pela desconcentração do mercado.

Acreditamos também que a imprensa especializada pode prestar um relevante serviço à sociedade com a divulgação desses dados ao público geral, de forma que se possa conhecer amplamente a realidade de concentração monopolística historicamente registrada. Entendemos que a curadoria dessas informações, se tratadas com a devida relevância pelo jornalismo sério, pode se tornar um aspecto determinante na evolução da estrutura econômica do TRIP-LD para patamares de maior concorrência.

²² Tribunal de Contas da União (TCU), MPF e Cade.

5 CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas, é possível concluir que o mercado do TRIP-LD, mesmo após a concepção da ANTT em 2001 e os dezenove anos subsequentes de atuação da Agência, ainda apresenta uma estrutura com forte concentração monopolista e oligopolista. Conforme apontado por Rolim e Brasileiro (2009), subsiste no setor uma configuração de prestação de serviço arcaica, na qual a competição é a exceção e não a regra.

Desde a sua criação, é possível identificar duas tentativas principais da ANTT em implementar um novo marco regulatório no setor. A primeira foi o Programa ProPass Brasil, lançado em 2009, que visava a licitação de todas as linhas, cumprindo assim as disposições do Decreto 2.521/1998, e previa uma nova divisão do mercado em lotes de exploração. Os termos do programa foram duramente contestados nas audiências públicas e no Poder Judiciário, de forma que o ProPass Brasil foi encerrado antes de qualquer resultado ter sido alcançado. A segunda foi a edição da Resolução 4.770 em 2015, na qual o ente regulador determinou a forma de exploração do serviço pela modalidade de autorização, em substituição à antiga forma de permissão, e abandonando, por ora, a outorga por licitação.

Embora o regime de autorização seja, em termos de entrada e saída, mais flexível que os outros legalmente disponíveis (e por isso, com certeza, sua implementação é um avanço regulatório) não se observou, até o momento, um movimento de desconcentração relevante no mercado. A nossa observação em campo indica que, em regra, os mesmos grupos econômicos continuam operando as mesmas linhas anteriormente exploradas no extinto regime de permissão, e que as transportadoras já estabelecidas no mercado passaram a enfrentar mais alguma competição, porém em apenas uma pequena parcela das ligações ofertadas.

É necessário apontar que há perspectiva de aceleração desse processo, pois recentemente verifica-se um aumento na expedição de autorizações de exploração de mercado pela ANTT; por outro lado há que se considerar o forte *lobby* político das grandes transportadoras de passageiros em prol da volta do regime permissionário e os acordos tácitos de não invasão de mercados existentes nesse meio empresarial.

É preciso considerar também que as novas autorizações podem estar ocorrendo para operadoras já atuantes no mercado, visto que a Resolução

4.770/2015 determinou a exigência de capital mínimo de dois milhões de reais para as empresas ingressantes. Essa imposição configura uma barreira à entrada para empresas de pequeno porte, e um estudo posterior pode determinar o capital social médio das transportadoras atuantes no TRIP a fim de se mensurar a quantidade de empresas impedidas de atuar no mercado por essa restrição. Em abril de 2019 havia 6.293 empresas de TRIIP no Brasil (CNT, 2020, p. 90), sendo que em setembro de 2020 apenas 185 operavam o mercado do TRIP-LD, e somente 140 dessas últimas eram exclusivamente autorizatárias da ANTT.

É interessante notar que a Resolução 4.770/2015 da ANTT implementou uma melhoria regulatória (o regime de exploração do serviço por autorização), mas também implantou um dispositivo que vai de encontro ao postulado da universalização do serviço, qual seja, a obrigatoriedade de apenas uma viagem semanal em serviço convencional para a grande maioria das linhas. Some-se a esse quadro à sistemática de sorteio — determinada pela Resolução 5.072/2016, para ocupação de vagas no mercado disputadas por mais de uma empresa, forma essa que não considera critérios objetivos para determinação da entrada no mercado — e vislumbra-se um panorama de atuação regulatória claudicante e, por vezes, diametralmente oposto às recomendações da TER.

Quando tratamos especificamente do TRIP-LD, há diversas conjecturas (a própria complexidade da tarefa regulatória é um exemplo) que poderíamos apontar para entendermos o desempenho ainda não eficaz da ANTT na promoção da concorrência, do acesso universal ao serviço e na edição de atos normativos em congruência com os postulados da TER. Entretanto, pedimos a vênua para extrapolarmos brevemente o nosso campo de análise, para deixarmos em aberto às futuras investigações, uma hipótese que pode explicar parcialmente a *performance* contestável da Agência verificada também em outras atribuições listadas na Lei 10.233/2001, como a regulação do transporte ferroviário de cargas e de passageiros, do transporte rodoviário de cargas e das concessões das rodovias federais pedagiadas.

A nossa tese é de que o corpo técnico principal da ANTT, constituído pelos servidores efetivos ocupantes do cargo de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres (EREGSTT), possui formação demasiadamente heterogênea, pois, nos concursos públicos realizados até hoje para o provimento dessa função, exigiu-se formação em qualquer curso de nível superior. No nosso

entendimento, as vagas ofertadas para o cargo de Especialista em Regulação deveriam ser vinculadas às áreas de estudo compatíveis com as tarefas técnicas exercidas pela Agência, como nos exemplos hipotéticos a seguir:

- a) EREGSTT Economista
 - Especialidade I: Microeconomia;
 - Especialidade II: Econometria;
 - Especialidade III: Regulação Econômica.
- b) b) EREGSTT Analista Jurídico
 - Especialidade I: Direito do Consumidor;
 - Especialidade II: Regulação Antitruste;
 - Especialidade III: Direito Econômico.
- c) c) EREGSTT Engenheiro
 - Especialidade I: Engenharia Civil;
 - Especialidade II: Engenharia Mecânica;
 - Especialidade III: Engenharia de Segurança Viária;
 - Especialidade IV: Engenharia Ambiental.
- d) d) EREGSTT Administrador
 - Especialidade I: Administração Pública;
 - Especialidade II: Gestão de Projetos.
- e) e) EREGSTT Contabilista
 - Especialidade I: Contabilidade de Custos;
 - Especialidade II: Contabilometria.

Acreditamos que a formação de um corpo técnico com formação específica nas áreas de atuação da ANTT pode promover uma melhora no desempenho das tarefas regulatórias da Agência. Cabe ressaltar que a qualificação do corpo técnico é uma das recomendações expressas nos postulados da TER.

Antes de finalizarmos a nossa análise sobre o desempenho do ente regulador no TRIP-LD, temos que fazer a ressalva de que a atuação da ANTT, no que se refere à *fiscalização* da qualidade dos serviços prestados, é um ponto positivo que merece menção. Ao longo de nossa trajetória funcional, pudemos observar uma expressiva melhora no cuidado com a manutenção preventiva e corretiva dos ônibus por parte das transportadoras, bem como na cortesia do atendimento ao usuário, na pontualidade, nos registros de resolução positiva de conflitos com os consumidores,

nos programas de saúde dos motoristas, na garantia do acesso aos benefícios sociais e em vários outros aspectos relacionados à prestação do serviço adequado. Nessa evolução, o trabalho das coordenações regionais de fiscalização da ANTT e das suas equipes de servidores foi fundamental para a consolidação da Agência como um importante membro do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), inclusive com atuação em projetos educativos, como o Projeto Passageiro Consciente Viaja de Cinto (2018-2019) de nossa idealização e patrocinado pela Coordenação de Fiscalização (COFIS) da Unidade Regional de São Paulo (URSP) da ANTT.

Conclui-se também que há um grau relevante de judicialização no TRIP-LD e que isso interfere consideravelmente nas condições de oferta, com a autorização de exploração de mercados não considerando, em regra, o critério do atendimento eficiente e eficaz à população e sim o viés jurídico do livre exercício da atividade econômica. É importante destacar que identificamos um alto percentual de redundância entre os mercados atendidos por provimento judicial e por autorização da ANTT. Nos serviços de categoria convencional, havia 18.204 ligações (79,87% do total) geradas a partir de seções judicializadas que também estavam presentes no rol de mercados alcançados pelas seções geradas por autorização da ANTT.

A parcela do mercado que atua com respaldo judicial acarreta uma inexpressiva desconcentração no mercado, efeito anulado pela qualidade inferior da prestação do serviço nas linhas judicializadas, devido à inserção do máximo possível de mercados secundários no trajeto, com o fim da maximização do lucro marginal da viagem.

Por fim, entendemos que a nossa formulação de um conceito para eventual utilização de um índice de qualidade na prestação do serviço é consonante com os princípios elencados pela TER e pode ser útil para determinação da entrada e saída das empresas transportadoras no mercado do TRIP-LD. Nessa esteira, acreditamos que a nossa proposta de um painel público, com atualização periódica, sobre os níveis de monopólio de oligopólio aferidos no TRIP-LD, pode contribuir para diminuição da assimetria de informação e fornecer um subsídio adicional aos consumidores, aos órgãos de controle e à própria ANTT para medição do desempenho institucional da Agência na tarefa regulatória da promoção da concorrência nesse importante mercado que presta um serviço essencial à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Glossário de Transportes Terrestres**. 2020. Disponível em:

<http://anexosportal.datalegis.inf.br/arquivos/1364108.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Resolução nº. 4.770 de 25 de junho de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de autorização. **Diário Oficial da União**, 30 jun. 2015. Disponível em:

https://anttlegis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAto&tipo=RES&numeroAto=00004770&seqAto=000&valorAno=2015&orgao=DG/ANTT/MT&codTipo=&desltem=&desltemFim=&cod_menu=5408&cod_modulo=161&pesquisa=true.

Acesso em: 8 set. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Sistema Integrado de fiscalização, autuação, multa e arrecadação**. 2020. Disponível em:

<https://portal.antt.gov.br/listagem-de-sistemas?Passageiros>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº. 2.521 de 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm. Acesso em: 8 set. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Anuário CNT dos Transportes 2019 - Estatísticas Consolidadas**. 2019. Disponível em:

<https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2019/File/PrincipaisDados.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativa populacional para os municípios brasileiros**. 2020. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.xls. Acesso em: 21 out. 2020.

MARTINS, Francisco Giusepe Donato. **Mercados de transporte rodoviário interestadual de passageiros: uma análise sob enfoque dinâmico de elementos determinantes das condições de concorrência**. 2007. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

NITZKE, L. D. M; ÁVILA, J. D. V. N. A reforma regulatória do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil e seu impacto na concessão de benefícios sociais. **Espacios**, Caracas, v. 38, n. 42, p. 31-45, maio/2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n42/a17v38n42p31.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

PIRES, J. C. L; GOLDSTEIN, Andrea. Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 16, p. 3-42, dez./2001.

PIRES, José Cláudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

RIBEIRO, H. A. S. **Identificação de concorrência ruinosa nos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros**. 2019. Tese (Doutorado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

ROLIM, F. A. O; BRASILEIRO, Anísio. Competitividade na regulamentação do transporte rodoviário de passageiros: uma análise à luz de um modelo de auditoria. **Revista Transportes**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 14-26, jun./2009. Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/72/61>. Acesso em: 7 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Análise dinâmica dos reajustes tarifários dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros com base na regra do custo total**. 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACD91DE2CFB>. Acesso em: 7 set. 2020.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.