

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**SERVIÇOS DE TÁXI: ELEMENTOS PARA UM NOVO
MODELO REGULATÓRIO**

FLAVIO AUGUSTO DE OLIVEIRA PASSOS DIAS

ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, DR.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES

PUBLICAÇÃO: T.DM-010A/2007

BRASÍLIA/DF: SETEMBRO/2007

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**SERVIÇOS DE TÁXI: ELEMENTOS PARA UM NOVO
MODELO REGULATÓRIO**

FLAVIO AUGUSTO DE OLIVEIRA PASSOS DIAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.

APROVADA POR:

Joaquim José Guilherme de Aragão, Dr. (UnB)
(Orientador)

Yaeko Yamashita, PhD (UnB)
(Examinadora Interna)

Enilson Medeiros dos Santos, Dr. (UFRN)
(Examinador Externo)

BRASÍLIA, 11 DE SETEMBRO DE 2007

FICHA CATALOGRÁFICA

DIAS, FLAVIO AUGUSTO DE OLIVEIRA PASSOS

Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório / Flavio Augusto de Oliveira Passos Dias – Brasília, 2007, 98 p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB. Mestre. Transportes, 2007)

Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental – Faculdade de Tecnologia – Universidade de Brasília, 2007.

Área: Transportes

Orientador: Prof. Dr. Joaquim José Guilherme Aragão

1. Táxi

3. Regulação Econômica

I. ENC/FT/UnB

2. Regulação Jurídica

4. Diretrizes Regulatórias

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Dias, F. A. O. (2007). Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório. Dissertação de Mestrado, Publicação T.DM-010A/2007, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília 98 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Flavio Augusto de Oliveira Passos Dias

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: Serviços de Táxi: Elementos para um Novo Modelo Regulatório

GRAU/ANO: Mestre / 2007.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização do autor.

Flavio Augusto de Oliveira Passos Dias
Endereço: QNL 10 Conjunto “J” Casa 02 – Taguatinga
CEP: 72.156-110 - Brasília – DF - Brasil.
flaviodias@unb.br; flaviodias@sindafis.org.br

DEDICATÓRIA

Aos meus amados filhos Wagner Alves Passos e Larissa Gontijo Passos Dias!
Porque dar o exemplo é a maneira mais didática de educar os filhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos meus pais por me darem vida e saúde!

À minha mãe, Lucia de Oliveira Passos, pelo apoio, colaboração, entusiasmo, perseverança, orientação, compreensão e dedicação indispensáveis à superação deste desafio.

Ao amigo Artur Carlos de Moraes pelo convite para acompanhá-lo nesta jornada.

Aos colegas de curso, especialmente ao amigo Marcus Porfírio, pelo apoio e colaboração nos estudos.

Aos amigos e parentes pela compreensão em eventuais ausências e pelo apoio e incentivo.

Aos colegas de trabalho pelo apoio e incentivo, especialmente aos chefes Eudo, José Geraldo e Dilvan pela compatibilização de atividades.

Aos professores do PPGT/UnB pelos conhecimentos compartilhados e pela orientação científica e profissional, em especial ao professor Joaquim Aragão pela orientação no desenvolvimento da dissertação.

Por fim, aos funcionários da UnB, principalmente aos da biblioteca e do SG-12 que contribuíram para o bom andamento dos estudos, e especialmente ao secretário Júlio Duarte pelo comportamento pró-ativo no desempenho de suas funções.

RESUMO

SERVIÇOS DE TÁXI: ELEMENTOS PARA UM NOVO MODELO REGULATÓRIO

Os Serviços de Táxi têm uma função importante no contexto do transporte urbano e metropolitano de passageiros. Eles atendem principalmente as pessoas que priorizam o conforto, o tempo ou a mobilidade, em deslocamentos urbanos com as finalidades de negócio, turismo, lazer, compras ou emergência. Todavia, a indústria de táxi, por si só, não alcança a máxima eficiência econômica e social devido à presença de falhas em seus mercados. Assim, uma intervenção estatal é indispensável para a aplicação de medidas saneadoras e, nesse sentido, um modelo regulatório para esta indústria é uma ferramenta importante para o processo de mitigação dessas falhas. Para tanto, na presente dissertação propõe-se diretrizes regulatórias para as combinações entre os fatores relacionados à atividade regulatória e às falhas de mercado. Essas falhas foram identificadas por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental desenvolvida a partir de uma análise jurídica no Brasil e do comportamento econômico de 16 mercados nacionais e mercados de 17 outros países. Apesar da diversidade de comportamentos regulatórios observados, o conjunto dos fatores analisados permitiu verificar que os Serviços de Táxi não possuem características típicas de serviço público, diferindo dos transportes públicos coletivos urbanos de passageiros. As principais falhas de mercado de táxi encontradas foram oligopólio, externalidades negativas e assimetria de informação. O segmento radiotáxi apresenta as melhores condições mercadológicas para minimizar essas falhas por poder dispor de economias de escala e de densidade. Verificou-se que os Serviços de Táxi não apresentam custos irrecuperáveis e estão entre as indústrias relativamente competitivas e contestáveis, podendo seus mercados tornar-se mais competitivos com a abertura à livre iniciativa, porém, com regras de transição e com forte regulação dos padrões de qualidade dos serviços, da divulgação das informações e do controle tarifário, seguindo a tendência mundial.

ABSTRACT

TAXI SERVICES: FOUNDATIONS FOR A NEW REGULATORY MODEL

The taxi services have an important function on the whole urban and metropolitan transport of passengers. They mainly serve people who prioritize comfort, time or mobility in urban trips for business, tour, entertainment, shopping or emergency purposes. However, the taxi industry does not reach itself the maximum economic and social efficiency due to the existence of market failures. Thus, a state intervention to make the necessary arrangements is indispensable; hence a general regulatory model for this industry is an important tool to mitigate those failures. Based on this, regulatory guidelines are proposed in this dissertation for the combinations among the factors related to the regulatory activity and the market failures. Those failures were identified through documental and bibliographic research developed from a legal analysis in Brazil and from the economic behavior that enclose 16 Brazilian markets and markets of 17 other countries. Despite the diversity of regulatory behaviors observed, the set of analyzed factors showed that the taxi services have no typical characteristics of public services, differing from the urban public mass transports. Oligopoly, negative externalities and asymmetric information are the main market failures identified. The phone-booking segment has the best market conditions to minimize these failures, because this segment is able to use economies of density and economies of scale. It was found that sunk costs do not exist in taxi services; these services are among the relatively competitive and contestable industries, being able to become more competitive by working in open markets; however, under transition rules and rigorous regulation about quality standards, dissemination of information and fare control, following the world-wide trend.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	APRESENTAÇÃO	1
1.2	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	2
1.3	OBJETIVO.....	3
1.4	HIPÓTESE	3
1.5	JUSTIFICATIVA.....	3
1.6	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	4
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	5
2	A REGULAÇÃO JURÍDICA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	7
2.1	O INTERESSE PÚBLICO.....	8
2.2	O ENFOQUE DOUTRINÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS.....	11
2.3	LEGISLAÇÃO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	16
2.3.1	<i>Aspectos constitucionais na prestação de serviços públicos e privados</i>	<i>16</i>
2.3.2	<i>Aspectos Infraconstitucionais na prestação de serviços de transporte</i>	<i>20</i>
2.3.2.1	<i>Os contratos administrativos e o processo licitatório</i>	<i>20</i>
2.3.2.2	<i>Os contratos de concessão e permissão.....</i>	<i>24</i>
2.3.2.3	<i>A legislação de trânsito na regulação dos transportes coletivos e individuais</i>	<i>27</i>
2.3.3	<i>Aspectos da legislação local de táxi em algumas capitais brasileiras</i>	<i>30</i>
2.4	TÓPICOS CONCLUSIVOS	31
3	A REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS TRANSPORTES URBANOS.....	33
3.1	A FUNÇÃO DA REGULAÇÃO	34
3.2	ASPECTOS DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS URBANOS DE TRANSPORTE.....	36
3.3	CONTESTABILIDADE DO MERCADO DE TRANSPORTE URBANO	42
3.4	TÓPICOS CONCLUSIVOS	43
4	A REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS SERVIÇOS DE TÁXI	45
4.1	O HISTÓRICO.....	45
4.2	CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI.....	47
4.3	DEBATE SOBRE A NECESSIDADE DE REGULAR OS SERVIÇOS DE TÁXI	50
4.3.1	<i>A regulação à entrada no mercado</i>	<i>50</i>
4.3.2	<i>A regulação tarifária</i>	<i>54</i>
4.3.2.1	<i>O mercado do tipo “bandeirada”</i>	<i>55</i>
4.3.2.2	<i>O mercado dos pontos de táxi.....</i>	<i>56</i>
4.3.2.3	<i>O mercado dos radiotáxis.....</i>	<i>57</i>
4.4	PRÁTICAS REGULATÓRIAS INTERNACIONAIS.....	57
4.4.1	<i>As principais características regulatórias.....</i>	<i>58</i>
4.4.2	<i>A contestabilidade nos mercados de táxi.....</i>	<i>65</i>

4.5	PRÁTICAS REGULATÓRIAS NO BRASIL	67
4.6	AS PRINCIPAIS FALHAS NOS MERCADOS DE TÁXI.....	70
4.6.1	<i>Falhas de mercado</i>	70
4.6.2	<i>Falhas regulatórias</i>	71
4.7	TÓPICOS CONCLUSIVOS	72
5	ELEMENTOS PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI.....	74
5.1	DIRETRIZES REGULATÓRIAS.....	74
5.1.1	<i>Mercado aberto com padronização mínima.....</i>	76
5.1.2	<i>Categorias de serviço</i>	76
5.1.2.1	<i>O serviço de táxi em grandes pólos geradores de demanda.....</i>	77
5.1.2.2	<i>O triciclo cabinado com combustível ecológico</i>	78
5.1.3	<i>Cursos de formação e aperfeiçoamento profissional</i>	79
5.1.4	<i>A fiscalização dos serviços</i>	79
5.1.4.1	<i>A vistoria operacional</i>	80
5.1.4.2	<i>A taxa de fiscalização</i>	80
5.1.5	<i>A tarifação</i>	81
5.1.5.1	<i>Formas de tarifação.....</i>	81
5.1.5.2	<i>Taxímetro com totalizadores e impressora</i>	81
5.1.6	<i>Central de atendimento ao usuário e ao taxista</i>	82
5.1.7	<i>Indicadores de mercado e de satisfação do usuário.....</i>	82
5.2	TRANSIÇÃO PARA UM REGIME ABERTO.....	83
5.3	TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	84
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	85
6.1	CONCLUSÕES FINAIS	85
6.2	RECOMENDAÇÕES	87
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Tipos de autorização para operar táxi nas capitais brasileiras.....	31
Tabela 4.1: Tipos de restrição à entrada em municípios dos E.U.A.....	51
Tabela 4.2: Barreiras diretas à entrada no mercado de táxi.....	58
Tabela 4.3: Níveis de barreiras diretas à entrada no mercado europeu de táxi	58
Tabela 4.4: Formas de regulação tarifária na indústria de táxi.....	59
Tabela 4.5: Proporção de táxis por segmento de mercado	60
Tabela 4.6: Distribuição das competências regulatórias por nível de governo	60
Tabela 4.7: Efeitos da desregulamentação do mercado de táxi.....	61
Tabela 4.8: Modelos de regulação de oferta de transporte por táxi vs. <i>PHV</i>	65
Tabela 4.9: Características regulatórias dos serviços de táxi nas capitais brasileiras	68
Tabela 4.10: Dimensionamento da frota de táxi em função do número de habitantes.....	69
Tabela 5.1: Diretrizes regulatórias para as falhas de mercado de táxi	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1: Modelo de Regulação do Transporte Público Coletivo Urbano	39
Figura 4.1: Principais relações na indústria de táxi	47
Figura 4.2: Evolução da indústria de táxi sueca após a desregulamentação	63
Figura 4.3: Mudanças regulatórias em alguns países (Barreira à Entrada X Tarifa).....	64
Figura 4.4: Valor de transferências das placas de aluguel de táxi em Sidney	66
Figura 4.5: Valor das licenças no mercado de táxi romano.....	66
Figura 5.1: Modelos de triciclo cabinado	78

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A.C. – antes de Cristo

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

Art. – artigo

BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CF – Constituição Federal

CNT – Confederação Nacional de Transportes

CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

CNT – Código Nacional de Trânsito

DC – despatching centers

Ex. – exemplo

FIFO – first-in-first-out

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPART – Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales (Austrália)

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

*MARETOPE – Managing and Assessing Regulatory Evolution in Local Public Transport
Operations in Europe*

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development

OFT – Office of Fair Trading (Inglaterra)

PHV – private hire vehicle

PPP – Parceria Público-privada

Séc. – século

STF – Supremo Tribunal Federal

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação apresenta uma pesquisa destinada à obtenção do título de Mestre em Transportes pelo Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília. O tema “regulação dos serviços de táxi” tem sido pouco explorado, mas é de grande importância no contexto dos transportes urbanos, sobretudo em época em que são comuns os engarrafamentos e a poluição automotiva nos grandes centros, combinado com o aumento expressivo do número de transportes individuais.

No espectro nacional ainda não se aprofundou discussão sobre a melhor maneira de regular a prestação dos serviços de táxi, tendo sido este tratado há bastante tempo como um serviço público pelos municípios (Dias e Aragão, 2006). Para encontrar a motivação para enquadrar esses serviços na lista dos serviços públicos há de se verificar a real necessidade econômica e social de intervenção estatal na sua prestação. Desta forma, é de grande valor identificar as falhas de mercado e seus respectivos remédios regulatórios.

1.1 APRESENTAÇÃO

Segundo a Constituição do Brasil de 1988, cabe à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte, mas esta ainda não estabeleceu diretrizes para a política nacional de serviços de táxi ou mesmo declarou estes como serviços públicos, tão pouco delegou aos estados-membros e municípios tais competências, não obstante estejam essas competências previstas nas constituições estaduais e leis orgânicas, editadas anteriormente ou não à Carta Magna.

Tal lacuna legal possibilita a diversos entes federados, os municípios, criar procedimentos diferenciados para a autorização da exploração do serviço, com contratos que vão da permissão ao alvará, variadas formas de cobrança da tarifa e de categorias de serviços.

Mesmo não havendo uma padronização legal da forma de regular os mercados de táxi no Brasil, os preceitos de regulação econômica estão patentes: barreiras a entradas (permissão e alvará) e de preço (formas de tarifação), dentre outros. Assim, o Estado deve estabelecer diretrizes regulatórias e exercer o seu papel regulador para proporcionar o equilíbrio dos mercados quando estes apresentam falhas.

A pesquisa na literatura sobre o serviço de táxi em diversos países demonstra que a regulação do serviço pode ocorrer em variados níveis de governos, pode existir simultaneamente em até três níveis de governo, como ocorre na Dinamarca, onde a regulação é exercida nos níveis nacional, regional e local (Bakker, 2007).

Mesmo sendo a regulação exercida em alguns países através das barreiras a entradas e/ou preço, como ocorre no Brasil, há uma tendência mundial na regulação da indústria de táxi de remoção das barreiras diretas à entrada e da introdução de severos padrões de qualidade (Bekken, 2007). Portanto a prática mundial é de haver, mesmo que mínima, regulação do serviço por parte do Estado para evitar a exploração comercial sobre os usuários, que por sua vez nem sempre dispõem das informações necessárias para exercerem seu direito de barganha. Assim, identificar conceitualmente elementos para modelar a regulação econômica do serviço de táxi a partir das falhas de mercado é a contribuição que este trabalho apresenta.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Os serviços de táxi constituem um ramo consagrado em todo o mundo como uma opção especial para o transporte remunerado de passageiros, a qual oferece maior agilidade, conforto, segurança e mobilidade do que os transportes coletivos, porém, restrito a uma clientela reduzida devido ao alto custo por ser de natureza individual (Dias e Aragão, 2006). Contudo, ainda não foi desenhado um modelo econômico geral capaz de classificar esse serviço como público ou atividade comercial, diretriz básica para traçar uma linha regulatória adequada ao bem estar geral, equilibrando-se os desejos do Estado, dos operadores e dos usuários e adequando-se ao contexto social de cada localidade.

Para tecer as características regulatórias desse serviço é necessário entender primeiramente qual é o interesse público na sua prestação. Ao verificar quão necessária é a intervenção do Poder Público na operacionalização desse serviço é possível estabelecer seu marco regulatório a nível nacional. A primeira questão a ser resolvida está relacionada ao enquadramento do serviço de táxi como serviço público ou como de livre iniciativa. Essa primeira diferenciação norteará a caracterização regulatória para o setor, a partir da qual se

destaca a seguinte questão: “Quais são os elementos necessários à regulação dos serviços de táxi?”.

1.3 OBJETIVO

O objetivo deste estudo é de propor elementos para a regulação dos serviços de táxi. São objetivos específicos:

- Verificar juridicamente o enquadramento do serviço de táxi como serviço público ou de livre iniciativa;
- Verificar as funções da regulação e a contestabilidade do mercado de transporte urbano de passageiros;
- Verificar qual é o comportamento econômico aplicado aos serviços de táxi, especialmente quanto às suas barreiras à entrada e às suas modalidades tarifárias;
- Identificar falhas nos mercados de táxi.

1.4 HIPÓTESE

Uma proposta para o marco regulatório dos serviços de táxi teria de partir do comportamento econômico do respectivo mercado e da verificação da necessidade de intervenção do Estado na prestação do serviço, associada aos preceitos jurídicos. Em particular, a noção clássica de serviço público, tal como regulada pela Lei das Concessões, que exige a realização de licitações, não seria a maneira mais racional de regular e não tem sido a prática internacional e nem nacional.

Assim, uma análise das funções jurídicas e do comportamento econômico do mercado nacional e internacional pode remeter aos principais elementos necessários à regulação dos serviços de táxi.

1.5 JUSTIFICATIVA

Os serviços de táxi têm sido implementados pelos municípios sem uma padronização mínima comum para que empreendedores, usuários locais e turistas possam ter conhecimento prévio sobre suas características e aplicações. Eles apresentam variadas

formas de regulação, devido ser planejados e geridos pelas prefeituras sem uma integração regional ou nacional entre eles.

Para integrar as políticas locais, o debate sobre a questão de esse serviço ser de interesse público e principalmente se ele é serviço público ou não é um passo importante, sobretudo para verificar a aplicabilidade de licitação para a sua prestação, ou ainda, se se trata, do ponto de vista jurídico, de atividade econômica aberta à livre iniciativa.

Por outro lado, debate-se também o modelo econômico a ser aplicado no mercado de táxi, sobretudo quanto às condições de entrada e de tarifação, fazendo-se necessário conhecer o comportamento econômico do mercado, partindo das características do transporte urbano de passageiros.

A combinação de fatores jurídicos e econômicos é importante para traçar diretrizes para um novo modelo regulatório que se proponha a reduzir as distorções presentes na exploração comercial dos serviços de táxi, sobretudo quanto às suas condições de concorrência.

1.6 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa bibliográfica e documental é desenvolvida a partir da análise das funções jurídicas e do comportamento econômico dos serviços de táxi.

Primeiramente, abordam-se os aspectos doutrinários e legais do serviço público e da livre iniciativa, levando-se em consideração o interesse público, para verificar qual é a melhor alternativa a seguir do ponto de vista jurídico.

Em seguida, apresenta-se a função da regulação econômica e sua relação com as falhas de mercado dos transportes urbanos.

Após, faz-se uma pesquisa comparativa em 18 países de diferentes continentes referente ao comportamento econômico e aos principais remédios regulatórios aplicados ao serviço de táxi. Em especial, analisa-se o comportamento econômico em 16 capitais brasileiras.

A partir dessas análises são propostas diretrizes para a regulação econômica dos serviços de táxi. Finalmente, são apresentadas as conclusões finais e as recomendações para futuros estudos.

1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa é desenvolvida a partir do método comparativo e dividida em seis capítulos, conforme descritos a seguir:

O tema, a formulação do problema, a hipótese, os objetivos, a justificativa e a metodologia da pesquisa são apresentados no Capítulo 1.

No Capítulo 2 apresenta-se o enfoque doutrinário dos serviços de natureza pública e privada e sua relação com a legislação constitucional. Em complemento são abordadas algumas legislações infraconstitucionais relativas os preceitos estabelecidos pela Lei das Licitações e Contratações Administrativas, pela Lei de Concessões e Permissões e pelo Código de Trânsito Brasileiro e suas aplicações no processo regulatório dos serviços de transporte. São também apresentados alguns aspectos da legislação local sobre os serviços de táxi em algumas capitais brasileiras.

Em seguida, descreve-se no Capítulo 3 a função da regulação econômica e sua relação com as principais falhas de mercado de transportes urbanos, levando-se em consideração a sua contestabilidade.

No Capítulo 4 realiza-se um estudo comparativo da regulação econômica dos serviços de táxi. Preliminarmente, relata-se o histórico do surgimento e do desenvolvimento econômico e a caracterização técnica desses serviços. Após, são feitas considerações sobre o debate relacionado à necessidade ou não de regular o mercado. Com isso, é feito o levantamento do comportamento econômico em 18 países, incluindo o Brasil, onde são apontadas algumas falhas na indústria de táxi.

No Capítulo 5 são sistematizadas as falhas na indústria de táxi relacionadas aos diversos aspectos regulatórios, principalmente no que se refere às barreiras à entrada e à tarifação, de onde são extraídos elementos necessários à construção de um novo modelo regulatório.

No Capítulo 6 apresentam-se as conclusões da análise comparativa, o relato das limitações da pesquisa e algumas sugestões para futuras pesquisas.

2 A REGULAÇÃO JURÍDICA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

No período imperial, quando não havia um esclarecimento do que era "o bem para a coletividade", valia apenas o que o rei decidia; este impunha as leis e tinha o poder sobre tudo e todos. A noção brasileira atual do que seja serviço público foi importada da França onde teve seu marco inicial a partir da Revolução Francesa, e se firmou como escola do serviço público no século XIX (Maciel, 2003), quando começa a haver uma maior definição das atividades do Estado. A prestação dos serviços pelo Estado é mínima e a noção de serviço público é muito restrita, assim, a sociedade começa a se organizar para satisfazer suas necessidades.

A partir do século XX o serviço público começa a ter outra feição no Brasil, pois as Constituições introduzem gradativamente direitos e garantias ao cidadão que devem ser cumpridas pelo Estado. Com este novo conceito e determinação de deveres pode-se afirmar que o Estado deixa de ser um Estado Mínimo para ser um Estado Social (Maciel, 2003).

O regime de gestão que vigora e prevalece nesta etapa é o burocrático e foi criado especificamente para as atividades estatais. O Estado aqui tem o "monopólio da execução" das atividades em geral, ou seja, todas as necessidades dos cidadãos são atendidas pelos serviços prestados pelo Estado. Foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, que esse modelo entrou em crise. Essa crise mundial pôs fim à era da prosperidade e começa a vigorar um grande período recessivo.

A partir da década de 80, a aplicação de um conceito mais restrito de serviço público, contrapondo-se ao direito francês, teve como consequência a sucessiva liberalização e privatização de alguns serviços públicos (Di Pietro, 2006), tendo como objetivo principal dessa mudança o aumento da eficiência governamental, uma vez que o sentimento era de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão e de que certas atividades não deveriam estar totalmente sobre a obrigação do Estado. Por outro lado, o setor privado começou a mostrar interesse em algumas atividades prestadas pelo Estado e que poderia se beneficiar na prestação desses serviços.

Após passarmos por algumas privatizações, o Estado hoje exerce fiscalização sobre algumas das atividades exercidas pelo setor privado, que por sua vez interage e cria procedimentos para que tais atividades sejam exercidas dentro de limitações e condições ditadas pelo Estado. É a chamada regulação, onde o Estado exerce seu poder de polícia. O que é público passa a ser executado pelo particular, sob a titularidade do Estado (Maciel, 2003).

Para ditar as regras pertinentes ao processo regulatório, o Estado estabelece o que é de interesse público e lança mão da lei, geralmente embasada na doutrina dominante em seu país e no cumprimento dos deveres constitucionais.

2.1 O INTERESSE PÚBLICO

A economia clássica considera o interesse público uma soma dos interesses individuais de uma sociedade, sendo o interesse privado a satisfação do consumidor, este do qual se avalia a eficiência econômica (Niemeyer, 1967). Segundo o autor, este debate se estende desde os tempos de Platão (Séc. IV A.C.), que, apesar de não distinguir claramente entre “público” e “privado”, relata a existência de um elemento racional da alma humana, o *logos*, que é a substância da comunidade pública, em contrapartida à economia doméstica (*oikonomia*), em que a produção material e a propriedade são privadas, por serem relacionadas aos desejos de aquisição material.

Na Europa o interesse público era visto até o Século XVII como uma interpretação particular deste pelo rei e, por meio da crença na origem divina dos reis com os desígnios de Deus (Gunn, 1969). Ao longo do debate, a identificação entre interesse público e garantia de direitos de propriedade vai ganhando forma mais ampliada, abrangendo direitos privados, os quais, por sua vez, eram defendidos como compatíveis com a paz e a ordem pública (Kerstenetzky, 2005).

Para aprofundar o debate mais recente sobre o conceito de interesse público, consideremos alguns elementos colocados por Colm (1967). Ele considera pouco útil descrever o interesse público por meio da análise dos fatores tempo, da abrangência geográfica, do transbordamento dos efeitos dos benefícios individuais sobre os coletivos e dos interesses de grupos sociais. Esse economista sugere quatro graus dos quais considera que o conceito

de interesse público possa ser mais bem analisado: a) *metassociológico*; b) *sociológico*; c) *judicial*; e d) *econômico*.

O *Grau Metassociológico* insere o interesse público entre os mais altos valores de uma sociedade teocrática ou monolítica e os penúltimos valores com que pessoas de valores supremos podem concordar (independência política, instituições sociais estáveis, responsabilidade, iniciativa, saúde, educação, etc.), que são objetivos mais imediatos.

O *Grau Sociológico* busca a evolução do interesse público por meio do debate político, do voto e da influência de grupos de pressão, que se transformarão em objetivos concretos a serem perseguidos por uma política real. Aqui a interferência de grupos sociais está inserida de uma forma mais dinâmica no debate político geral, sobretudo em ambiente democrático.

Griffith (1967) observa que, do ponto de vista sociológico, o interesse público é aquele que está voltado ao bem estar geral e se adapta aos costumes de uma dada sociedade, numa determinada época; e, do ponto de vista ético, a ação inteligente em busca do interesse público traz como consequência a maximização dos valores de liberdade e de justiça.

Friedmann (1967) reconhece a dificuldade de obter um conceito abrangente de interesse público, mas acrescenta que há de se considerar a interferência da sociedade industrial contemporânea entre o Estado e o indivíduo, onde “o fenômeno social mais evidente de nosso tempo é a força dos grupos de interesse altamente organizados lutando para promover seus próprios interesses por meio dos órgãos oficiais do Estado”. Tal assertiva remete à supremacia de grupos altamente organizados em relação aos demais indivíduos e grupos de menor calibre político.

O *Grau Judicial* permite que, na interpretação da legislação e dos estatutos num eventual conflito, prevaleça o interesse coletivo — assim referendado como o próprio interesse público — sobre os negócios privados, que devem ser regulamentados ou auto-regulamentados sob o controle estatal.

Uma outra forma de visualizar o interesse coletivo é também levar em consideração os interesses comuns ao povo em geral. Nasceu, então, a idéia de “direito de interesse

público”, um sub-ramo do Direito oriundo dos Estados Unidos na virada do Século XX, sob o título “*Public Interest Law*”, que tem como um dos precursores o Juiz de Direito Louis Brandeis e visa manter uma posição de independência entre os ricos e o povo, refreando excessos de ambos os lados, deixando de defender tão somente a classe abastada (Rekosh, 2005). Interpretações arbitrárias ou inconsistentes por entes do governo sobre essa ampla questão, por exemplo, estão sujeitas à revisão judicial, o que, em última instância, transfere boa parte do poder discricionário aos tribunais.

O *Grau Econômico* pretende relacionar as funções reguladoras do Estado a metas. Estas são classificadas por Colm (1967) como: *a) metas de atuação e b) metas de realização*. As primeiras referem-se às operações econômicas evidenciadas principalmente pelo nível de emprego, pela estabilidade de preços e por um índice adequado de desenvolvimento macroeconômico. As últimas referem-se ao conteúdo específico do conceito de interesse público, tais como o que é um adequado padrão de vida, uma educação adequada, defesa, conservação e desenvolvimento de recursos. Como exemplo destas, uma expressão quantificada do interesse público pode ser observada no orçamento econômico de uma nação e utilizada como instrumento de controle das metas estabelecidas pelos governantes.

Outros economistas chamam o Interesse Público de *economia do bem-estar* e, apesar de considerarem que o conceito de interesse público transcende o seu campo de atuação, sustentam que em determinados setores da economia o uso eficiente dos recursos pode ser conseguido por meio da competição, desde que sejam implementadas políticas públicas (legislação antitruste, regulamento de utilidades públicas e de outros “monopólios naturais”, regulamentação financeira, controle de publicidade, etc.) para regular a imperfeição dos mercados (Musgrave, 1967). Desta forma, as ações públicas que proporcionem ao máximo a aproximação desses mercados de uma competição perfeita são de interesse público.

A ação governamental destinada a promover a liberdade de escolha por parte do consumidor é considerada “de interesse público” (Griffith, 1967). A legislação antitruste e seus regulamentos destinados a promover a honestidade nos produtos e na publicidade destes é um exemplo disso.

Segundo Cassinelli (1967), o *interesse público* “é o mais alto padrão ético aplicável aos assuntos políticos”, sendo o termo “público” aplicável a todo membro da comunidade política, ou seja, não distinguindo vantagens para uns em detrimento de outros, e o termo “interesse” está relacionado a “lucro”, “bem-estar” ou “benefício”. Uma ação de interesse público, portanto, é benéfica para a coletividade, seja imediatamente ou a longo prazo, quer ou não os atores envolvidos o constatem.

Em meio à complexidade do tema, alguns dicionários jurídicos ousaram definir interesse público. Garner (1979) o descreve de duas maneiras: a) “*O bem-estar geral do público que assegura reconhecimento e proteção e b) Algo em que o público como um todo possui interesse; em especial um interesse que justifique a regulamentação por parte do governo*”. Gifis (1996) apresenta algo mais completo afirmando que o interesse público é “*aquilo que representa o melhor para a sociedade como um todo; uma determinação subjetiva por parte de um indivíduo, como um juiz ou um governador, ou de um grupo, como uma legislação referente ao que é para o bem geral de todo o povo*”. Ambos os dicionaristas deixam abertura para as mensurações doutrinárias e para uma composição discricionária e subjetiva.

Considerando, finalmente, que o interesse público, mesmo estando fortemente ligado às atribuições estatais, se estende às demais atividades sociais, e, assim sendo, as decisões de intervenção econômica de governo melhor se aplicariam ao satisfazerem dois requisitos (Colm, 1967): primeiro, que sejam do interesse público; e, segundo, que não possam ser realizadas por operações privadas.

Apesar de não dispormos ainda de um conceito completo e aplicável sobre o interesse público, o tema já faz parte do mundo jurídico e do cotidiano das autoridades públicas. De qualquer forma, as considerações acima apontadas são premissas importantes para a reflexão sobre os serviços públicos e privados.

2.2 O ENFOQUE DOUTRINÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Saber quando e porque uma atividade é considerada serviço público remete ao plano da concepção política dominante, ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel. É o

plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei e na tradição (Medauar, 1996 e Mello, 2003).

Gasparini (1995) esclarece semanticamente a locução *serviço público*. O primeiro vocábulo é o substantivo *serviço*, que indica prestação, realização ou atividade; o segundo, o adjetivo *público*, que qualifica o autor (Estado) ou ao beneficiário (usuário, administrado, povo). O autor esclarece que esta locução é grafada com iniciais maiúsculas quando referir-se ao autor e minúsculas quando referir-se ao beneficiário.

A noção de serviço público compõe-se de três elementos (Di Pietro, 2006): *a) o material; b) o subjetivo e c) o formal*. O *elemento material* representa as utilidades ou comodidades materiais de interesse coletivo prestadas aos administrados em geral (água, luz, telefone, transporte coletivo, etc.) que o estado assume como próprias, por serem consideradas imprescindíveis, necessárias ou correspondentes a conveniências básicas da sociedade, em dado tempo histórico. O *elemento subjetivo ou orgânico* refere-se à incumbência do Estado na prestação dos serviços públicos, seja de forma direta ou indireta (concessão, permissão ou outras pessoas jurídicas). O *elemento formal* consiste no regime jurídico a que se submete o serviço público, sobressaindo o de direito público sobre o de direito privado.

A abrangência do conceito de serviço público pode se dar (Di Pietro, 2006): *a) em sentido amplo e b) em sentido restrito*. O *sentido amplo* engloba as funções executivas (Administração Pública), legislativas e judiciárias. O *sentido restrito* refere-se apenas às funções executivas, podendo ainda os doutrinadores distinguir *serviço público* de *poder de polícia*, *fomento* e *intervenção econômica*, que são as outras três atividades da Administração Pública. Nos tempos hodiernos, contudo, não há mais de se considerar o conceito extremamente amplo de serviço público adotado pela escola de serviço público francesa, que considerava que o Estado nada mais era do que um grande prestador de serviços públicos (Mello, 2003).

A *polícia* tem por objetivo disciplinar as ações dos particulares, nos termos da lei e com imperatividade. O *fomento* busca melhorar a qualidade de vida da sociedade, sem utilizar do poder de autoridade. A *intervenção econômica ou exploração econômica estatal* visa substituir a iniciativa privada. O *serviço público* visa proporcionar comodidades fruíveis pelos administrados (Mello, 2003). Conforme a autora, a atividade de fomento não é

serviço público, nem tampouco atividade inteiramente privada, pois, sua caracterização jurídica de atividade estatal não se dá pela finalidade de seus atos, aonde ambos agem no interesse público, mas pelo seu *modus operandi*.

Considerando seus elementos constitutivos, Meirelles (2004) conceitua *serviço público* como “todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”. Por um lado, o autor restringe a conceituação por referir-se apenas à participação da Administração Pública, por outro lado, amplia o elemento material, abrangendo as quatro atividades por ela exercidas. O autor acrescenta que, fora da generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público doutrinariamente, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época.

Para o objeto desta dissertação não há a necessidade de buscarmos conceitos amplos, mas tão somente os que relacionam a titularidade por parte do Poder Público em relação às atividades de interesse público. Nesse sentido, Di Pietro (2006) conceitua *serviço público* como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. A autora utilizou o elemento subjetivo “Estado” para remeter ao sentido amplo estabelecido no art. 175 da Constituição ao citar a incumbência do Poder Público. Com base nesse mesmo artigo foi enfatizada a necessidade de lei para que o Poder Público detenha a titularidade dos serviços públicos. Quanto ao elemento material, foram consideradas apenas as utilidades materiais, tais como água, luz, telefone e transporte.

Os doutrinadores consideram que o serviço público corresponde necessariamente a uma atividade de interesse público, embora nem toda atividade de interesse público seja serviço público (Di Pietro, 2006). Segunda a doutrinadora, não obstante os particulares exercerem atividades de interesse comum, o fazem pelo seu próprio interesse (lucro) e não pelo objetivo de interesse público estabelecido em lei, como deve fazer o Estado.

Os serviços públicos podem ser classificados de diversas maneiras. Gasparini (1995) elenca os seguintes critérios: *a) a entidade a quem foram atribuídos*: federais, estaduais, distritais e municipais; *b) a essencialidade*: serviços essenciais e não essenciais; *c) os*

usuários: gerais e específicos; *d) a obrigatoriedade da utilização*: serviços compulsórios e facultativos; *e e) a execução*: direta e indireta.

Serviços essenciais são os tidos como de necessidade pública e indispensáveis à vida e à convivência social e, a princípio, de execução privativa da Administração Pública (segurança nacional, segurança pública, judiciários, preservação da saúde pública) e os assim definidos em lei (transporte coletivo). *Serviços não essenciais* são os que cuja execução pode ser delegada aos particulares (energia elétrica, gás, telefone). Meireles (2004) chama os primeiros de *serviços públicos propriamente ditos* e os últimos de *serviços de utilidade pública* e acrescenta conceitualmente a estes o transporte coletivo, que, na verdade, possui caráter essencial por força da Constituição (CF art. 30, Inciso V).

Usuários gerais são os considerados *indivisíveis* e se utilizam indiretamente de serviços *uti universi*, que atendem a toda a população administrada (segurança nacional, segurança pública). *Usuários específicos* ou *divisíveis* são os que fruem individualmente dos serviços *uti singuli* (telefonía, postal, distribuição domiciliar de água).

Serviços compulsórios são os impingidos aos administrados e cobrados por meio de tributos (coleta de lixo e de esgoto, de vacinação obrigatória, de internação de doentes portadores de doenças infecto-contagiosas). Os *Serviços facultativos* são colocados à disposição dos potenciais usuários sem lhes impor a utilização e remunerados por tarifa ou preço público quando de sua utilização (transporte coletivo, telefone, postal).

Quanto à *execução*, os serviços públicos são de *execução direta* quando oferecidos pelo Poder Público, não podendo a nenhum particular ser outorgado (declaração de direito, a manutenção da ordem interna, a segurança nacional, justiça) e os de *execução indireta* são os delegados a terceiros (concessionários, permissionários).

Para Moreira Neto (2003), a prestação de serviços públicos pode caber ao ente público titular, caracterizando uma *prestação direta*, como pode ser pelo ente público delegada a terceiros, caracterizando *prestação indireta*. A prestação de *serviços de prestação indireta* pode ser: *a) autárquica*; *b) paraestatal*; *c) contratual*; *d) complexa* e *e) unilateral*. Segundo o doutrinador, a *prestação indireta unilateral* “é aquela em que a competência para a execução do serviço público é atribuída por delegação unilateral do Poder Público a

pessoas de direito privado, que são particulares habilitados, através de diversas modalidades de atos receptícios, em condições uniformes, unilateralmente impostas pelo Estado”. Para o autor, são exemplos de prestação indireta unilateral as modalidades de: a) *a autorização de serviço público* (ex.: art. 21, XI e XII, CF, tais como, radiodifusão sonora, navegação aérea e os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros); b) *a prestação credenciada* (ex.: art. 22, X da Lei Federal 9.503/97, tais como auto escolas e clínicas médicas para exame de habilitação para dirigir); e c) *a prestação reconhecida* (conforme legislação própria de cada entidade política. Ex.: inspeção de veículos, médicos, clubes de serviço).

Di Pietro (2006) acrescenta ainda os seguintes critérios para a classificação dos serviços públicos: a) *quanto ao objeto: administrativos, sociais e comerciais ou industriais*; b) *próprios ou impróprios*.

Serviços administrativos “são os que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os de imprensa oficial e das estações experimentais” (Meireles, 2004). Os *serviços sociais* atendem às necessidades coletivas e podem ser executadas pelo Estado e pela iniciativa privada (saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente). Os *serviços comerciais ou industriais* são executados pela Administração Pública, direta ou indiretamente, para satisfazer as necessidades coletivas de ordem econômica. Di Pietro (2006) considera nesta última classificação apenas os serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição (transporte aquaviário marítimo e rodoviário interestadual, energia elétrica, radiodifusão, gás canalizado), enquanto Meirelles (2004) acrescenta os serviços públicos previstos no art. 173 da Carta Magna. Não estão consideradas aqui as atividades econômicas que o Estado assume em caráter de monopólio (petróleo, minas e jazidas), conforme arts. 176 e 177 (Di Pietro, 2006).

Arnaldo de Valles classificou os serviços públicos em: a) *próprios* e b) *impróprios* (Cretella Jr., 1980 e Di Pietro, 2006). *Próprios* são aqueles que o Estado assume e os executa direta ou indiretamente (concessão ou permissão). *Impróprios* são os que não são assumidos nem executados pelo Estado, quer de forma direta quer de forma indireta. Segundo Di Pietro (2006), embora ambos atendam a necessidades coletivas os serviços impróprios são apenas autorizados, regulamentados e fiscalizados pelo Poder Público.

Segundo a autora, esses serviços correspondem a atividades privadas e recebem inadequadamente o nome de *serviços públicos impróprios* apenas por atenderem a necessidades de interesse geral.

Meirelles (2004) enquadra os serviços de táxi na modalidade de *serviços públicos autorizados*, ou seja, aqueles que não exigem execução pela própria administração pública, e, embora não seja uma atividade típica pública, convém ao Poder Público conhecer e credenciar seus executores, exercendo sobre eles o controle necessário ao seu relacionamento com o público. Di Pietro (2006) comenta que, apesar de Meirelles considerar os serviços de táxi *serviços públicos autorizados*, na verdade ele se refere à classificação originalmente chamada de *serviço público impróprio*, que, “em sentido jurídico, não é serviço público”. Não obstante isso, Meirelles (2004) já destacava que a contratação desse serviço com o usuário é sempre uma relação de direito privado, sem participação do Poder público em sua execução, seja de forma direta ou delegada.

2.3 LEGISLAÇÃO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Para identificar aonde se enquadram legalmente a prestação de serviços, em especial os serviços de táxi, e caracterizar os preceitos básicos a que eles estão submetidos, apresenta-se nesta seção um levantamento dos aspectos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria, em complemento à análise doutrinária feita anteriormente.

2.3.1 Aspectos constitucionais na prestação de serviços públicos e privados

O Título VII da Constituição Federal de 1988 (Da Ordem Econômica e Financeira) em seu capítulo I (Dos Princípios Gerais da Ordem Econômica) consagra a chamada constituição econômica, diminuindo a intervenção do Estado na Economia, seguindo uma tendência oriunda da Revolução Francesa (Moraes, 2006).

A “liberdade de iniciativa”, prevista na Constituição de 1967, art. 160, I foi aprimorada; um dos novos princípios regentes da ordem econômica agora é a da “livre concorrência” (art. 170, IV), que, segundo Ferreira Filho (2001), remete à adesão da economia de mercado, da qual é típica a competição e a igualdade na concorrência, excluindo quaisquer práticas que privilegiem uns em detrimento de outros. Bastos (1996) enfatiza que a livre

iniciativa não é mais somente aquela que surge espontaneamente no mercado, mas também derivada das normas de política econômica, sobretudo para eliminar as imperfeições do mercado.

O parágrafo único do art. 170 dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Advém deste artigo o corolário de que o Estado só poderá ter as atividades econômicas como próprias se prever em lei de que se trata de serviço público (Di Pietro, 2006).

Assim, além dos serviços públicos mencionados na constituição, dentre os quais Di Pietro (2006) elenca os estabelecidos nos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV, e XXIII e 25, § 2º, alterados, respectivamente pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995, outros podem ser assim qualificados por lei, desde que atendidos os princípios constitucionais (Bulos, 2000 e Moraes, 2006). Cabe ainda ao Estado executar duas outras atividades econômicas (Di Pietro, 2006): *a) em caráter suplementar da iniciativa privada*, sob o regime de direito privado, na forma do art. 173 da Constituição e *b) os monopólios* (arts. 176 e 177).

Segundo Moreira Neto (2003) a Assembléia Constituinte de 1988 se preocupou em aliviar o Poder Público da exploração econômica de atividades que possam ser mais exitosamente realizadas pelo setor privado. Para o autor, “a explicitação dos *princípios do primado da livre iniciativa* (arts. 1º, IV e 170, *caput*), da *limitação à atividade de exploração econômica pelo Estado* (art. 173, *caput*) e da *limitação interventiva geral às funções de fiscalização, incentivo e planejamento* (art. 174, *caput*)” acolheram essa orientação no ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei Suprema brasileira estabelece antecipadamente muitos dos serviços públicos, ou seja, os que são da alçada do Poder Público. No que concerne aos serviços de transporte, temos os seguintes serviços públicos previstos na Constituição: o Correio Aéreo Nacional (art. 21, X); navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; o transporte ferroviário e o aquaviário; o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII); o estabelecimento de princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (art. 21, XXI); o transporte coletivo (art. 30, V) e o transporte marítimo do petróleo bruto (art. 177, IV).

A União tem a competência de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o transporte urbano (art. 21, XX). Contudo, o que se tem em termos de legislação infraconstitucional relacionada a esse item é (Moraes, 2006): As Leis Federais nº.s 7.196/84 — que institui o Plano Nacional de Moradia — e 5.318/67 — que institui a Política Nacional de Saneamento. Essas leis derivam de Constituição anterior e não se referem ao assunto em tela. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/01) estabelece diretrizes gerais da política urbana, reforça tal competência da União, e acrescenta uma importante relação entre planejamento urbano e transporte urbano. Este critério é importante, pois há de se planejar as diretrizes do transporte urbano conjuntamente com o planejamento urbanístico da cidade para que os meios de transporte possam ser atividades meio mais eficientes.

A Constituição Federal assegura à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (art. 22, IX e XI). Moraes (2006) observa que trânsito e transporte era competência concorrente entre a União e os Estados no regime constitucional anterior (CF/69, art. 8º, XVII, n, combinado com seu parágrafo único), não se constituindo mais objeto partilhável, em sede de condomínio legislativo, entre a União Federal e os Estados-membros desde a constituição de 1988. Bastos e Martins (1993) concluíram que não cabe aos municípios suplementar a legislação federal constante do art. 22 da Constituição.

O parágrafo único do artigo 22 da atual Constituição prevê a possibilidade de delegação dos assuntos de competência privativa da União aos Estados, mas, segundo Moraes (2006) isso só é possível caso seja objeto de lei complementar (requisito formal) e que esta se refira a um ponto específico de uma das matérias descritas nos 29 incisos do referido artigo (requisito material).

O Supremo Tribunal Federal já formou jurisprudência sobre a legislatura estadual das matérias descritas no art. 22 da Lei das Leis. Especificamente a respeito de transporte individual, os Acórdãos referentes às Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADI 2.606/SC/2003, ADI 3135/PA/2006, ADI 3136/MG/2006 e ADI 3679/DF/2007 — deliberam, por unanimidade, pela inconstitucionalidade da prestação dos serviços de moto-táxi em Santa Catarina, no Pará, em Minas Gerais e no Distrito Federal, respectivamente.

Esses acórdãos consideram pacífico o entendimento de que é necessária expressa autorização em lei complementar federal para que a unidade federada possa exercer a atribuição privativa da União de legislar sobre trânsito e transporte, com suporte no artigo 22, inciso XI, e parágrafo único da Constituição Federal.

Gasparini (1995) mantém que os municípios podem legislar sobre os serviços de táxi quando assim considerados de interesse local, ou ainda, considerando-se a competência suplementar dos municípios, baseados no art. 30, Incisos I e II da Constituição; Oliveira Júnior (2003) estende esta tese aos serviços de moto-táxi. Contudo, a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II) e para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, V) tem sua autonomia político-administrativa restrita aos termos da própria constituição (art. 18), o que gera uma controvérsia a respeito do assunto.

Segundo Moraes (2006), a inovação introduzida pelo art. 30, inciso II permite aos municípios suprirem as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, mas não podendo contraditá-las, nem mesmo no que se refere às competências concorrentes previstas no art. 24 da Carta. Bulos (2000) acrescenta que a expressão “no que couber”, registrada no final do Inciso II, veda atos legislativos contrários ao texto constitucional, não podendo os municípios legislar aleatoriamente. Bastos e Martins (1993) estão seguros de que os municípios não podem se basear no Inciso II do art. 30 para legislar a respeito das matérias objetos do art. 22 da Carta. Primeiro, porque o este artigo é claro em tratar de matéria de caráter privativo da União; segundo, porque pretender suplementar a legislação federal de forma direta conflita com as exigências feitas para o exercício da atividade suplementar dos Estados-membros; finalmente, porque a expressão “no que couber” não estende aos municípios o que ainda não foi delegado aos Estados-membros.

Dados os preceitos constitucionais a respeito da prestação de serviços, sejam eles públicos ou não, remete-se a seguir à legislação infraconstitucional que regulamenta esses preceitos, sobretudo no que se refere aos serviços de transporte.

2.3.2 Aspectos Infraconstitucionais na prestação de serviços de transporte

Quanto à legislação infraconstitucional, serão abordados os preceitos estabelecidos pela Lei das Licitações e Contratações Administrativas, pela Lei de Concessões e Permissões e pelo Código de Trânsito Brasileiro e suas aplicações no processo regulatório dos serviços de transporte, mencionando, no que couber, o que se refere aos serviços de táxi.

Outras legislações infraconstitucionais relacionadas ao tema não serão aqui abordadas, tais como: a) o *Código Civil*, em especial o capítulo XIV, “Do Transporte”, pertencente ao Título I do Livro I da Parte Especial; b) o *Código de Defesa do Consumidor*, que estabelece normas nas relações de consumo de bens e serviços, incluindo os direitos dos usuários (Caggiano, 2005); c) a legislação de defesa comercial e da concorrência; d) A legislação fiscal, que concede isenções de IPVA e IPI aos taxistas e e) a legislação das agências reguladoras.

2.3.2.1 Os contratos administrativos e o processo licitatório

A Constituição de 1988 introduziu novas competências à União para legislar sobre contratos. Sendo assim, as relações contratuais relacionadas às atividades de interesse público passaram a serem reguladas não só pelo Código Civil, mas por leis ordinárias que regulamentam artigos constitucionais específicos. Nesta subseção trataremos dos contratos de licitação em geral e, na subseção seguinte, dos casos específicos dos contratos de concessão.

Ao regulamentar o art. 37, inciso XX da Constituição, a Lei Federal nº. 8.666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos), disciplina os contratos administrativos praticados pela Administração Pública no que tange aos contratos de compra e venda, alienação, obras e serviços. Essa lei estabelece a necessidade de prévio processo licitatório para a contratação de terceiros por parte da Administração, com alcance nacional, ou seja, abrangendo os Poderes Públicos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais.

Os *contratos administrativos* são relações convencionais entre entidades públicas e particulares, estipulando obrigações recíprocas, que em virtude de lei, de cláusulas contratuais ou do objeto da relação jurídica, colocam a Administração em posição peculiar

para atender interesse público (Mello, 2006). Para que o contrato torne-se perfeito é necessário que o acordo se celebre tendo de um lado da relação jurídica entidade estatal no pleno exercício de função administrativa, tendo por objeto um bem ou um serviço público de utilidade ou interesse da coletividade (Milhomens e Alves, 1996).

A Lei Federal nº. 8.666/93 estabelece em seu art. 54 que os contratos administrativos são regidos por normas do direito público e, suplementarmente, pelas disposições que regem o direito privado. O art. 55 reza que o contrato administrativo deverá conter cláusulas que versem sobre: *a) objeto; b) regime de execução; c) preço e condições de pagamento; d) prazos de execução; e) garantias; f) direitos e deveres das partes; g) rescisão; h) vinculação ao edital de licitação (processo licitatório); e i) legislação aplicável*. Serão comentados nesta seção apenas os itens *c* e *h*, que estão diretamente ligados à questão regulatória.

A licitação é um “procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato” (Di Pietro, 2006). O procedimento licitatório é obrigatório e deve atender, sob pena de nulidade, aos princípios da *legalidade*, da *impeccabilidade*, da *publicidade*, da *probidade*, da *vinculação ao instrumento de convocação* e ao *julgamento do objeto* (Mello, 2006) e ainda aos princípios da *moralidade* e da *igualdade* (Gasparini, 1995).

A Lei Federal nº. 8.666/93 estabelece que o procedimento de licitação comece com a abertura de processo administrativo, contendo a indicação de seu objeto e do recurso próprio para a sua despesa; ela prevê inicialmente cinco modalidades de licitação, sendo introduzida uma sexta modalidade em 2002. Essas modalidades são (Di Pietro, 2006):

- a) *Concorrência*: se realiza com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital convocatório, que deve ser publicado com, no mínimo, trinta dias de intervalo entre a publicação e o recebimento das propostas. Adequada para os contratos de grande valor, tais como obras e serviços de engenharia, compras, serviços, alienação de bens móveis e imóveis, concessão de direito real de uso e licitações internacionais;

nesta modalidade se enquadram as licitações de obras e serviços de transporte público.

- b) *Tomada de preço*: os interessados obrigam-se a prévio cadastro ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. É a licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência;
- c) *Convite*: mínimo de três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa. Dentre todas as modalidades de licitação, a mais simples, sendo adequada a pequenas contratações. É a única modalidade de licitação que não exige publicação de edital, já que a convocação é feita por escrito, obedecendo a uma antecedência legal de cinco dias úteis, por meio da carta-convite;
- d) *Concurso*: destinada à obtenção de trabalho técnico, científico ou artístico, para uso em obra ou serviço público, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração. É uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência (Meirelles, 2004);
- e) *Leilão*: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento; sairá vitorioso no leilão aquele que oferecer o maior lance, desde que igual ou superior ao da avaliação; e
- f) *Pregão*: instituído pela Medida Provisória nº. 2.026/2000 e convertida na Lei Federal nº. 10.520/02, dinamiza o procedimento licitatório, invertendo as fases de julgamento e habilitação; destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública.

Em alguns casos poderá haver a *dispensabilidade* da licitação, ou seja, quando a concorrência é possível, mas a lei faculta a dispensa (Di Pietro, 2006). Gasparini (1995) relaciona vinte casos em que ela poderá ser empregada, dentre elas *obras e serviços de pequeno valor, licitação deserta, propostas com preços manifestamente superiores ao do*

mercado, operação entre pessoas jurídicas de direito público interno e compras e serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas em eventuais deslocamentos.

Pode ainda a Administração utilizar-se da *inexigibilidade* de licitação, caso em que não há a possibilidade de competição, porque só existe uma pessoa ou objeto que atenda às necessidades da Administração (Di Pietro, 2006). A Lei Federal nº. 8.666/93, em seu art. 25, enumera três situações especiais em que pode ocorrer inexigibilidade de licitação: *a) aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; b) contratação de serviços técnicos profissionais especializados; e c) contratação de artista consagrado.* Gasparini (1995) comenta que, por não serem restritos os casos de inexigibilidade, a Administração poderá enquadrar como especial outras hipóteses em que considera inviável a competição.

As *fases da licitação* são (Gasparini, 1995): *a) abertura; b) habilitação; c) classificação e d) julgamento*, seguidas pela homologação e adjudicação da autoridade competente. Contudo, devido à aplicação ao setor de transportes, serão descritos apenas os *procedimentos da concorrência*, que compreendem as seguintes etapas (Di Pietro, 2006):

- 1) *Edital*: ato pelo qual a Administração publica e divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para a participação, define o objeto e as condições contratuais e convida os interessados a fazerem suas propostas;
- 2) *Habilitação*: abertura pública dos envelopes e apreciação da documentação e das propostas dos licitantes;
- 3) *Classificação*: julgamento das propostas, classificando-as pela ordem de preferência, conforme critérios objetivos previstos no edital;
- 4) *Homologação*: aprovação do procedimento. Ela será precedida do exame dos atos que a integram para verificar se houve vício de ilegalidade (quando poderá ser sanado ou anulado o procedimento) ou revogado por razões de interesse público; e
- 5) *Adjudicação*: atribuição ao vencedor, por parte da autoridade homologatória, o objeto da licitação.

Na etapa de classificação a comissão de licitação julgará as propostas de acordo com os *tipos de licitação*, quais sejam (Di Pietro, 2006):

- a) *Menor preço*: quando o critério de seleção considerar mais vantajosa para a Administração a proposta que ofertar menor preço, atendidos os critérios previamente estabelecidos no edital (prazo, qualidade, rendimento, tipo de material, etc.);
- b) *Melhor técnica*: critério menos objetivo que o anterior, aplicando-se aos contratos que tenham por objeto serviços de natureza intelectual (elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, gerenciamento e engenharia consultiva, elaboração de estudos técnicos ou projetos básicos e executivos);
- c) *Técnica e preço*: combinação dos tipos anteriores. A classificação dos proponentes far-se-á pela média ponderada dos valores atribuídos às propostas, de acordo com os pesos estabelecidos no instrumento convocatório; e
- d) *Maior lance ou oferta*: utiliza-se nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

O processo licitatório está sujeito ao controle interno, por meio dos *recursos administrativos*, e ao controle externo, mediante *ações judiciais* (Gasparini, 1995). Findo esse processo, o proponente vencedor é convocado pela autoridade contratante para a assinatura do contrato administrativo, cujo direito se dá a partir do ato de adjudicação.

2.3.2.2 Os contratos de concessão e permissão

OS contratos administrativos sujeitos ao direito público podem ser utilizados em *concessão de* (Di Pietro, 2006): a) *serviço público*; b) *obra pública*; c) *uso de bem público*; d) *prestação ou locação de serviços*; e) *fornecimento*; f) *empréstimo público*; e g) *função pública*. Serão abordados nesta seção os contratos típicos de concessão e permissão, assim como as modalidades de *concessão patrocinada* e *administrativa*, instituídas pela Lei das Parcerias Público-privadas.

Os *serviços públicos de execução indireta* — aqueles na qual não é necessário o exercício do regular poder de polícia administrativa — podem ser delegados à iniciativa privada, observados os dispositivos legais comandados pelo art. 175 que, por sua vez, prescreve que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A Lei Federal nº. 8987/95, conhecida como Lei das Concessões e Permissões, dispõe, com alcance nacional, sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal. Contudo, só há concessão ou permissão quando o Estado considera o serviço em causa como próprio por lei, inegociável e sediado na esfera pública, não cabendo transferência de titularidade do serviço para o particular, que tão somente detém o exercício da atividade pública, durante o período desejado pelo Poder Público e sob suas condições regulamentares (Mello, 2006).

As concessões possuem diversas *modalidades*, do qual a característica comum é a condição do Poder Concedente de rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar o seu cumprimento e punir os concessionários quando do seu descumprimento. Quanto ao objeto, as modalidades de concessão são (Di Pietro, 2006):

- a) *Concessão de serviço público*: forma tradicional, disciplinada pela A Lei Federal nº. 8987/95, com remuneração por tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço;
- b) *Concessão patrocinada*: instituída pela Lei Federal nº. 11.079/04 (Lei das Parcerias Público-privadas), com remuneração conjugada entre a tarifa paga pelos usuários e a contraprestação pecuniária do concedente (parceiro público) ao concessionário (parceiro privado);
- c) *Concessão administrativa*: instituída pela Lei Federal nº. 11.079/04, aonde a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, podendo o objeto conter execução de obra ou fornecimento e instalação de bens; a remuneração é feita diretamente do parceiro público ao privado;
- d) *Concessão [de serviço público precedido] de obra pública*: podendo ser disciplinadas pelas Leis nº. 8987/95 e 11.079/04; e
- e) *Concessão de uso de bem público*: disciplinada por legislação esparsa.

A *concessão de serviço público* é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (Inciso II, art. 2º, Lei 8.987/95). Di Pietro (2006) acrescenta que trata-se de um contrato em que, apesar de ter execução por conta e risco do concessionário, deve ser-lhe assegurada remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Note-se que

esse conceito não se estende às Parcerias Público-privadas, bastando para tanto apenas ampliar o formato remuneratório, incluindo o pagamento direto por parte do poder público.

As Parcerias Público-privadas - PPPs, no contexto internacional, são todos os contratos entre o governo e entidades do setor privado com a finalidade de prover equipamentos de infra-estrutura e serviços públicos (*Department of the Environment and Local Government* - Dublin, 2000), tendo sido implementadas no Brasil de forma restrita às modalidades de concessão patrocinada e administrativa. Elas são mais uma opção para financiar projetos de infra-estrutura de grande porte, especialmente quando não é possível remunerar o investimento da iniciativa privada apenas com os preços públicos cobrados dos usuários dos serviços, combinado com a escassez de recursos de origem tributária oriundos do Poder Público.

A *permissão de serviço público* é a “delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (Inciso III, art. 2º, Lei 8.987/95). A obrigatoriedade de licitação para a outorga de permissão não está associada necessariamente à modalidade de concorrência, como ocorre com as concessões; contudo outros aspectos legais devem ser observados, especialmente quanto ao limite do montante a ser contratado estabelecido no art. 23 da Lei Federal 8.666/93.

Segundo Di Pietro (2006), a grande diferença entre permissão e concessão não está na unilateralidade do ato permissional, pois o permissionário também terá que assiná-lo, mesmo sendo um contrato de adesão; também não está na precariedade da permissão, pois tanto o contrato de concessão como o de permissão pode ser rescindido pela Administração, levando-se em consideração o retorno pelo investimento feito pelos entes privados. A questão está no volume financeiro e na complexidade do modelo do negócio.

Nesse sentido, Mello (2006) comenta que a permissão se aplica quando: a) não seja necessária a alocação de grandes capitais; b) a mobilização dos equipamentos utilizados possa ser feita sem maiores transtornos, mesmo sendo razoavelmente grande tal investimento; e c) o espaço de tempo decorrido entre o investimento e o retorno é curto. Meirelles (2004) acrescenta a esses os serviços públicos transitórios ou que exijam

modificações frequentes devido à evolução técnica ou por variações do interesse público, tal como o transporte coletivo. Na verdade, o transporte público coletivo sobre rodas é bem típico de permissão e pode ser enquadrado em todos os casos previstos por Mello. Na prática, a concessão tem sido utilizada principalmente quando há a necessidade de construção de infra-estrutura que requeiram grandes volumes de recursos financeiros.

Para que não se confunda *permissão* com *autorização*, Moreira Neto (2003) esclarece que “enquanto esta é outorgada para satisfazer predominantemente interesse particular, a permissão pressupõe o atendimento conjunto e simultâneo do interesse privado e do interesse público a cargo do Permitente”. Ao classificar os atos administrativos, o autor relata serem precárias tanto as *permissões* como as *autorizações*, contudo, sendo estas atividades “de predominante interesse dos administrados e de reduzido interesse público” e aquelas de “predominante interesse público”.

Às concessões e permissões de serviço público e de obra pública, aplica-se, em matéria de licitação, a Lei Federal nº. 9.666/93, parcialmente derogada pela Lei Federal nº. 8.987/95. Às Parcerias Público-privadas aplicam-se essas duas leis, parcialmente derogadas pela Lei Federal nº. 11.079/04 (Di Pietro, 2006).

2.3.2.3 A legislação de trânsito na regulação dos transportes coletivos e individuais

O foco do Código de Trânsito Brasileiro - CTB é regulamentar a circulação de pedestres, animais e veículos em vias terrestres (art. 1º), não adentrando na forma de provimento dos serviços, sejam eles públicos ou privados.

No que concerne à regulação dos serviços de transporte motorizado o atual Código pode ser observado por três conjuntos de artigos. Primeiramente, o Capítulo XIV “DA HABILITAÇÃO”, composto pelos artigos 140 a 160, que trata das condições para a entrada dos condutores de veículos, ou seja, das exigências para conduzir veículo terrestre, cuja apreciação não faz parte deste estudo. Um outro conjunto de artigos refere-se ao Capítulo XIII “DA CONDUÇÃO DE ESCOLARES”, composto pelos artigos 136 a 139, que estabelece critérios complementares para a condução e registro dos veículos utilizados para o transporte coletivo de estudantes. Finalmente, os artigos 107 e 135 estabelecem as

condições extras para o licenciamento de veículos de aluguel, sejam para o transporte coletivo ou individual de passageiros.

Os transportes escolares operam sob o regime de autorização (art. 136), desde que atendidos alguns requisitos complementares em relação aos motoristas e veículos. Quanto aos primeiros, o art., 138, relaciona os seguintes: a) ter idade superior a 21 anos; b) ser habilitado na categoria “D”; c) não ter cometido infração grave ou gravíssima e d) ser aprovado em curso especializado. Quanto aos requisitos veiculares, o art. 136 prevê: a) registro como veículo de passageiro; b) inspeção semestral; c) faixa horizontal amarela e d) tacógrafo.

O art. 139 prevê competência municipal para legislar suplementarmente sobre o transporte escolar. Segundo Rizzardo (2004), o município pode estabelecer requisitos de ordem administrativa local, tais como preço, horários, às espécies das conduções e locais para embarque e desembarque dos estudantes. Alerta ainda o autor que tal disciplina não se aplica aos familiares ou seus prepostos, mesmo quando conduzem vários alunos, por se tratar de transporte individual não remunerado.

O CTB preceitua que a exploração de serviços de transporte individual ou coletivo de passageiros observará as condições técnicas, de segurança, higiene e conforto estabelecidas pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a prestação de serviços de aluguel de veículos (art. 107). Referindo-se a esse artigo, Rizzardo (2004) remete-se a Helly Lopes Meirelles para defender a concessão como forma de provimento dos transportes coletivos municipais, mediante concorrência. Quanto aos serviços de táxi, Rizzardo acrescenta que eles devem ter previsão em lei municipal e serem delegados “mediante modalidade simples de concorrência ou sorteio”. Este comentário está associado aos preceitos da Resolução nº. 514/77 do CONTRAN, que em seu artigo 4º estabelece que “a autoridade competente manterá um número de veículos capaz de assegurar o transporte individual de passageiros - táxi, em qualquer horário”. A intenção do Conselho de Trânsito aqui não foi estabelecer que o serviço de táxi fosse público, mas tão somente assegurar que este serviço seria mantido quando da autorização para que taxistas fizessem transporte coletivo por lotação, conforme comandado pelo art. 1º da referida resolução.

Isso remete à necessidade de planejar por parte do Poder Público, contudo sem necessariamente tomar para si a titularidade do serviço de táxi. Ademais, a partir da promulgação da Constituição de 1988, tal resolução não poderia mais ser utilizada para interpretar que o serviço de táxi é público, pois somente a lei pode fazê-lo (art. 175, CF) e, o Código Nacional de Trânsito - CNT, base legal para a edição da Resolução 514/77, foi revogado pelo atual Código de Trânsito Brasileiro. Desta forma, o marco regulatório capaz de declarar serviço público os serviços de táxi retorna à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte e diretrizes para os transportes urbanos, objeto de análise nos itens 2.2 e 2.3.1 deste capítulo.

Além disso, o CTB não esclarece a diferença entre *transporte individual* e *coletivo*. Contudo, a Resolução nº. 514/77 do CONTRAN, em seu art. 5º, associa os serviços de transporte individual de passageiros aos táxis e, os de transporte coletivo aos ônibus. Semelhantemente, os comentários de Rizzardo (2004) mencionam os microônibus (e vans) e os ônibus como exemplos de veículos de transporte coletivo, e táxis e motocicletas como exemplos de veículos de transporte individual, o que permite inferir que os serviços de táxi não estão enquadrados no grupo dos transportes coletivos, ditos de caráter essencial pelo Inciso V do art. 30 da debatida Carta Magna.

O art. 135 do CTB estabelece a necessidade de prévia autorização da autoridade competente para o registro, licenciamento e emplacamento de veículos de aluguel. Rizzardo (2004) esclarece que tal determinação não se aplica aos transportes individuais remunerados do tipo táxi, por não terem trajeto prévio nem linhas regulares, mas, tão somente aos transportes individuais e coletivos de aluguel em linhas regulares, como os escolares, os de fretamento para o transporte de funcionários e os de lotação. Segundo o autor, aos táxis se aplicariam apenas as exigências da autoridade competente para fixar itinerários e horários, quando por ela autorizados a efetuar o transporte coletivo do tipo lotação, decorrente da aplicação da citada Resolução nº. 514/77 do CONTRAN. Desta forma, basta que os veículos destinados ao serviço de táxi sejam cadastrados junto ao órgão público designado para fiscalizá-los, tal qual ocorre como o transporte de carga, que, segundo Oliveira Júnior (2003), não necessita de delegação pública para circular.

2.3.3 Aspectos da legislação local de táxi em algumas capitais brasileiras

A política regulatória dos serviços de táxi no Brasil tem sido praticada no âmbito municipal. Isso pode se dar devido ao vácuo legislativo entre a atual competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI) e a presença secular e maciça desse serviço no contexto do transporte urbano. Nesta seção será abordado brevemente o comportamento jurídico na regulação da barreira à entrada da prestação dos serviços de táxi em 16 capitais estaduais brasileiras, sendo reservada à seção 4.4 uma análise do comportamento econômico, onde serão também abordados outros aspectos regulatórios desses serviços.

A variedade regulatória é extensa entre os municípios pesquisados, contudo, a condição primária para adentrar aos seus respectivos mercados de táxi foi sistematizada na Tabela 2.1; nesta observa-se duas características no mínimo preocupantes do ponto de vista legal. Primeiro, em todos os municípios pesquisados, não obstante ausência de diretrizes ou autorização da União, o serviço de táxi é tratado como serviço público, ou seja, há de se ter *permissão* do Poder Público para operar; em São Paulo o termo “alvará” é utilizado para designar o documento autorizativo para a exploração desses serviços, mas deixa de ser a exceção ao se fixar a quantidade de táxis no mercado, que está na casa dos 32.000 veículos há 10 anos. Segundo, autorizações legislativas para transferir permissão sem licitação revelam descompasso com o que Bulos (2006) chama de justa e democrática concorrência demandada pelo art. 175 da Constituição. Di Pietro (2006) considera que a transferência de concessão [ou permissão] prevista no art. 27 da Lei de Concessões e Permissões sem a exigência de licitação “implica burla à norma do art. 175 da Constituição”.

Uma terceira preocupação advém da combinação das duas características anteriores, culminando no procedimento aqui intitulado “permissão transferível”. Isso gera um mercado reservado, ou seja, sem concorrência prévia (licitação — estabelecido pelo art. 145 da Carta) ou contínua (livre concorrência — estabelecido pelo Inciso IV do art. 170 da Carta), o que ocorre em $\frac{3}{4}$ das capitais pesquisadas. O problema se agrava quando o Poder Público deixa vigorar por prazo *ad eternum* as permissões outorgadas anteriormente à constituição de 1988. Desta forma, para entrar no mercado o pretendente negocia diretamente com o permissionário, numa relação estritamente comercial, sob o regime de direito privado. Como consequência disso, o interesse público na prestação dos serviços

não estaria sendo confiado necessariamente ao que melhor competiu para bem desempenhá-lo.

Tabela 2.1: Tipos de autorização para operar táxi nas capitais brasileiras

Tipo de Autorização	Municípios
Permissão transferível sem restrição	Brasília, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Natal
Permissão transferível com restrição	Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro
Permissão intransferível	Manaus, Recife, Salvador, Vitória
Alvará transferível (quantidade fixa)	São Paulo

Fontes: sítios oficiais dos municípios (2007)

O termo “Permissão transferível sem restrição” na Tabela 2.1 refere-se a permissões transferíveis sem maiores protocolos, restando aos pretendentes apenas cumprir exigências cadastrais, serem habilitados a dirigir, pagar taxa de transferência (Fortaleza, João Pessoa e Natal), etc. As transferências de permissão “com restrição” estão relacionadas principalmente a cônjuges e herdeiros em processo de espólio, mas também em casos específicos, tal como a parentes de policiais e bombeiros mortos em serviço (Rio de Janeiro).

As legislações dos municípios de Manaus, Recife, Salvador e Vitória guardam coerência com o princípio da concorrência por meio do processo licitatório ao não permitir a transferência de permissão a terceiros; contudo, esses municípios mantêm o posicionamento dos demais ao declararem públicos e operados sob o regime de permissão os serviços de táxi não obstante a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

2.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Conclui-se deste capítulo que cabe à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte no Brasil, não tendo ainda esta estabelecido diretrizes para a política nacional de serviços de táxi ou mesmo declarado estes como serviço público, nem delegado aos Estados-membros e municípios tais competências. A licitação na modalidade concorrência, como procedimento prévio à autorização da prestação dos serviços de táxi se aplicará caso o Poder Público o declare serviço público por meio de lei. Desta forma, os serviços de táxi serão considerados nesta dissertação, em termos jurídicos, como uma atividade de interesse

público, por ser de uso comum aos entes da sociedade, contudo, melhor regulado sob o princípio da livre concorrência estabelecido pela Carta Magna vigente.

3 A REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS TRANSPORTES URBANOS

A Teoria Econômica da Regulação originou-se do trabalho de G. Stigler, publicado em 1971. A idéia orientadora desse trabalho é de aplicar a teoria econômica ao comportamento político (Salgado, 2003), que se sabe ser bastante diversificado e instável. Segundo Peltzman (1989) *apud* Salgado (2003), “políticos, como o resto de nós, são vistos como maximizadores do interesse próprio. Isso significa que os grupos de interesse podem influenciar o resultado do processo regulatório”.

A *regulação* é um conjunto de limitações impostas pelo Estado na discricção que pode ser exercida pelas pessoas e organizações, com suporte na ameaça de sanções (Stone, 1982). A regulação pode se dar por dois aspectos (Viscusi *et al.*, 1995): *a) social* (saúde, segurança e meio ambiente) ou *b) econômico* (controle de preços, de quantidade, de entrada e saída, de qualidade, de investimento, etc.).

Nesta dissertação será enfatizada a regulação de preços e de controle de entrada, que estão entre os principais instrumentos regulatórios nas diversas indústrias. A combinação destes instrumentos é a chave para a determinação da eficiência alocativa e produtiva (Viscusi *et al.*, 1995) além de permitir identificar os principais elementos para a formulação de um modelo econômico para a regulação dos serviços de táxi, objeto de estudo no quinto capítulo.

O *controle de preços* é um mecanismo utilizado pelo Poder Público para limitar os ganhos auferidos pela indústria a uma taxa de retorno do investimento a níveis módicos (Viscusi *et al.*, 1995). As principais formas de controle de preços são por tarifação: *a) máxima*; *b) entre a mínima e a máxima*; ou *c) fixa*, podendo estas ser diferenciadas por categorias de serviço, como ocorre nos serviços de táxi.

O *controle de entrada* ou *barreira à entrada* é estudado por Baumol *et al.* (1988) a partir de dois conceitos. O primeiro, exposto por Stigler (1968) *apud* Baumol *et al.* (1988), diz que ocorre barreira à entrada quando os potenciais entrantes se deparam com custos maiores do que os das empresas incumbentes em uma indústria. Baumol *et al.* (1988)

considera este conceito como os “custos de entrada” de uma barreira à entrada. O segundo conceito, apresentado por Weizsäcker (1980) *apud* Baumol *et al.* (1988), diz que tal barreira é um impedimento ao fluxo de recursos dentro da indústria, surge como resultado de excessiva proteção social às empresas incumbentes. Esse controle é tipicamente aplicado quando se trata de prestação de serviços de utilidade pública (Viscusi *et al.*, 1995).

As funções da regulação econômica e algumas de suas aplicações no mercado de transporte urbano, assim como a aspectos da contestabilidade desse mercado, serão descritos a seguir para contextualizar a análise do comportamento econômico dos serviços de táxi, objeto de estudo no Capítulo 4 e para embasar algumas proposições a serem desenvolvidas no quinto capítulo.

3.1 A FUNÇÃO DA REGULAÇÃO

A necessidade de proporcionar um serviço de gestão da economia ampliou substancialmente o papel do Estado no sistema econômico. A justificativa básica para a regulação de determinados serviços ou atividades econômicas está na incapacidade do mercado, por suas livres forças, em prover uma solução ótima do ponto de vista econômico e social; ou seja, o mercado, por si só, não é capaz de fornecer de modo eficiente um bem ou serviço, com os preços refletindo corretamente os benefícios e os custos para toda a sociedade. Esta incapacidade é denominada *falha de mercado* (Brasil, 2006).

Tratando-se de uma economia basicamente regida pelas leis de mercado, ela apresenta falhas de mercado relevantes para o bem-estar social, tais como Aragão (2002): *a) concorrência imperfeita; b) monopólios naturais; c) bens públicos; d) externalidades; e) assimetria de informações; f) mercados incompletos e f) necessidades excepcionais (segurança de Estado, calamidades, etc.)*. Quando ocorrem falhas de mercado há um motivo em potencial para a intervenção do Estado (Viscusi *et al.*, 1995), cujas funções precípuas são (Aragão, 2002): *a) regular os desequilíbrios do mercado; e b) promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo*.

Sem querer esgotar as opções de atuação do Estado na regulação econômica, Aragão (2002) considera mais importantes os seguintes aspectos: *a) definição dos limites das*

atividades a serem submetidas à regulação; b) definição das condições de entrada; c) definição de tipos e quantidades de serviço; d) política de preços; e) indicadores de desempenho e qualidade; e f) regulação não-econômica. Salgado (2003) referenda os três primeiros aspectos citados por Aragão, inserindo *condições de saída* para assegurar ao Estado melhores condições de transição entre os executores dos serviços.

A experiência internacional pode demonstrar que esses parâmetros de regulação podem ser desdobrados em um número grande de variantes, com diferentes graus de severidade (Aragão, 2002). O autor chama essas medidas de *remédios regulatórios*, pois eles devem ser instituídos na exata medida para sanear as falhas reconhecidas de mercado e haverão de ser determinados e reunidos de uma forma coerente em função de uma *estratégia regulatória* sobrejacente. Essa estratégia pode ser definida em termos do papel que o Poder Público vai assumir no desenho dos serviços, e qual grau de liberdade ele vai deixar para o explorador. A literatura lista uma variedade de estratégias, sistematizando-as, por ordem decrescente de grau de intervenção, em "empresa pública", "monopólio competitivamente concedido" (equivalente à delegação de serviço público mediante licitação competitiva), "monopólio privado regulamentado", e desregulamentação, sendo que esta não implica em passividade regulatória por parte do Poder Público.

Havendo falhas de mercado, os poderes públicos são obrigados a interferir, seja pela provisão direta do bem ou serviço, por meio de empresas públicas, seja pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada (Brasil, 2006), devendo aplicar as medidas necessárias e suficientes para alcançar o equilíbrio econômico e social do mercado. Para refrear essas falhas de mercado o Estado dispõe de diversos instrumentos de intervenção, tais como fiscais (impostos e taxas, multas, incentivos fiscais, subsídios, política tarifária, controle e acompanhamento de custos, incluindo-se o tabelamento de preços), de comando e controle, entre outros (Button, 1992 *apud* Aragão, 2002).

As ações regulatórias devem estar associadas a objetivos estratégicos do Estado, dos quais os principais indicados por Pires e Piccini (1999) *apud* Salgado (2003) são: *a) garantir simultaneamente preços baixos e elevados níveis de produção; b) resolver as tensões entre eficiência alocativa distributiva e produtiva; e c) incorporar mecanismos de indução à eficiência dinâmica.* Para Salgado (2003), um dos meios eficazes para atingi-los é o estabelecimento de políticas de tarifação. Para testar a eficácia da regulação, Aragão

(2002) sugere verificar a sua capacidade de induzir eficiência produtiva e alocativa (produção de bem-estar da sociedade), de inovar, de controlar o poder monopolista, de desenvolver um ambiente competitivo, além de atender objetivos de política social, industrial e regional. Por outro lado, a regulação deve ser avaliada quanto aos seus efeitos colaterais indesejados, sobretudo a edificação de barreiras à entrada, que desestimula a competição, e segundo Viscusi *et al.* (1995), limita a fonte de inovação na forma de empreendedores.

3.2 ASPECTOS DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS URBANOS DE TRANSPORTE

A regulação econômica é uma forma abrangente de intervenção pública no mercado de transporte, afetando vários aspectos do serviço, tais como, tarifas, rotas, veículos e condições de trabalho, podendo estabelecer obrigações e limites quantitativos e qualitativos aos seus incumbentes. Ao contrário, a desregulamentação pretende eliminar ou reduzir as restrições e obrigações, deixando as forças de mercado organizar a oferta (Vasconcellos, 2000).

Segundo (Gomide, 2004), a regulação econômica no transporte público urbano é motivada pelas falhas de mercado. As principais falhas por ele apontadas, com respectivos comentários a respeito do remédio regulatório ou do comportamento do mercado, são:

- ⇒ *Monopólios naturais*: ocorrem quando o mercado não comporta a existência de mais de uma empresa, devido à forte presença de economias de escala. A competição implicaria na elevação dos custos médios de produção, resultando em ineficiência econômica. Na ausência da regulação, o monopolista teria o comportamento de reduzir a oferta e aumentar os preços do bem ou serviço, com perda de bem-estar social; Nesse caso, a regulação é desejada, por meio do controle de preços, da oferta, e das condições de entrada e saída do mercado. No transporte público, os monopólios naturais são verificados nas infra-estruturas físicas, como nas linhas de trens urbanos ou metrô;
- ⇒ *Economias de rede*: têm lugar quando a entrada de um usuário adicional, ou a criação de uma nova conexão, melhora a utilidade para os demais usuários da rede. São chamadas também de externalidades ou efeitos de rede. No transporte público, quanto mais densa for a rede, melhor será a frequência dos serviços e, portanto,

maior será a sua qualidade. Quando os diferentes serviços ofertados numa mesma área são coordenados e integrados obtêm-se reduções de custos tanto de oferta dos serviços, quanto de uso. Na ausência de regulação, os operadores privados iriam competir pelos mesmos usuários, sobrepondo linhas e horários em determinadas áreas, causando deseconomias para todo o sistema. As economias de rede são erroneamente confundidas com economias de escala. Estas estão relacionadas com o tamanho da firma, enquanto aquelas estão relacionadas com a interoperação entre elas;

- ⇒ *Necessidade de coordenação*: detectada quando os serviços demandam coordenação e integração para o funcionamento eficiente. É relacionada, portanto, com as economias de rede. Se os custos de uma linha de uma origem para um determinado destino são altos em relação à demanda, os serviços podem ser integrados, resultando em custos mais baixos para todo o sistema. O serviço de transporte coletivo prestado em ambiente de redes integradas proporciona melhores condições de acesso da população aos diferentes locais de uma área urbana, em comparação com os serviços prestados por linhas independentes, pois conferem aos usuários facilidades físicas, operacionais e tarifárias, maximizando as economias de rede que caracterizam a atividade. No caso da oferta de serviços em áreas conurbadas, além da coordenação intermodal e tarifária, exige-se também a coordenação jurisdicional, isto é, entre os diferentes serviços que servem o mesmo território, mas sob jurisdições distintas;
- ⇒ *Continuidade e disponibilidade de serviços*: verificadas quando o mercado, por suas livres forças, não provê o nível socialmente desejado de serviços para determinadas áreas; como no caso do transporte público, de oferta adequada para as áreas periféricas e de baixa densidade, comercialmente não rentáveis. Nesses casos, a regulação garante, via compensação de receitas ou subsídios governamentais, a continuidade e a disponibilidade da oferta para aquelas áreas;
- ⇒ *Externalidades*: surgem quando uma determinada atividade causa efeitos negativos ou positivos sobre outrem, mas a atividade não internaliza os custos ou os benefícios gerados. No caso de custos, trata-se de externalidades negativas. No caso de benefícios, de externalidades positivas. Na presença de externalidades, os preços não refletem corretamente os custos ou os benefícios para a sociedade, e o mercado produzirá em quantidades ineficientes. No transporte urbano, os congestionamentos e a poluição causados pelo uso intensivo dos automóveis são exemplos de

externalidades negativas. Os efeitos positivos do uso do transporte público, em termos da redução da poluição do ar e dos congestionamentos de trânsito nas grandes cidades, contudo, não são apropriados apenas pelos usuários diretos dos serviços. Assim, são as externalidades que justificam os esquemas de estacionamento pagos ou de pedágios em áreas urbanas ou a existência de subsídios aos usuários do transporte público (por exemplo, o vale-transporte no Brasil);

⇒ *Bens meritórios*: são bens ou serviços de consumo ou uso diretamente relacionado ao bem-estar de uma sociedade. A intervenção estatal ocorre, assim, em mercados específicos, independentemente de falhas de mercado, objetivando equiparar oportunidades, melhorar a qualidade de vida e promover a universalização do acesso de bens ou serviços. É nesse sentido que a Constituição Federal brasileira define o transporte coletivo como serviço público de caráter essencial. Chama-se atenção para não se confundir bens meritórios com bens públicos, no conceito econômico;

⇒ *Bens públicos*: são bens ou serviços para os quais a oferta é inviável pelo setor privado. São caracterizados pela impossibilidade técnica da exclusão do consumo ou uso dos não interessados em pagar por eles (ex.: não-exclusão), como também pela particularidade do consumo ou uso por uma pessoa não reduzir a oferta disponível para outra (ex.: não-rivalidade). Assim, os governos tornam-se responsáveis pela provisão desses bens, financiando a oferta por meio da cobrança de impostos. Exemplos de bens públicos, na acepção econômica, são a sinalização de tráfego, a segurança nacional e a iluminação pública. Este último tem sido provido em alguns municípios a partir da arrecadação de taxas.

Uma das falhas de mercado mais significantes é a dificuldade de acesso à informação (assimetria), aspecto importante do funcionamento dos mercados no mundo real (Salgado, 2003). Segundo a autora, a existência de perfeita informação por parte de consumidores e produtores é um dos pressupostos teóricos citados pela literatura econômica como necessário à comprovação de que a livre concorrência nos mercados leva à alocação eficiente de recursos e à satisfação dos agentes. Como na prática isso não ocorre da forma desejada, o Estado deve intervir para traçar uma modelagem para instalar uma coexistência mais equilibrada dos atores envolvidos no processo (Aragão, 2002).

As falhas de mercado no transporte público coletivo urbano não são mutuamente exclusivas e quase sempre aparecem de forma simultânea (Fróes, 1999 *apud* Gomide, 2004). Segundo o autor, o metrô é um exemplo dessa interface entre as falhas de mercado: trata-se de um monopólio natural que causa importantes externalidades positivas às cidades que possuem o serviço, que obtêm ganhos com a existência desse serviço em termos da redução da poluição e dos congestionamentos, como também do aumento do valor imobiliário das áreas lindeiras, beneficiando outras pessoas além dos usuários diretos dos serviços.

Com base na experiência internacional, MARETOPE (2003) *apud* Gomide (2004 e 2005) apresenta três tipos básicos de regulação no mercado de transporte público coletivo urbano: *a) mercado fechado; b) competição controlada; e c) desregulação*. Esses tipos variam de acordo com o nível de pressão competitiva e de liberdade de iniciativa do operador. No primeiro tipo os operadores têm direitos exclusivos de operação por tempo indeterminado e o planejamento é centralizado na autoridade local, com pouca liberdade de iniciativa para os operadores. No segundo, é concedido o direito de operação em determinada área por tempo determinado, mantido o controle por parte do Estado. No terceiro, não existem controles econômicos por parte dos governos (de tarifa e de quantidade ofertada), sendo a entrada e a saída do mercado praticamente livre, com controle apenas da qualidade e da segurança. Este modelo analítico está representado na Figura 3.1, não tendo os modelos reais, segundo Gomide (2005), características puras de uma determinada tendência.

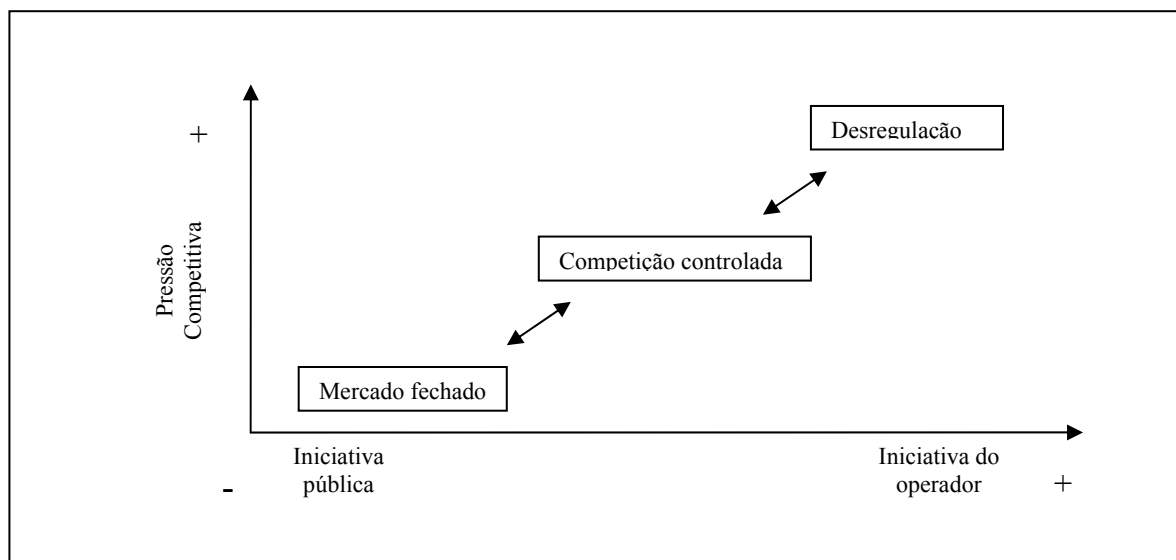


Figura 3.1: Modelo de Regulação do Transporte Público Coletivo Urbano
Fonte: MARETOPE (2003) *apud* Gomide (2004 e 2005)

Na experiência chilena de extrema desregulação substituíram-se o monopólio público pelo privado, organizado em cooperativas, exemplificando o ciclo vicioso de oferta do transporte público descrito por Gomez-Ibañez e Meyer (1991) *apud* Vasconcellos (2000). Esse ciclo pressupõe um declínio na rentabilidade dos serviços públicos de transporte após a implantação da regulamentação por parte do Poder Público, que se veria obrigado a reassumir os serviços, por desinteresse da iniciativa privada; com o dilema do corte versus subsídio para cobrir o déficit do setor público, o governo retorna o serviço à iniciativa privada.

De um modo geral, as origens regulamentares e contratuais entre as operadoras privadas e os Poderes Públicos nas cidades brasileiras se deram na década de 1950 ou antes (Brasileiro, 1996). Segundo o autor, após esse período as operadoras foram submetidas a variados processos de fusão, associação ou reagrupamento, sem ter havido processo licitatório para a escolha das atuais operadoras, dentro dos critérios econômicos de seleção; nem mesmo a continuidade da delegação se pautou por uma análise formal de desempenho (Gomide e Orrico Filho, 2004).

Do ponto de vista mercadológico, faz-se necessário equilibrar as ansiedades e os interesses dos diversos segmentos sociais, o que não é simples de equacionar. Vasconcellos (2002) faz as seguintes considerações sobre este aspecto: *a) mercados sob o domínio de empresas públicas tendem a apresentar graves problemas financeiros e de nível de serviço, com crises periódicas em torno da definição tarifária e de seus possíveis subsídios; b) mercados altamente regulados e operados tipicamente pela iniciativa privada passam por crises de rentabilidade e de ameaça de prejuízo; c) mercados altamente desregulados geram aumentos tarifários, congestionamentos e poluição, podendo evoluir para uma “elitização” da oferta.*

Em relação ao consumo, a demanda pelo serviço de transporte urbano de passageiros é espacial e temporalmente dispersa e os diversos usuários apresentam características muito diferenciadas de renda e preferência (Aragão, 2002). Segundo o autor, o processo de consolidação de demandas individuais em serviços e redes viáveis produz consequências graves para o consumo e a produção, quais sejam: *a) discrepância sistemática entre o desejo individual do consumidor e o serviço oferecido e regulamentado; b) a imposição de*

ubiquidade, regularidade e modicidade tarifária por motivo de interesse público, além de fazer cada passageiro ter de comprar serviços que se distanciam do seu padrão temporal e espacial de deslocamento e até de pagar, em função da tarifa pautada por custos médios do sistema, por serviços que efetivamente não consome, gera, no lado da produção, monopólios naturais; c) o próprio viajante urbano, quando apresenta um padrão repetido de deslocamento, aspira à disponibilidade de um serviço regular ao longo do trajeto, ou seja, uma linha.

O resultado dessas distorções é um clima de tensão entre a garantia de acessibilidade generalizada e o máximo ajuste às demandas extremamente diferenciadas no transporte de passageiros; ao consumidor interessa o serviço que mais se adequa às suas necessidades específicas. Se ele for mal atendido em seu interesse, ele tenderá a buscar modos alternativos de transporte. Entretanto, a garantia da acessibilidade generalizada para todos os cidadãos impõe a consolidação de fluxos em um sistema economicamente viável de serviços, onde seja possível oferecer serviços de diferentes níveis de rentabilidade a preços acessíveis a todos, graças à exploração de economias de rede e de densidade. Sem essa lógica econômica, as populações sem opção de escolha e que constituem mercados com custo maior de produção, teriam de pagar uma tarifa insustentável para seu poder de compra (Aragão, 1996).

A partir do modelo de Stigler/Peltzman, que parte da suposição de que os indivíduos que controlam a política regulatória buscam a maximização de suas bases políticas, Viscusi *et al.* (1995) fazem uma previsão do tipo de indústria a ser regulada, ou seja, se ela tem maiores tendências a monopólios ou a mercados mais competitivos. Os autores observaram que há duas tendências de mercado sujeitas à regulação: *a) indústrias monopolísticas* (telefonia a curta e longa distância, distribuição de gás e de eletricidade, transporte ferroviário, etc.); e *b) indústrias relativamente competitivas* (agricultura, transporte de cargas, produção de gás natural e de óleo cru, serviço de táxi, seguros, etc.). O enquadramento dos serviços de táxi nesta segunda tendência sugere verificar a contestabilidade do mercado de transportes urbanos, cujos aspectos serão vistos na seção a seguir.

3.3 CONTESTABILIDADE DO MERCADO DE TRANSPORTE URBANO

Um *mercado perfeitamente contestável* é definido por Baumol *et al.* (1988) como aquele acessível aos potenciais entrantes e que tenha as seguintes características: a) os potenciais entrantes podem, sem restrições, servirem à mesma demanda de mercado e usar as mesmas técnicas produtivas disponíveis às empresas incumbentes; b) os potenciais entrantes podem avaliar a lucratividade do mercado a partir dos preços de pré-entrada. Segundo os autores, atendida a primeira condição, não há barreiras à entrada no sentido conceituado por Stigler (1968). Para Santos e Orrico Filho (1996) a segunda condição implica que os potenciais entrantes conhecem os custos e a curva de demanda do mercado.

Caso o mercado seja contestável, a regulamentação estatal da indústria não se justificaria, na medida em que, ao estabelecer controles de entrada e saída, eliminar-se-ia a competição em potencial e, assim, seria suprimida a tensão dos incumbentes devido às ameaças de entrada (Santos e Orrico Filho, 1996). Segundo os autores, sob esse ponto de vista, a regulamentação estatal teria sido a responsável pela criação de monopólios e/ou oligopólios protegidos em sua ineficiência, em detrimento do interesse público e em favor dos regulados.

A política tradicional de subsidiar e regulamentar fortemente o transporte coletivo rodoviário urbano, a título de se tratar de um serviço essencial e de caráter social, vem enfrentando críticas sob a alegação de que se trata de um setor contestável, que tem sido sujeito a uma regulação de monopólio natural mais por capricho político do que por necessidade econômica (Aragão, 1996). Segundo a ANTP (1997), no exercício do poder-dever constitucional de organizar e prestar serviços públicos, alguns governos municipais permitem que se instalem vícios graves, tais como contratação não precedida de licitação ou prorrogações irregulares de delegações à iniciativa privada.

Em contrapartida, os fundamentos teóricos oriundos do conceito de mercado contestável definido por Baumol *et al.* (1988) propõem que a ameaça de concorrência exercida por potenciais entrantes evitaria que o incumbente exercesse práticas monopolistas (Santos e Orrico Filho, 1996). Segundo esses autores, com base nessa teoria, os transportes urbanos por ônibus em vários países tiveram suas regulamentações reformuladas, visando a

introdução de práticas competitivas no mercado, tais como a desregulamentação chilena e o *competitive tendering*, em Londres.

A contestabilidade não é típica no mercado de transporte coletivo urbano; ela diminui em função da amplitude com que se examina o problema, uma vez que a ameaça potencial de desestabilização de incumbentes operando um conjunto maior de serviços, interconectados e planejados em rede, resulta menos evidente devido às economias de densidade, de escopo, de rede e de aprendizado, além de eventuais economias de escala e de utilização de capacidade (Santos e Orrico Filho, 1996).

Costa (1995) defende que a teoria da contestabilidade diz que são os custos irrecuperáveis (*sunk costs*) e não as economias de escala que se constituem nas verdadeiras barreiras à entrada, conferindo poder de monopólio ou de mercado aos incumbentes. Segundo o autor, as implicações de política pública são, então, evidentes, e a maneira de romper com esse poder e tornar os mercados contestáveis - mesmo que contenham uma única empresa - é eliminar os custos irrecuperáveis. Segundo Baumol *et al.* (1988), em sendo o mercado contestável, a liberdade de entrada e saída é uma solução para torná-lo mais competitivo.

Para Viscusi *et al.* (1995), ficou claro que, em mercados potencialmente competitivos, regular preço e entrada ao mesmo tempo reduz o bem estar e, também seria difícil regular qualidade caso tenhamos regulação por preço e entrada. Segundo estes autores, quanto mais distante — maior ou menor — for o preço de mercado do nível competitivo, maior será a perda em termos de bem-estar social.

3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Neste capítulo observaram-se alguns preceitos importantes para a regulação dos serviços de transporte urbano, sobretudo no que se refere às condições de entrada e preço. Primeiro, a importância do papel regulador do Poder Público quando da presença de falhas de mercado. Segundo, a relação entre algumas dessas falhas e seus remédios regulatórios; sendo estes ferramentas que buscam maior eficiência produtiva e alocativa e, conseqüentemente, maior bem-estar social. Terceiro, a perspectiva de estar os serviços de táxi entre as indústrias relativamente competitivas, combinado com a pequena, mas presente contestabilidade no transporte urbano coletivo de passageiros remete ao estudo da

possibilidade de submeter os serviços de táxi ao regime de livre entrada, objeto de apreciação no Capítulo 5. Estes preceitos serão aplicados na avaliação do comportamento mercadológico do serviço de táxi, objeto de estudo do próximo capítulo.

4 A REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS SERVIÇOS DE TÁXI

Neste capítulo descrevem-se diversos aspectos regulatórios dos serviços de táxi a partir do seu histórico e das algumas de suas características mercadológicas. Após, relata-se alguns pontos de vista a respeito da necessidade de regulação econômica nos três segmentos de mercado. Em seguida, é feito um comparativo do comportamento econômico em 18 países, incluindo o Brasil, a partir de suas políticas públicas locais, sobretudo no que se refere à barreira à entrada e à tarifação. Por fim, são apontadas as principais falhas, a contestabilidade e as tendências da indústria de táxi.

4.1 O HISTÓRICO

A origem do serviço de táxi está associada à invenção do riquexá (do inglês *rickshaw*), um veículo de duas rodas e tração humana que é utilizado desde a antiguidade pelas elites orientais (Kang, 1988). Esse meio de transporte público individual é utilizado até os dias atuais, principalmente para fins turísticos, contudo, em muitos casos, já modificado para um triciclo não motorizado e provido de pedaleiras.

Na Roma Antiga, apesar da existência de veículos com rodas, os abastados circulavam em *liteiras* — cadeiras abertas ou fechadas sobre duas varas laterais e transportadas por pessoas ou animais, posicionando-se um à frente e outro atrás —, mediante pagamento de preço aos amos, que determinavam que seus escravos fizessem o transporte.

No início do século XVI surgiram em Londres as primeiras carruagens de aluguel (*hackneys*), mas em pouco tempo o seu uso foi restrito pelo parlamento a determinadas atividades pelo governo local, devido estarem congestionando as ruas, podendo circular apenas as carruagens licenciadas, cuja quantidade passou a ser limitada. Fato semelhante ocorreu no século XVII, quando o número de veículos no mercado de riquexós foi restrito no Japão (Kang, 1988).

Outras modalidades de carruagens de aluguel foram criadas até o século XIX, tais como os franceses *corbillads*, *sociables*, *gigs* e *cabriolets*, os alemães *landau* e *landaulet*, os ingleses *tibulry* e *stanhope*. Em 1896, foi motorizado na Alemanha o primeiro veículo de

aluguel. No ano seguinte, o alemão Freidrich Greiner inovou o sistema de tarifação instalando um taxímetro em seus veículos.

O taxímetro, “instrumento que baseado na distância percorrida e/ou no tempo decorrido mede e informa gradualmente o valor devido pela utilização do veículo” (Brasil, 2002), foi inventado pelo alemão Wilhelm Bruhn, e deu origem ao nome atual dos automóveis de aluguel, os táxis.

No início do século XX o serviço de táxi já estava difundido ao redor do mundo e, nos anos 1920 começava a sua regulamentação nos países em desenvolvimento, ao se institucionalizar o sistema de licença para a sua exploração comercial, o que alargou não só os seus níveis de serviços, mas também os seus níveis tarifários (Kang, 1988).

Com o advento da Grande Depressão, iniciada em 1929, ocorreu uma grande corrida ao mercado de táxi, provocado pelo aumento abrupto do índice de desemprego na maioria das indústrias; houve então um aquecimento na competição tarifária e os taxistas passaram a ter prejuízo. Esse desequilíbrio de mercado deu origem à barreira à entrada instituída pelos governos locais (Viscusi *et al.*, 1995). Segundo os autores, foram instituídos em muitas cidades documentos autorizativos intitulados *Medallions*, com quantidade fixa. Deste então se estabeleceu nessas cidades um mercado fechado e sem concorrência; As *Medallions* passaram a ter um valor no mercado, pois para ter o direito de operar, os motoristas tinham que comprá-las. No Brasil, pode-se observar na Tabela 2.1 que esta situação de mercado ainda se mantém.

Na década de 1970 os economistas já apresentavam diversos argumentos a favor e contra a regulação dos serviços de táxi e, diversos países já haviam adotado políticas para a sua desregulamentação, tais como Estados Unidos, Reino Unido, Suécia e Nova Zelândia, seguidos posteriormente por Japão, Coréia e Irlanda (Kang, 1988). Na seção 4.3 serão analisados os principais aspectos desse processo de desregulamentação.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI

Os serviços de táxi são denominados de *paratransit* (posicionado entre o carro e os ônibus) por Kang (1988), por ser um modo de transporte público com características entre os veículos privados e os ônibus, sem uma rota regular e contínua. Homburger (1982) classifica esse serviço apenas como um tipo de *paratransit* (transporte escolar, fretamento, *jitney*, táxi, etc.), não estando acessível ao público em geral por ser um transporte individual de tarifa alta, diferenciando-o dos transportes de massa (*mass transit* ou *urban transit*), que têm rotas pré-estabelecidas, horários fixos, tarifas publicadas e estão disponíveis a todos.

Os atores envolvidos na indústria de táxi são: a) o governo; b) os provedores; e c) os consumidores. Conforme ilustrado na Figura 4.1, os provedores (motoristas-proprietários, cooperativas, associações ou empresas) fornecem os serviços de transporte aos usuários (autoridades, executivos, turistas e outros indivíduos) formando o mercado, sob a regulação das diversas esferas de governo e de seus agentes reguladores e fiscalizadores.

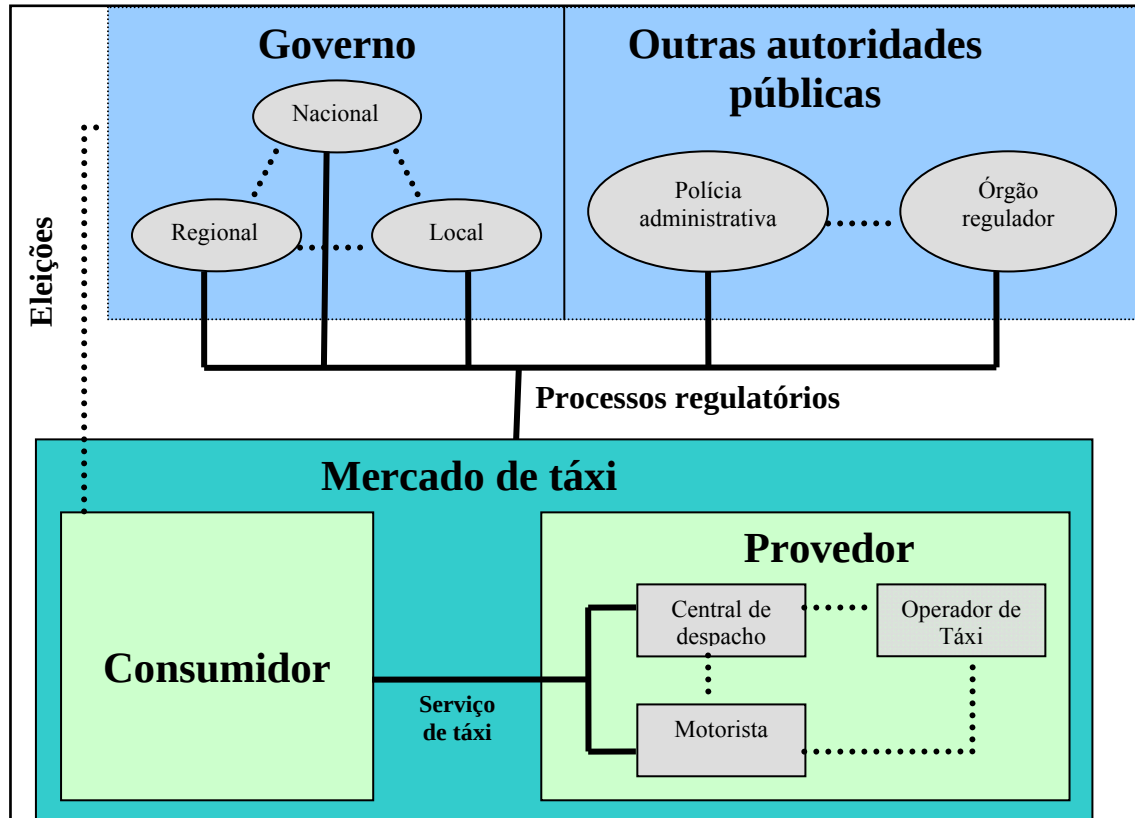


Figura 4.1: Principais relações na indústria de táxi

Fonte: modificado - OFT (2003b)

A partir desse modelo de indústria, a OFT (2003b) define os três maiores grupos regulatórios: *a) barreiras diretas à entrada*: regulação qualitativa (padrões de qualidade) e quantitativa (tamanho do mercado) dos provedores; *b) barreiras indiretas à entrada*: outros aspectos relacionados à criação de barreiras à entrada (requisitos veiculares e dos condutores, etc.); e *c) regulação tarifária*. Segundo o autor, os principais padrões de qualidade dos provedores (operadores) são: *a) competência profissional*; *b) condições financeiras*; e *c) reputação* (ex.: certidão criminal negativa).

Mesmo estando sujeito a determinadas regras regulatórias, a prestação do serviço de táxi é oferecida ao consumidor de forma variada, sendo três os principais segmentos de mercado (Productivity Commission, 1999): *a) os que procuram os passageiros nas ruas (bandeirada)*; *b) pontos de táxi*: caracterizado pelo Sistema *FIFO (first-in-first-out)*; e *c) serviço de radiotáxi*. O primeiro segmento ainda é utilizado em diversas cidades européias, australianas e norte americanas, contudo ele tem perdido espaço para os operadores de radiotáxi, que vêm crescendo no mercado devido à assimetria de informação (OFT, 2003b). Em Sidney, os operadores de radiotáxi representam 40% do mercado e também têm se tornado fortes concorrentes dos taxistas que operam em pontos de táxi (Productivity Commission, 1999).

As principais formas de regulação da tarifa de táxi são: *a) por teto máximo (e mínimo)*: muito utilizada quando se pretende evitar ou desmontar um mercado monopolista ou oligopolista, sendo estes sabidamente prejudiciais à economia popular (Kang, 1988); *b) fixa*: muito utilizada quando o mercado dominante é do segmento ponto de táxi; e *c) de livre concorrência (desregulamentação)*: permite que mercado regule o seu valor pela concorrência direta e permanente.

Segundo o instituto OFT (2003b), o maior concorrente dos serviços de táxi em alguns países é o *Private Hire Vehicle - PHV*, um veículo utilizado para serviços particulares de aluguel. A principal diferença entre esses serviços é que o *PHV* só pode transportar passageiro pré-agendado, não podendo utilizar os pontos de táxi ou mesmo aliciar passageiros nas ruas.

No Brasil, o aluguel de veículo com motorista, equivalente ao *PHV*, é pouco utilizado, sendo os serviços de fretamento de turismo (traslado), os transportes coletivos e os próprios veículos particulares os potenciais concorrentes dos serviços de táxi. Como pode ser observado na Tabela 4.9, em alguns municípios esses serviços são subdivididos em modalidades que utilizam o taxímetro, tais como táxi especial, táxi comum e táxi mirim.

A *demand*a por serviços de táxi depende de diversos fatores, dos quais os principais são (OFT, 2003c e Productivity Commission, 1999):

- *Nível tarifário*: geralmente por meio da combinação da bandeirada e da tarifa métrica (bandeira 1 ou bandeira 2). Medidores modernos comutam a medição de tarifa métrica para tarifa horária, quando o veículo está abaixo da velocidade de transição ou parado. A *velocidade de transição* “é a velocidade na qual a medição no taxímetro passa da base de tempo para a base de distância e vice-versa. Esta velocidade é obtida pela divisão da tarifa horária pela tarifa quilométrica” e a *bandeirada* é o “valor remuneratório correspondente à taxa de ocupação do veículo-táxi, a partir do qual se inicia a medição” (Brasil, 2002). A *bandeira 2* é um acréscimo percentual à bandeira 1 como compensação ao taxista quando trabalha nos horários noturnos ou fins de semana (ANTP, 2003);
- *Expectativa de tempo de espera dos passageiros*: nos mercados onde ainda fazem ronda nas ruas (bandeiradas), esse tempo de espera é determinado pela interação entre a oferta e a demanda, e influencia substancialmente na decisão do passageiro em esperar ou não por um táxi;
- *Momento*: a demanda por táxi é altamente variável, dependendo da hora do dia, do dia da semana e do período do ano;
- *Fatores climáticos*: a expectativa ou o fato de chover ou de fazer frio aumentam a demanda;
- *Disponibilidade e preço dos serviços alternativos de transporte*: outras alternativas de transporte podem impactar na demanda dos serviços de táxi, tais como, carro particular, ônibus, metrô e até mesmo a viagem a pé;
- *Atividade econômica*: depende do nível de atividade econômica, em especial das atividades de negócio, turismo e lazer; e
- *Imperfeições no mercado*: a principal delas é o custo ao passageiro devido ao tempo de espera e à assimetria de informações.

A *elasticidade da demanda* pelos serviços de táxi tem sido dada como próximo da unidade para os fins de diversas pesquisas (OFT, 2003c). Contudo, Toner e Mackie (1992) *apud* OFT (2003c) aprofundaram-se um pouco mais e estimaram a *elasticidade-preço da demanda* de duas cidades inglesas em -0,8 e -1,0, respectivamente. Eles observaram também a presença de dois distintos grupos de passageiros: *a) os cativos*, com elasticidade de -0,3 e *b) os não-cativos*, com elasticidade de -1,9. A elasticidade-preço da demanda dos passageiros não cativos indica que convém reduzir a tarifa nessas cidades para estimular a frequência de consumo e, a redução do preço via de regra atrai novos passageiros oriundos dos serviços substitutos, tais como, o transporte público coletivo e o veículo privado.

4.3 DEBATE SOBRE A NECESSIDADE DE REGULAR OS SERVIÇOS DE TÁXI

Os serviços de táxi são regulados basicamente por dois aspectos: o social e o econômico (Viscusi *et al.*, 1995 e Kang, 1998). A regulação social trata principalmente das atividades que impactam na sociedade, tais como a poluição do meio ambiente, a saúde dos trabalhadores, a burla aos direitos dos usuários, a qualidade e a segurança; a regulação econômica se dá pela barreira à entrada, pela tarifa e pelo controle do monopólio ou do oligopólio (Beesley, 1973 e Choi, 1994 *apud* Kang, 1998), não havendo barreiras significativas à saída, pois o investimento financeiro pode ser facilmente revertido, principalmente quando o mercado apresenta algum grau de contestabilidade.

Nesta seção são apresentados os principais argumentos do debate sobre a necessidade econômica de regular os serviços de táxi, no que tange às barreiras à entrada e a tarifação, que, segundo Viscusi *et al.* (1995), são as principais formas de regulação econômica.

4.3.1 A regulação à entrada no mercado

A principal regulação econômica é a barreira à entrada (Viscusi *et al.*, 1995), estabelecida pelo Poder Público principalmente ao definir o número de operadores e/ou de veículos a serem licenciados. Esse mecanismo tem sido objeto de debate nos diversos ramos da economia.

Há diversas maneiras de restringir a entrada no mercado de táxi. Uma pesquisa feita em 1983 por Frankena e Pautler (1983) *apud* Kramer [1995?], em 103 municípios norte americanos com 50.000 habitantes ou mais, constatou que 87% deles utilizavam-se de alguma forma de restrição à entrada, conforme apresentado na Tabela 4.1. Pode-se acrescentar a essa pesquisa outras variabilidades de barreira à entrada, seja direta (licença ou permissão) ou indireta (motoristas, veículos, segurança, conforto, cursos ou testes periódicos, etc.). Destaque-se entre as barreiras indiretas à entrada a cobrança de preço público, uma maneira efetiva de regular a entrada no mercado sem limitar a frota, que pode ser vista em Londres, onde há um alto custo para a obtenção de uma licença de operação (Kang, 1988).

Tabela 4.1: Tipos de restrição à entrada em municípios dos E.U.A.

Restrição à entrada	Porcentagem
Quantidade fixa de licenças	30
Proporção fixa de licenças em relação à população	9
Conveniência pública e necessidade de obter uma licença	25
Franquia	6
Padrões mínimos de serviço	17
Nenhuma	13

Fonte: modificado - Frankena e Pautler (1983) *apud* Kramer [1995?]

A teoria econômica do mercado livre tem dirigido muito dos processos de desregulamentação dos transportes desde o final da década de 1970 (Dempsey, 2001 *apud* OFT, 2003b). Segundo o autor, essa teoria insistiu que a intervenção do Governo criou distorções que frustrou o incentivo do mercado para aumentar a produtividade, a eficiência e a redução dos custos aos usuários.

Orr (1969) *apud* OFT (2003b) começou uma discussão teórica sobre a regulação na indústria de táxi ao questionar o porquê da oposição dos taxistas nova-iorquinos ao acréscimo do número de autorizações (*medallions*) para operar o serviço. Ao estudar o assunto, Orr concluiu que tal acréscimo poderia representar uma redução dos ganhos individuais devido ao compartilhamento do mercado. Esse artigo foi o ponto inicial do debate sobre os motivos para impor barreiras à entrada no mercado.

As principais alegações das partes interessadas em impor barreiras à entrada aos mercados de táxi são: a) *reduzir o congestionamento e a poluição*; b) *manter o equilíbrio entre a oferta e a demanda*, restringindo a quantidade de veículos em operação (Kang, 1988 e

OFT, 2003b); c) *controlar mais facilmente os operadores e sua frota* (OFT, 2003b); d) *aumentar os níveis de segurança veicular*; e e) *restringir aumentos tarifários* (Productivity Commission, 1999).

Shreiber (1977 e 1981) *apud* OFT (2003b) defende a regulação à entrada como mecanismo de redução do congestionamento e da poluição atmosférica provocados pelo segmento bandeirada. Coffman (1977) *apud* OFT (2003b) entende que dessa maneira se sujeita o mercado à captura regulatória, podendo criar um monopólio regulado. Sendo assim, este autor propõe que outras medidas devam ser adotadas para reduzir essas externalidades. Note-se que a própria concorrência produzida pelos segmentos radiotáxi e ponto de táxi colaboram nesse sentido, especialmente quando reduzem tarifas por terem sistemas operacionais com custos menores.

Alguns governos e organizações argumentam que a restrição ao número de táxis permite que seus proprietários encontrem o nível de ganho suficiente para manter seus veículos em condições de segurança e que aumentando a oferta os ganhos se reduziriam e não cobririam os custos de manutenção e os padrões de segurança veicular (Productivity Commission, 1999). A própria comissão australiana rebate tais argumentos, pois acredita que é papel da regulação estabelecer os padrões mínimos de segurança veicular, que devem ser fiscalizados pelas autoridades através de vistorias periódicas e/ou aleatórias, a exemplo de quaisquer outros veículos em circulação. Há de se preservar a segurança dos passageiros e também de terceiros, prevalecendo o interesse público. Segundo a comissão, a maneira mais eficiente de alcançar os níveis de segurança desejados é exigindo-os diretamente e não simplesmente calculando o ganho necessário para mantê-lo; isto é bem evidente nos casos de táxis (placas) alugados, onde o aumento dos ganhos é do interesse do proprietário da placa e não do motorista locatário.

A redução dos níveis de manutenção e dos padrões de segurança veicular relatados em diversos estudos não está relacionada com as condições de entrada no mercado; nem o mercado de livre entrada nem o completamente fechado evitam a deterioração da qualidade do serviço, mas alguns estudos concluíram que esse problema pode ser administrado por meio do reforço das políticas e procedimentos que buscam maior eficiência operacional, tais como aumentando as exigências para o ingresso dos motoristas e proporcionando

programas que beneficiam os operadores que detêm maior competência para desenvolver suas tarefas (OFT, 2003b).

Alguns economistas, tais como Shreiber (1975) e Teal e Berglund (1987) *apud* Productivity Commission (1999) argumentam que restrições à entrada são necessárias para garantir o funcionamento eficiente do mercado e que a competição por tarifas entre os taxistas não conduzem necessariamente a um incremento na demanda, mas sim a um aumento tarifário para cobrir os custos do maior compartilhamento do mercado. Coffman (1977) *apud* OFT (2003b) foi o primeiro a rebater essas proposições, alegando que as evidências empíricas dos segmentos de ponto de táxi, bandeirada e radiotáxi contrariam o modelo de Shreiber e que a captura regulatória pode criar um “monopólio regulado”. Segundo Productivity Commission (1999), os argumentos de Shreiber seriam plausíveis caso os serviços de táxi fossem providos predominantemente pelo segmento do tipo bandeirada.

Por outro lado, em mercados onde predominam os segmentos de radiotáxi e de ponto de táxi, como na maioria das cidades australianas, há poucas restrições à competição, pois o potencial para competição por preço e qualidade ocorre fortemente quando é dada ao consumidor a opção de escolher seu táxi entre os operadores via radiotáxi e ainda entre os táxis que estão no ponto de táxi (Productivity Commission, 1999).

O valor da aquisição da autorização (*medallion*) para operar representa 25% do custo total do investimento no mercado australiano (IPART, 1999 *apud* Productivity Commission, 1999). Segundo este Tribunal de New South Wales, retirando-se este custo ao abrir o mercado e não havendo outra mudança na indústria, pode-se reduzir as tarifas em até 25% — aproveitando 100% da redução do custo — , pode-se reverter esses custos no aumento da oferta ou ambos os benefícios combinados.

O instituto OFT (2003b) presume que as restrições à entrada no mercado podem ser retiradas, contudo, estabelecendo-se regras de transição. Productivity Commission (1999:18), após analisar a mercado australiano de táxis, comparado com algumas cidades americanas e inglesas, conclui, com destaque, a respeito das barreiras à entrada ao serviço de táxi:

“A comissão não considera que as restrições à entrada são necessárias para restringir aumentos de tarifa, para garantir a segurança dos usuários de táxi ou para promover outros aspectos associados com a provisão eficiente dos serviços de táxi. Na visão da comissão, a remoção da regulação de entrada pode oferecer grandes benefícios à comunidade”.

4.3.2 A regulação tarifária

Os dois principais ambientes que necessitam que seja estabelecida tarifação máxima num mercado desregulamentado são: *a) desregulamentação tarifária completa*, onde os passageiros negociam os preços a cada corrida; e *b) posted prices*, onde as companhias divulgam seus preços previamente dentro e fora dos seus veículos (Productivity Commission, 1999). O motivo de tal regulação é que nesses modos tarifários os preços podem variar sensivelmente de acordo com a demanda, que varia de acordo com o dia, a hora do dia ou a localização na cidade. Segundo a comissão australiana, na Nova Zelândia é utilizado o sistema *posted prices*, contudo, as companhias são obrigadas a informar previamente ao governo as mudanças nos preços. Desta forma, as companhias podem competir oferecendo diferentes pacotes a partir da combinação de preço e qualidade, evitando-se que os taxistas aumentem os preços nos locais do embarque — incluindo os pontos de táxi de menor movimento —, principalmente nos picos de demanda e em áreas turísticas.

Shreiber (1975) *apud* OFT (2003b) defende que há a necessidade de estabelecer os ganhos dos taxistas e que esse é um dos motivos para a regulação do setor. Coffman (1977) *apud* OFT (2003b) rejeita esse ponto de vista devido às fracas experiências de regulação relacionadas ao controle do aluguel, subsídios agrícolas, legislação do salário mínimo e da concorrência, etc.

Toner & Mackie (1992) *apud* OFT (2003b), ao avaliarem o bem estar da indústria de táxi, concluíram que a regulação tarifária é necessária e deve ser focada no equilíbrio entre preço e níveis de serviço, dadas as exigências sobre qualidade e segurança.

O argumento mais comum dos economistas contra o controle tarifário nos serviços de táxi é que não há controle tarifário dos *PHVs* (Kang, 1988). Segundo o autor, esses

especialistas formulam ainda três outros argumentos complementares. Primeiro, o mercado produz uma solução mais eficiente pela competição de preços do que a tarifação regulada associada ao custo médio; segunda, não há a garantia de que a autoridade reguladora estabeleça o nível tarifário correto; e terceira, existe a possibilidade de captura regulatória. Sendo assim, as tarifas podem ser ajustadas em níveis maiores, de forma que os operadores podem obter lucros monopolistas (Kang, 1988). Na Austrália, exceto no Estado de Victoria, as praças operam mais sob o regime de tarifas máximas do que fixas. Contudo não haverá competição tarifária se todos os taxistas optarem pela tarifa máxima disponível (Productivity Commission, 1999).

Para OFT (2003b) os motivos para a regulação tarifária são diferentes para os três segmentos de mercado (ponto de táxi, bandeirada e radiotáxi). Nesse sentido, algumas observações podem ser feitas a respeito desses segmentos no qual o mercado pode estar mais sob o domínio de um ou dois deles, dependendo do local e da conjuntura econômica e política.

4.3.2.1 O mercado do tipo “bandeirada”

Há controvérsias também na justificação da regulação de preços no segmento do tipo “bandeirada”. Shreiber (1975, 1977, 1981) *apud* Kang (1988) argumenta que no Mercado de táxi onde prevalece este segmento raramente vai aumentar a competição por preço, pois a redução de preços é improvável em mercados aonde há baixo nível de informação aos usuários, com conseqüente poder de barganha aos taxistas. Quando o mercado é fechado e a tarifa é baixa o bastante para gerar um considerável tempo médio de espera por parte do passageiro, a tendência é de aumentar a tarifa (Kang, 1988). Nesse caso, Shreiber defende a regulação tarifária, com o intuito de encontrar uma combinação satisfatória entre preço e disponibilidade.

Ao comparar os preços com os níveis de serviço do segmento bandeirada, Douglas (1972) *apud* OFT (2003b) argumentou que o principal problema do setor é que os passageiros não estão aptos a mostrar sua disposição a pagar por melhores níveis de serviço e menor tempo de espera. Semelhantemente, Shreiber (1975) *apud* OFT (2003b) complementa que um taxista, por si só, não pode obter mais passageiros reduzindo apenas a sua tarifa a valores abaixo da média do mercado e que, desta forma, a regulação tarifária é necessária para

estabelecer um nível eficiente de ocupação e de disponibilidade de táxis na praça. Segundo Shreiber, há uma tendência de elevação de preços e redução dos níveis de ocupação caso opte-se pela abstenção da regulação tarifária.

A crescente pressão no sistema tarifário deste segmento ocorre devido à elasticidade-preço da demanda pelos serviços de táxi ser razoavelmente inelástica (Kang, 1988). A partir desse pressuposto, o autor considera dois motivos para haver regulação tarifária nesse segmento de mercado. Primeiro, porque não é provável que um taxista individualmente perca passageiros por aumentar sua tarifa; semelhantemente, o taxista não espera atrair maior demanda por reduzi-la; isso facilitaria a exploração de passageiros menos informados ou com menores condições de barganha. Segundo, há a necessidade de equilibrar a oferta nas áreas de diferentes demandas, como as áreas rurais e periferias.

4.3.2.2 O mercado dos pontos de táxi

Defensores da regulação argumentam que a competição por preço nos pontos de táxi é difícil devido às características operacionais do Sistema *FIFO* (*first-in-first-out*), ou seja, a ordem de chegada na fila determina a de saída. A desregulamentação tarifária pode induzir o segmento de ponto de táxi a elevar a tarifa, numa tentativa de formar um oligopólio por cartelização. Contudo, por ser um substituto próximo, a competição por passageiros no mercado se dará com os meios de transporte público urbano coletivo, pois, reduzindo a tarifa de um aumentará a sua demanda, reduzindo a demanda do outro (Kang, 1988).

Nem mesmo o sistema *posted prices* seria adequado para pontos de grande movimento de passageiros e bagagens, como é o caso dos aeroportos. No aeroporto de Sidney é necessário que a operação de carregamento e embarque seja de um minuto por táxi (IPART, 1999 *apud* Productivity Commission, 1999). Nessa situação, o sistema *FIFO* não permitiria que os passageiros exercessem a barganha. Com isso, os taxistas que cobram maiores preços aufeririam maiores lucros, pois a demanda é igualmente dividida, gerando uma tendência geral de aumento tarifário. Desta forma, a utilização de uma estrutura tarifária uniforme nos aeroportos seria mais adequada (Productivity Commission, 1999). Porém, caso seja viável, pode-se implantar diferentes categorias de serviço, organizadas em filas separadas, para oferecer ao usuário mais de uma opção que combina

preço e qualidade dos serviços. A comissão australiana recomenda para as grandes cidades a aplicação de tarifas fixas nos aeroportos e do sistema *posted prices* nos demais setores.

4.3.2.3 O mercado dos radiotáxis

Diferentemente dos pontos de táxi e dos corredores (bandeirada), há poucas razões para estabelecer os preços no mercado de radiotáxi (Productivity Commission, 1999). Primeiro, porque o custo do passageiro para barganhar via telefone é bem menor, podendo inclusive escolher entre diversas modalidades de serviço, incluindo os veículos de aluguel (*PHV*), não necessitando embarcar no primeiro táxi disponível; assim, os passageiros estariam menos susceptíveis à exploração tarifária devido ao horário ou local. Segundo, a inclusão maciça do telefone celular no sistema de telefonia facilitou substancialmente o acesso do passageiro às informações de seu interesse e, por outro lado, permitiu instalar sub-redes em que os taxistas oferecem condições peculiares para atrair passageiros cativos.

Coffman (1977) *apud* Kang (1988) relata que nem mesmo em mercados onde os radiotáxis se organizam em cooperativas ou empresas relativamente grandes não há razões, a priori, para rejeitar a possibilidade de haver competição natural por preços, pois isto pode se dar por meio de propagandas de pacotes promocionais. Em pequenas cidades com forte mercado de radiotáxis a desregulamentação tarifária seria recomendável (Productivity Commission, 1999).

Williams (1980) *apud* Kang (1988) também considera viável a competição nos mercados em que haja pontos de táxi e radiotáxis, pois isto permite que os passageiros escolham os táxis de menor tarifa, gerando a redução tarifária; a competição indireta com o transporte coletivo também colabora para a redução das tarifas dos táxis.

4.4 PRÁTICAS REGULATÓRIAS INTERNACIONAIS

A experiência internacional tem variado bastante em termos de normas regulatórias, principalmente pela divergência de opiniões entre os especialistas sob a melhor forma de regular o mercado de táxi. Nesta seção são apresentadas as principais características regulatórias e a contestabilidade desse mercado, abrangendo até 18 países, distribuídos nos continentes americano, europeu, asiático e australiano.

4.4.1 As principais características regulatórias

A primeira característica a ser analisada são as barreiras diretas à entrada. A Tabela 4.2 mostra o nível de restrição à entrada de operadores e/ou quantidade de veículos-táxi no mercado internacional. Observe-se que a não predominância de mercado aberto ou fechado reflete o debate sobre a melhor forma de regular o mercado, principalmente por ter cada localidade características peculiares. A característica denominada mista refere-se aos países que contêm diversos municípios com quantidade livre e pré-fixada, ou ainda, de uma forma na capital e de outra no interior.

Tabela 4.2: Barreiras diretas à entrada no mercado de táxi

Quantidade de veículos/operadores	País
Livre	Holanda, Irlanda, Nova Zelândia e Suécia
Pré-fixada	Alemanha, Brasil, Coréia do Sul, Dinamarca, França, Japão e Noruega
Mista	Austrália, Bélgica, Canadá, EUA e Inglaterra

Fonte: modificado - Productivity Commission (1999); OFT (2003b); Kang (1988); Bakker (2007)

Ao comparar os níveis de padrão de qualidade com o acesso ao mercado, Bekken (2007) apresenta, por meio da Tabela 4.3 que as aplicações regulatórias na Europa são variadas, indo desde o extremo regulatório, que ocorre em Estocolmo, Viena, Berlin, Londres e Budapeste, até os níveis mais brandos, que ocorre em Bruxelas, Madri e Paris.

Tabela 4.3: Níveis de barreiras diretas à entrada no mercado europeu de táxi

Acesso ao mercado	Padrões de qualidade dos operadores	
	Severo	Brando
Sem restrições de quantidade	Oslo Helsinque	Bruxelas Madri Paris
Com restrições de quantidade	Estocolmo Viena Berlin Londres Budapeste	Dublin Amsterdã Genebra

Fonte: Bekken (2003) *apud* Bekken (2007)

Na Holanda, removeram-se as restrições de quantidade de táxis no mercado, fundiram-se as áreas de operação e substituiu-se a tarifação fixa local pela tarifação máxima nacional, introduziu-se novos padrões de qualidade para taxistas e para a operação, além de realçar outros elementos regulatórios; o objetivo foi de fortalecer o papel dos serviços de táxi

como serviço complementar aos outros serviços de transporte público e aumentar o seu uso (OFT, 2003b). Segundo o autor, o resultado foi o significativo incremento do número de táxis no mercado, principalmente nos pontos de táxi das grandes cidades e o domínio das radiotáxis nos demais lugares; as tarifas aumentaram no primeiro ano, mas diminuíram no segundo. A oferta de táxis aumentou nos finais de semana e nas periferias, tendo diminuído nas zonas rurais. Devido a isto, os operadores autônomos na Holanda se concentraram mais nas áreas urbanas e as empresas expandiram seus negócios nas áreas rurais (OFT, 2003b).

Comportamentos semelhantes ao holandês ocorreram em outros países. A precaução em regular a tarifa tem sido aplicada em 5/6 dos países pesquisados, conforme pode ser visto na Tabela 4.4. Isso se dá principalmente quando o mercado é predominantemente operado pelos segmentos ponto de táxi e bandeirada, aonde o usuário tem maiores dificuldades de acesso à informação e conseqüente perda de poder de barganha.

Tabela 4.4: Formas de regulação tarifária na indústria de táxi

Tarifa	País (cidade)
Livre	Noruega (nas grandes cidades), Nova Zelândia e Suécia
Fixa	Alemanha, Áustria, Coreia do Sul, Inglaterra (Londres) e Japão
Máxima e Fixa	Austrália, Brasil, Canadá, EUA, Irlanda e Inglaterra
Máxima	Bélgica, Finlândia, França, Holanda, Hungria (Budapeste), Noruega e Suíça (Genebra)

Fonte: modificado - Productivity Commission (1999); OFT (2003b); Kang (1988); Bekken (2003) *apud* Bekken (2007)

A proporção de táxis por segmento é importante para a definição das políticas regulatórias. Conforme exemplificado na Tabela 4.5, esta proporção varia de mercado para mercado. O segmento radiotáxi se sobressai principalmente nas localidades onde a tarifa é livre, pois as empresas e cooperativas se beneficiam da economia de densidade e da publicidade. A economia de densidade ocorre, pois se otimiza as escalas de trabalho e reduz-se a distância ociosa de deslocamento e o tempo de espera por passageiro, constituindo elemento crítico para a determinação das políticas de tarifação e de investimento.

A publicidade reduz significativamente a assimetria de informação e permite fazer pacotes promocionais. Os pacotes promocionais podem incluir redução tarifária quando a tarifa não for fixada pelo Poder Público. Por outro lado, o número excessivo da proporção de

veículos operando no segmento bandeirada, como ocorre na Irlanda e em Nova Iorque, colabora para o aumento da poluição e do congestionamento.

Tabela 4.5: Proporção de táxis por segmento de mercado

País	Irlanda	Noruega	Suécia (Estocolmo)
Segmento			
Radiotáxi	30%	68%	70%
Ponto de táxi	20%	29%	30%
Bandeirada	50%	3%	

Fonte: modificado - Norges Taxiforbund (1997) *apud* OFT (2003b)

Assim como a proporção de veículos, as características inerentes a cada mercado precisam ser levadas em consideração, pois os mercados de táxi são municipais. Contudo, isto nem sempre ocorre, como pode ser visto na Tabela 4.6. Dentre os 16 países observados, 31% deles não possuem regulação local, incluindo a Austrália, país continental cuja regulação é toda a nível regional. Por outro lado, 63% dos países possuem regulação a nível nacional, o que permite que os principais elementos regulatórios sejam comuns em todo o país.

No Brasil, esta vantagem ainda não é plena por não ter ainda um marco regulatório a nível nacional. No Reino Unido, 95% das autoridades locais regulam tarifa, enquanto 45% delas restringem o número de veículos em operação (OFT, 2003b). Segundo o instituto, barreiras indiretas à entrada, tal como qualificação dos motoristas foram largamente experimentados.

Tabela 4.6: Distribuição das competências regulatórias por nível de governo

Nível de Governo	País															
	Alemanha	Austrália	Bélgica	Brasil	Canadá	Coreia do Sul	Dinamarca	EUA	França	Holanda	Inglaterra	Irlanda	Japão	Noruega	Nova Zelândia	Suécia
Local	●		●	●	●	●	●	●	●		●	●	●			
Regional	●	●					●				●			●	●	
Nacional			●	●		●	●		●	●		●		●	●	●

Fonte: modificado - Productivity Commission (1999); OFT (2003b); Kang (1988); Bakker (2007)

O nível governamental de decisão e a variabilidade de formas regulatórias estabelecidas em alguns países no que se refere ao acesso ao mercado (barreiras à entrada) e à limitação

tarifária podem ser observados na Tabela 4.7. Todos os países citados nesta tabela experimentaram desregular economicamente o serviço, parcial ou totalmente, numa tentativa de implementar maior concorrência nos mercados locais, concentrando maiores esforços públicos na regulação social.

Tabela 4.7: Efeitos da desregulamentação do mercado de táxi

País	Objetivo regulatório	Após a desregulamentação		Efeitos da desregulamentação	
		Acesso ao mercado	Regulação tarifária	Característica do mercado	Quantidade de veículos
Canadá	Melhorar qualidade e segurança	Abordagens variadas	Abordagens variadas	Aumentou a disponibilidade e reduziu a qualidade	Aumentou
Estados Unidos	Base nas vantagens da livre competição; Aumentar oferta e níveis de serviço; reduzir tarifa e burocracia	Remoção do limite de quantidade na maioria das cidades	Removida na maioria das cidades	Segmento bandeirada predominando nas áreas urbanas; Aumento tarifário	Aumentou de 18% a 127%
Holanda	Fortalecer o táxi como complemento a outros transportes públicos; Aumentar o uso do táxi	Remoção do limite de quantidade; unificação das áreas	Máxima (local) para máxima (nacional)	Segmento ponto de táxi domina nas grandes cidades e radiotáxi nas demais	Aumento significativo, começando pelos pontos de táxi
Irlanda	Aumentar a oferta, diminuindo seu desequilíbrio em relação à demanda	Remoção do limite de quantidade; Licença por área	Máxima ou fixa (mantida)	Predominam os segmentos de ponto de táxi e bandeirada; mais operadores independentes	Duplicou
Noruega	Aumentar a competição e a oferta	Fechado com unificação de algumas áreas	Removida em algumas áreas urbanas	Predominância do radiotáxi; Aumento da oferta à noite e fins de semana devido à compensação tarifária	Manteve-se
Nova Zelândia	Reduzir as diferenças entre os táxis e outros transportes (PHV, etc.)	Remoção do limite de quantidade; afiliação à associação	Removida (era fixada pela associação)	Redução do tempo de espera; Radiotáxi se torna mais importante em algumas áreas rurais	Aumento de 160% de 1989 a 2001 com redução nas áreas rurais
Suécia	Reduzir a diferença entre oferta e demanda; aumentar a competição tarifária	Remoção do limite de quantidade; unificação das áreas	Acentuada alguns anos após a desregulamentação	Predominância do radiotáxi; substituição de algumas companhias por autônomos	Aumentou, com redução da eficiência

Fonte: modificado - OFT (2003b)

A Tabela 4.7 mostra que os efeitos no bem estar social do consumidor provocados pelos diferentes objetivos e seus principais remédios regulatórios implicam em variações mercadológicas de país para país. O significativo aumento da oferta ocorrido nesses países implica em diminuição do tempo de espera por parte do passageiro. Contudo, o custo deste incremento na oferta pode ser refletido na tarifa, caso esta não seja regulada (OFT, 2003b).

As experiências de desregulamentação mostraram que grande parte dos efeitos positivos esperados não foram alcançados, o que ocorreu na maioria dos países mencionados na Tabela 4.7. Com base nisso, Teal e Berglund (1987) apud Bekken (2007) propuseram que fosse regulada ou a tarifa ou a entrada no mercado, o que ocorreu em diversas cidades americanas, num processo de re-regulação parcial da indústria. A desregulamentação dos mercados ocorridos na Suécia e na Nova Zelândia também são exemplos de desregulamentação mal sucedida, sendo este motivado por uma política de desregulamentação de diversos setores da economia, transformando-se, em dez anos, de um dos países mais regulados para um dos menos regulados dentre os afiliados à OECD (Morrison, 1997 apud Bekken, 2007).

Apesar de não ter cumprido o objetivo regulatório do governo, o mercado de táxi sueco ajustou a oferta da maneira tradicional, após uma década de desregulamentação. Esse comportamento, típico de mercado contestável, é apresentado na Figura 4.2. No primeiro ano a oferta veicular aumentou de 12.500 para 15.000 táxis, estabilizando-se nesse patamar ao longo da década. Para tanto, a quantidade de operadores também cresceu; partiu de 8.000, chegando ao ápice de 10.000 em 1995 e estabilizando-se na casa dos 9.000 operadores. O número de falências anuais aumenta abruptamente de 50 até 250 nos três primeiros anos e reduzindo-se de forma gradativa até a quantidade inicialmente registrada; este índice mostra que, apesar do acréscimo no número de operadores, a mão invisível do mercado — descrita por Adam Smith em 1776 — selecionou os mais eficientes via livre concorrência.

A partir da Figura 4.2 pode-se observar o comportamento descrito acima por meio do indicador *número de veículos por operador* (V/O). No início do processo de desregulamentação, em 1990, este indicador era de 1,59; no ano seguinte, com o aumento abrupto de veículos, mas não tão grande de operadores, o indicador subiu para 1,67,

mostrando a quantidade de operadores autônomos novos se sobressaiu em relação à quantidade de empresas; com a saturação do mercado e o crescente número de falências, o indicador caiu para 1,45 em 1993, demonstrando que apesar do aumento do número de operadores, alguns deles estavam sendo substituídos. Nos anos seguintes houve um processo de estabilização da oferta, até que o indicador V/O chegasse em 2001 em 1,61, ou seja, pouco acima do indicador no início do processo de desregulamentação.

Muitos países retiraram suas barreiras à entrada, conforme pode ser visto na Figura 4.3. No caso da Irlanda, retiraram-se todas as barreiras à entrada, mas mantiveram baixa flexibilidade na fixação das tarifas, diferentemente da Noruega (Oslo), Suécia e Nova Zelândia, que praticamente liberaram as tarifas. A cidade canadense de Calgary foi a única que compensou a flexibilização à entrada com maior rigor na tarifação. Na Suécia e em Seattle, após extrema desregulamentação tarifária e à entrada, re-regularam esses fatores, trazendo-os a níveis intermediários de restrição. De qualquer forma, a tendência geral nas localidades mencionadas nessa figura foi de uma maior flexibilização nas barreiras à entrada e na tarifação.

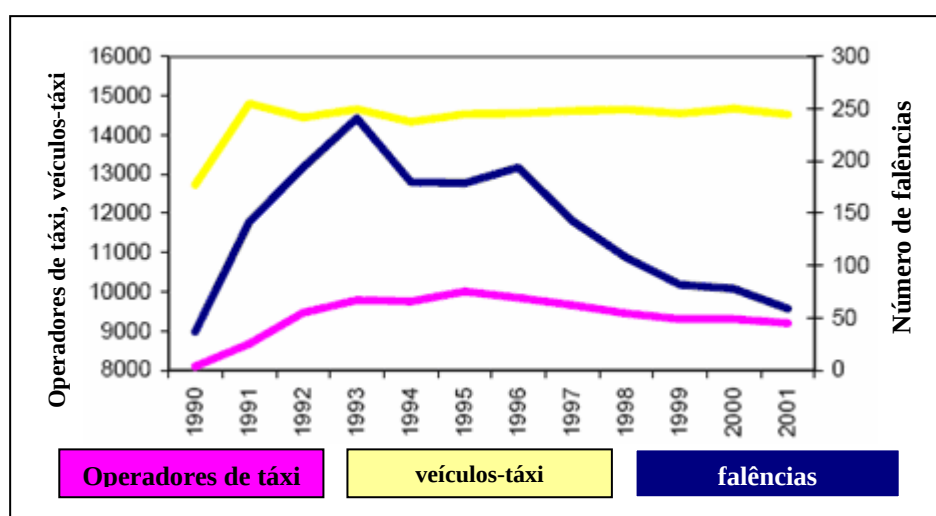


Figura 4.2: Evolução da indústria de táxi sueca após a desregulamentação
 Fonte: Branschläget (2002) *apud* OFT (2003b)

A desregulamentação tarifária ocorrida na Suécia, Nova Zelândia e em algumas cidades norueguesas geraram resultados positivos, pois os taxistas se organizaram em cooperativas ou empresas (*despatching centers* - DCs). O tabelamento de preços foi feito por cada DC — obrigatório na Suécia e na Nova Zelândia —, aumentando a transparência e a concorrência tarifária. Na Suécia, especificamente, foram retiradas as restrições de área de

operação aos DCs e introduzidos severos requisitos para facilitar o acesso à informação tarifária (OFT, 2003b).

Recentemente, diversos países europeus, tais como Noruega, Finlândia, Bélgica, Hungria, Reino Unido e Suíça, começaram a avaliar as legislações de táxi vigentes (Bekken, 2007). Segundo o autor, em alguns países a legislação foi recentemente alterada, tanto nacionalmente (Irlanda e Holanda), como a nível local (Bruxelas, Londres e Oslo).

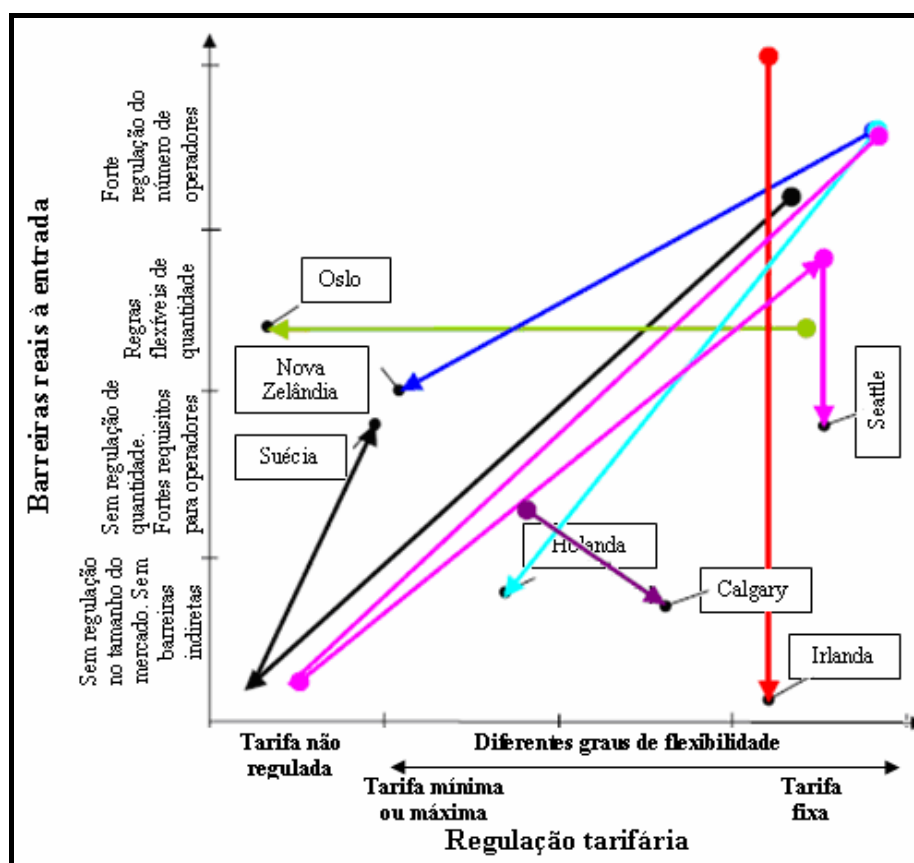


Figura 4.3: Mudanças regulatórias em alguns países (Barreira à Entrada X Tarifa)

Fonte: OFT (2003b)

Nos locais onde o mercado passou a ser totalmente de livre iniciativa a tarifa diminuiu devido ao grande número de veículos que adentraram ao mercado, chegando a duplicar ou triplicar a oferta, como ocorreu em diversas cidades australianas e norte americanas; todavia, com uma super oferta essas cidades tiveram a qualidade dos serviços reduzida por falta de regulamentação (Productivity Commission, 1999).

4.4.2 A contestabilidade nos mercados de táxi

A presença do *PHV* no mercado de transporte urbano é uma das alternativas para ajustar os diferentes segmentos de mercado de táxi, principalmente no que se refere às tarifas, pois os passageiros estão mais sujeitos a serem explorados quando embarcam em um táxi na rua ou no próprio ponto de táxi. Por esse motivo, alguns países aplicam severa regulação tarifária para estes segmentos enquanto mantém as tarifas do *PHV* livres, devido estarem os passageiros em boas condições de barganha quando do agendamento destes (OFT, 2003b). Conforme exemplificado na Tabela 4.8, esse comportamento regulatório é comum e estende-se às barreiras à entrada, deixando os *PHV* livres para operar no mercado de transporte urbano, com serviços e tarifas próximos aos dos serviços de táxi.

Tabela 4.8: Modelos de regulação de oferta de transporte por táxi vs. *PHV*

	Nova Iorque	Londres	Paris
Licença de táxi	Quantidade restrita	Sem restrição de quantidade	Quantidade restrita
Valor da licença de táxi	US\$ 300,000.00	£ 0	€ 150.000,00
Tarifa de táxi	Regulada	Regulada	Regulada
Licença para <i>PHV</i>	Sem restrição de quantidade	Sem restrição de quantidade	Sem restrição de quantidade
Tarifa de <i>PHV</i>	Não regulada	Não regulada	Não regulada

Fonte: modificado - Darbéra (2005) *apud* Liston-Heyes e Heyes (2007)

Quanto aos serviços de táxi em si, destaca-se na Tabela 4.8 o alto valor de uma licença (*medallion*) para operar nos mercados restritos à entrada. Esse custo extra há de se refletir na tarifa, caso contrário não haveria estímulo para o investimento, que é superior ao somatório de todos os custos fixos num período de 10 anos, tomando-se por base a planilha tarifária utilizada pela ANTP (2003), que exemplifica os custos com dados de 1999 da BHTRANS. Dado o mercado fechado, sendo a tarifa livre, aumenta o risco e a tendência de ocorrer oligopólio e, sendo a tarifa regulada pelo Poder Público, aumenta o risco de captura deste por parte dos diversos segmentos de mercado de táxi.

Um caso de custo extra ocorre na Austrália. O governo de New South Wales remunera na planilha tarifária de táxi uma taxa de aluguel da placa, com base no valor médio desta, que representa cerca de 14% do custo total do serviço, equivalente a mais de USD\$21,000.00

(vinte e um mil dólares australianos) (IPART, 2003). A Figura 4.4 mostra a evolução dos preços da licença de uma placa de táxi em Sidney. O valor da licença chegou a quase USD\$ 300,000.00 em 2003 e duplicando em valores reais em relação a 1985.

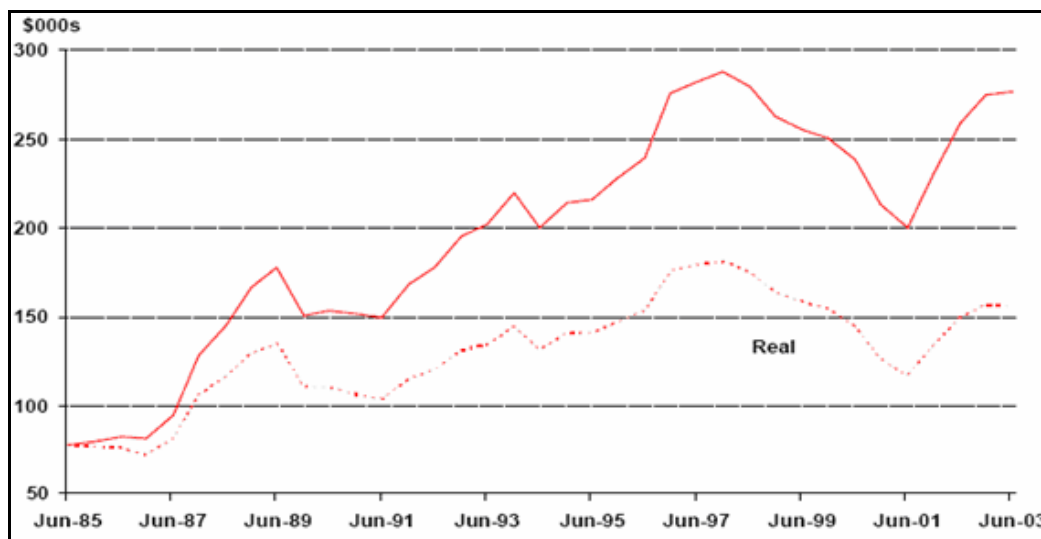


Figura 4.4: Valor de transferências das placas de aluguel de táxi em Sidney
Série real expressa em dólares de 1985
Fonte: IPART (2003)

A Figura 4.5 mostra a evolução o valor da licença no mercado romano nas últimas duas décadas. Observe-se que, mesmo com o incremento de 500 licenças nos anos de 1981, 1988 e 1996 os valores das licenças continuaram em ritmo de crescimento, chegando a €120.000,00 (cento e vinte mil euros), quase duplicando seu valor real de 1980 a 2002.

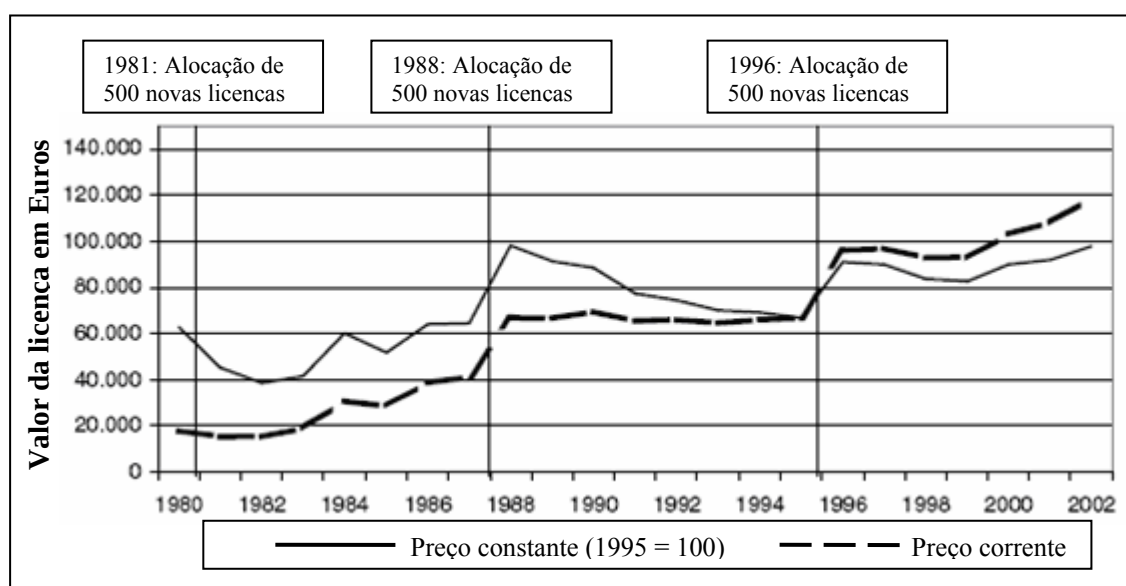


Figura 4.5: Valor das licenças no mercado de táxi romano
Fonte: Comandini *et al.* (2003) *apud* (Koehler, 2004)

O alto valor das licenças de táxi nas cidades apresentadas na Figura 4.2, na Figura 4.4, na Figura 4.5 e na Tabela 4.8 associado à ausência de custos irre recuperáveis nos serviços de táxi e à relativa facilidade de avaliar os custos de pré-entrada, indicam que esses mercados de táxi são contestáveis, sob a ótica de Baumol *et al.* (1988), podendo, portanto, tornarem-se mais competitivos caso seus respectivos governos retirem a restrição à entrada. Levando-se em consideração o baixo nível de investimento e de complexidade e da possibilidade de se aplicar economias de escala e de escopo no segmento radiotáxi, é possível inferir que os mercados de táxi podem ser, em geral, contestáveis.

4.5 PRÁTICAS REGULATÓRIAS NO BRASIL

No Brasil, as discussões sob o ponto de vista econômico ainda são incipientes e o formato regulatório bastante variado, de município a município. A ANTP (1997 e 2003) considera o serviço de táxi como de utilidade pública, e que, pó isso, deve ser submetido à licitação pública. Tal proposição se contrapõe à classificação jurídica de *serviços de utilidade pública*, que, na verdade, são *serviços públicos impróprios*, ou seja, não são de titularidade do Estado, mas tão somente por ele autorizado, regulamentado e fiscalizado, correspondendo a atividades privadas (Di Pietro, 2006).

A Tabela 4.9 – montada a partir da consulta de dados dos respectivos sites oficiais dos municípios pesquisados – mostra o hábito brasileiro de tratar os serviços de táxi como de interesse público ou como serviço público pelas leis locais, apesar de não haver essa previsão na legislação de âmbito nacional, conforme descrito no Capítulo 2. Em todas as 16 capitais federativas pesquisadas há limitação do número de operadores e de veículos, mostrando que a indústria de táxi brasileira ainda opta por manter os mercados fechados.

A tarifação dos serviços de táxi brasileiros também se enquadra sob restrição severa. Quase todas as capitais pesquisadas estabelecem tarifas pré-fixadas pelo Poder Público local. Alguns municípios utilizam a tarifação fixa por zona ou tabelamento, como ocorre em João Pessoa, Manaus e Recife. Em diversas capitais brasileiras, tais como Recife e Florianópolis, foi implantada a venda antecipada de bilhetes no aeroporto com tarifação pré-estabelecida para os bairros da cidade. A exceção ocorre em Brasília, onde a tarifação máxima permite que os operadores ofereçam descontos previamente aferidos no taxímetro, estimulando a concorrência tarifária entre os permissionários.

A bandeira 2, mencionada na Tabela 4.9 em referência aos serviços comuns ou convencionais, justifica-se para remunerar o condutor em seu trabalho noturno ou de fim de semana ou feriado. A ANTP (2003) recomenda que seja adotado o índice de 20% de acréscimo sobre a bandeira 1. Contudo, somente as cidades de Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Vitória limitaram-se a autorizar esse índice na tarifação de bandeira 2. Os outros 75% das capitais pesquisadas utilizam-se de índices maiores, chegando ao acréscimo de 50%, como ocorre em Brasília e Fortaleza.

Tabela 4.9: Características regulatórias dos serviços de táxi nas capitais brasileiras

Característica Capital	Barreira à entrada	Tipo de tarifa/ Bandeira 2	Categorias de serviço	Frota de táxi (por 100 mil hab.) ¹
Belo Horizonte	Permissão	Fixa / 20%	Única	250
Brasília	Permissão	Máxima / 50%	Única	137
Curitiba	Permissão	Fixa / 30%	Única	690
Florianópolis	Permissão	Fixa / 30%	Convencional Executivo Especial	75
Fortaleza	Permissão	Fixa / 50% Por zona	Moto-táxi Comum Especial Aeroporto	168
Goiânia	Permissão	Fixa / 27% (sem bandeira 2)	Única	112
João Pessoa	Permissão	Fixa / 40% Por zona Tabela	Única	214
Manaus	Permissão	Fixa / 35% Tabela	Convencional Especial	230
Natal	Permissão	Fixa / 40%	Convencional Ambulância	127
Porto Alegre	Permissão	Fixa / 20%	Comum Táxi-mirim Perua-Radiotáxi	285
Recife	Permissão	Fixa / 24%	Comum Especial Hotel Especial Aeroporto	409
Rio Branco	Permissão	Fixa / 47%	Convencional Turismo Especial Moto-táxi Táxi-lotação	350
Rio de Janeiro	Permissão	Fixa / 20% Especiais	Convencional Especial	312
Salvador	Permissão	Fixa / 40%	Única	258
São Paulo	Alvará (quantidade fixa)	Fixa / 30%	Comum Especial Luxo	327
Vitória	Permissão	Fixa / 20%	Comum Especial	65

(1) Calculado a partir da população coletada em Brasil (2007) e da frota fornecida pelos municípios
Fontes: sítios oficiais dos municípios (2007)

Positivamente, a diferenciação do mercado de táxi brasileiro em categorias de serviço, conforme apresentado na Tabela 4.9, o torna mais atrativo, pois há padrões de qualidade diferenciados para cada categoria, com proporcional variação tarifária. Tal diferenciação não foi mencionada na literatura internacional pesquisada, exceto a separação por zona de operação. Na maioria das capitais prevalece a diferenciação em pelo menos duas categorias de serviço. Há também diferenciação por setor, principalmente dos veículos que são autorizados a operar nos aeroportos.

A frota de táxi, assim como qualquer outra, deve ser proporcional à população. Observe-se também que quanto maior a população de uma cidade, maior tende a ser a proporção de usuários dos serviços de táxi, pois há incremento nas atividades dos setores de negócios, lazer e turismo, com conseqüente aumento do poder aquisitivo. A partir deste raciocínio, pode-se tomar a estimativa de dimensionamento de frota de táxi máxima ao atendimento dos usuários de um município adotada pela prefeitura de Vitória - E.S., apresentada na Tabela 4.10, para avaliar, grosso modo, o dimensionamento efetivo da frota de táxi nas capitais brasileiras.

Tomando-se por base a Tabela 4.10 para analisar a frota efetiva de táxi descrita na Tabela 4.9, observa-se que apenas a cidade de João Pessoa enquadra-se nos parâmetros adotados pelo município de Vitória, com um índice de 214 táxis por 100 mil habitantes ante o máximo de 260, dada sua população de 672 mil habitantes. Recife e Rio Branco excedem em 2, 3% e 75%, respectivamente.

Tabela 4.10: Dimensionamento da frota de táxi em função do número de habitantes

População do Município (x 1.000 habitantes) ¹	Número Máximo de Táxis (por 100 mil habitantes) ^{1 e 2}
De 50 a 100	60
De 100 a 200	100
De 200 a 400	200
De 400 a 700	260
De 700 a 1.000	300
De 1.000 a 1.500	350
De 1.500 a 2.500	400
De 2.500 a 4.000	450
Acima de 4.000	500

(1) Baseado no Manual Tarifário de Condução Terrestre (1992) - Anteprojeto I, elaborado pela Confederação Nacional dos Transportes Coletivos; (2) valores atualizados pela prefeitura de Vitória em 2006.

Fonte: Vitória (2006)

Os demais municípios, representando 75% do total pesquisado, apresentam índices bem aquém do proposto pelo município de Vitória. Estes índices podem ser influenciados por outros fatores, tais como, escala horária dos táxis e concorrência de operadores não autorizados. Todavia, sendo os mercados de táxi contestáveis, o baixo índice apresentado na maioria das capitais estaria relacionado à restrição à entrada no mercado, presente em todas elas.

4.6 AS PRINCIPAIS FALHAS NOS MERCADOS DE TÁXI

O pleno funcionamento dos mercados de táxi está associado à capacidade destes de prestar serviços de transporte de passageiros da forma mais eficiente possível. Quando isso não ocorre de forma satisfatória à sociedade há de se verificar a presença de falhas no processo produtivo. Essas falhas podem ser de dois tipos: *a) falhas de mercado; e b) falhas regulatórias*. Nesta seção relatam-se as principais falhas encontradas nos mercados de táxi estudados neste capítulo.

4.6.1 Falhas de mercado

O tratamento econômico dado aos serviços de táxi nos países descritos nas seções anteriores permite observar a presença de três principais falhas nesses mercados ocasionados pela oferta, quais sejam; *a) Oligopólio; b) externalidades negativas; e c) assimetria de informação*.

O *Oligopólio* pode ocorrer em duas situações (Kang, 1988): *a) em pequenas cidades e zonas rurais*: quando não há a prestação adequada dos serviços substitutos, tais como ônibus e metrô; e *b) supervalorização da licença*: quando o mercado é fechado.

O valor das licenças está relacionado à restrição tarifária e à entrada e consiste em importante evidência de que há falha de mercado (Koehler, 2004). Segundo o autor, o aumento do valor das licenças para operar táxi na Inglaterra é crescente desde os anos 1960, sugerindo um aumento das distorções do mercado. Em Sidney e em Roma o valor das licenças dobraram em valores reais, chegando a alcançar o patamar de US\$150,000.00 (cento e cinquenta mil dólares americanos), como pode ser observado na Figura 4.4 e na Figura 4.5, respectivamente.

Se os potenciais entrantes estão dispostos a pagar pelas licenças é porque esperam recuperar seus investimentos via tarifa. Nesse caso, o oligopólio produz um significativo acréscimo tarifário para remunerar o investidor em algo que não faz parte dos custos operacionais do serviço em si. Uma segunda consequência é a redução da demanda devido ao aumento tarifário, considerando-se a elasticidade-preço da demanda próxima da unidade.

As principais *externalidades negativas* nos mercados de táxi são (Kang, 1988 e OFT, 2003c): *a) congestionamento do tráfego*: nos pontos de táxi e nas áreas urbanas centrais; *b) poluição atmosférica*; e *c) demanda negativa*: no segmento do tipo bandeirada, a demanda de um usuário por táxi aumenta o tempo de espera de outro.

A *assimetria de informação* está presente na indústria de táxi, mas principalmente nos segmentos bandeirada e ponto de táxi (Kang, 1988), pois os passageiros não têm informação prévia sobre as características e a qualidade dos serviços.

As operadoras de radiotáxi têm melhores condições para minimizar essas falhas de mercado por se beneficiarem de três fatores: *a) economias de densidade*; *b) economias de escala*; e *c) divulgação dos seus serviços por meio de comerciais*.

4.6.2 Falhas regulatórias

As *falhas regulatórias* ocorrem quando o Poder Público toma medidas que não sejam estritamente as necessárias e suficientes para regular o mercado, pois o papel do regulador público é agir na medida exata para manter o mercado funcionando eficientemente. Desta forma, a ausência ou o excesso de intervenção estatal para sanar as falhas de mercado constitui falha regulatória.

Quando há a presença de falhas de mercado, há de se aplicar a regulação equivalente. Segundo OFT (2003d), ocorre falha regulatória quando a regulação é aplicada para alcançar apenas objetivos políticos, podendo gerar três externalidades: *a) o desvio de recursos*; *b) a criação de consequências negativas e imprevisíveis*; e *c) significativa inércia no processo legislativo*. Nesse sentido, Samuelson e Nordhaus (1992) observam que é

necessário estar alerta a essas “falhas de governo”, que ocorre quando o governo, ao tentar remediar as falhas de mercado, pode piorá-las ou ainda gerar outros problemas.

Vale lembrar que, sendo o mercado de táxi contestável, a regulamentação da indústria não é necessária (Santos e Orrico Filho, 1996), podendo a intervenção do Poder Público ser oriunda de uma excessiva proteção social dos incumbentes ou até mesmo da captura regulatória.

A Teoria da Captura Regulatória parte do princípio que o órgão regulador eventualmente age mais no interesse de grupos privados do que dos usuários, pois os entes regulados costumam ser mais organizados politicamente. Kang (1988), afirma que isto é mais evidente quando a regulação é introduzida por demanda da própria indústria regulada, sendo a indústria de táxi muito vulnerável à captura, podendo conduzir o mercado a tarifas maiores do que as necessárias e à redução da frota de uma determinada praça. Choi (1994) *apud* Kang (1988) percebeu que esta captura regulatória, quando combinada com a ocorrência de incompetência dos reguladores, pode causar falha de mercado, criando um ambiente de oligopólio.

4.7 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Na maioria dos países pesquisados os serviços de táxi são subdivididos nas categorias táxi comum e *Private Hire Vehicle* - PHV. A primeira categoria, que estipula a tarifa por meio de taxímetro, é dividida nos segmentos pontos de táxi, bandeirada e radiotáxi. O PHV, assim como o seu equivalente no Brasil, não é gerido pelo Poder Público, sendo sua atividade comercial de livre iniciativa. Vários municípios brasileiros diversificam os serviços de táxi em modalidades, tais como táxi luxo, táxi especial, táxi comum, táxi-lotação, táxi mirim e moto-táxi, quase todos se utilizando de taxímetro.

Nas capitais brasileiras pesquisadas, o serviço de táxi é tipicamente tratado como serviço público e delegado à iniciativa privada através de permissão, estabelecendo um regime de mercado fechado, com quantidade prefixada de operadores e de veículos, sendo que 75% das capitais apresentam índices de táxi por 100 mil habitantes bem inferior ao máximo recomendado pela Confederação Nacional dos Transportes Coletivos. As tarifas são pré-

estabelecidas, sendo que a bandeira 2 excede ao recomendado pela ANTP em 75% das capitais.

Os mercados de táxi podem ser, em geral, contestáveis e, se fechados, podem se tornarem mais competitivos a partir da liberação à entrada, que, devido à desoneração para adquirir as licenças de operação, gera imediata e significativa redução do custo e, conseqüentemente, da tarifa.

As principais falhas do mercado de táxi são: oligopólio, externalidades negativas e assimetria de informação. O segmento radiotáxi apresenta as melhores condições mercadológicas para minimizar essas falhas por poderem dispor de economias de escala e de densidade e, conseqüentemente, maior acesso à mídia para a divulgação de seus serviços e promoções.

A qualidade dos serviços desponta ser extremamente importante quando se promove a desregulamentação das barreiras à entrada e da tarifação. Em diversas localidades investigadas retiraram-se as barreiras à entrada sem reforçar os requisitos de qualidade e segurança. Contudo, na maioria dos casos, requisitos de qualidade foram introduzidos posteriormente. Atualmente, as mudanças regulatórias têm focado mais na qualidade dos serviços do que na quantidade de veículos em operação, caracterizando-se como uma forma indireta de barreira à entrada. A redução da restrição regulatória conduz ao aumento da oferta de veículos e, de maneira geral, à satisfação do usuário.

A partir das descrições feitas neste capítulo, podem-se observar duas grandes tendências regulatórias na indústria de táxi: *a) retirada das barreiras diretas à entrada; e b) introdução de severos padrões de qualidade.* Segundo Bekken (2007), muitos países retiraram suas barreiras à entrada no mercado e tais mudanças, acrescidas de maiores padrões de qualidade dos serviços, estão sendo planejadas em outros países. Para o autor, essa tendência internacional se alinha com as mudanças globais ocorridas em diversas cidades norte americanas, sobretudo na década de 1980.

5 ELEMENTOS PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI

Os mercados de táxi, assim como outros segmentos de transporte, não dispõem de um modelo padrão de regulação. Assim, permanece a necessidade de aprofundar as pesquisas e os debates a nível técnico e político para estabelecer padrões adequados de prestação dos serviços de táxi, reforçando o seu papel no contexto social. No Brasil, a experimentação de mecanismos regulatórios mais adequados às necessidades desses mercados contribuirá significativamente para cumprir o preceito constitucional de instituir diretrizes para a regulação desse meio de transporte (Dias e Aragão, 2006).

Nesse sentido, este capítulo apresenta diretrizes regulatórias para as principais falhas de mercado identificadas no comparativo internacional desenvolvido no Capítulo 4. Complementarmente, são propostas regras de transição para um novo modelo regulatório dos serviços de táxi.

5.1 DIRETRIZES REGULATÓRIAS

As falhas de mercado devem ser identificadas pelo Poder Público e submetidas a seus respectivos “remédios” regulatórios, ou seja, há de se mitigar as falhas, contudo, sem extrapolar na medida regulatória. Nesse sentido, são propostos nesta seção diretrizes regulatórias para cada possível combinação entre as falhas de mercado e os fatores relacionados à atividade regulatória. Esses fatores regulatórios foram extraídos da literatura pesquisada nos capítulos anteriores, sobretudo de OFT (2003b) e divididas em três grupos: *a) Barreiras à entrada; b) tarifação; e c) atendimento e satisfação dos usuários*. As barreiras à saída não foram incluídas por não terem relação com as falhas de mercado detectadas neste estudo.

As diretrizes regulatórias propostas são apresentadas na Tabela 5.1. Essas diretrizes podem ser aplicadas nos mercados de táxi, em geral, contudo observando as características locais, tais como os segmentos de mercado em operação, a contestabilidade do mercado, as falhas de mercado e regulatórias presentes no local e a viabilidade econômica.

As características locais são fatores fortes o suficiente para inferir que a regulação dos serviços de táxi devam ser feitas pelo Poder Público Local. Porém, diretrizes gerais podem ser estabelecidas pelo Poder Público nacional para nortear os padrões de qualidade e o controle dos serviços. Nesse contexto, o marco regulatório a nível nacional poderia ser precedido do debate sobre o interesse público na prestação desses serviços, ou seja, definir se os serviços de táxi são serviços públicos ou de livre iniciativa. A presente pesquisa tem conduzido à segunda opção, sem significar, contudo, em desregulamentação completa do mercado.

Tabela 5.1: Diretrizes regulatórias para as falhas de mercado de táxi

Falhas de Mercado			Assimetria de informação	Oligopólio	Externalidades negativas
Fatores regulatórios					
Barreiras à entrada	Diretas	Quantidade de operadores e veículos	○	Mercado aberto; Fiscalização; Indicadores de mercado	Combustível ecológico; Taxa de fiscalização
		Padrões de qualidade dos serviços	Padrões de divulgação da informação; Fiscalização	Padrões mínimos de qualidade; Categorias de serviço; Fiscalização	Taxa de fiscalização
	Indiretas	Requisitos veiculares	Padrões de segurança; Padrões de conforto	Padrões mínimos de qualidade por categoria de serviço; Vistoria periódica; Triciclo cabinado	Combustível ecológico; Vistoria periódica; Triciclo cabinado
		Qualificação dos motoristas	Cursos de formação e aperfeiçoamento profissional; Motorista bilíngüe	Cursos de formação e aperfeiçoamento profissional; Fiscalização	○
Tarifação			Taxímetro com totalizadores e impressora; Padrões de divulgação da informação	Tarifa máxima; Tarifa livre; Fiscalização	○
Atendimento e satisfação dos usuários			Central de atendimento; Indicadores de satisfação	Categorias de serviço; Triciclo cabinado Fiscalização	Combustível ecológico; Vistoria periódica;

Diretrizes relacionadas às categorias de serviço;
Diretrizes relacionadas à atividade de polícia administrativa.

Desta forma, as diretrizes regulatórias são propostas a partir do pressuposto que o mercado seja ou passe a ser aberto à livre concorrência, todavia, sem dispensar a presença do Estado na regulação dos padrões de qualidade, conforme a tendência internacional de mercado,

relatada no Capítulo 4. Nas seções a seguir são feitas algumas considerações sobre essas diretrizes regulatórias.

5.1.1 Mercado aberto com padronização mínima

O mercado aberto é o elemento principal desta proposição. A idéia é partir do princípio de que não há a interferência do Estado para limitar a quantidade de veículos e de operadores, deixando que o mercado em livre concorrência regule por si só a oferta. Observe-se que limitar a frota de táxi não parece ser medida adequada para minimizar os problemas de congestionamento e poluição; antes de limitar a frota dos veículos de serviço há de se priorizar tal restrição à frota de veículos de passeio, que é muito mais numerosa e pode ser otimizada ou substituída parcialmente por outros meios de transporte.

Sendo assim, o Poder Público pode concentrar maiores esforços na padronização mínima de três diretrizes regulatórias na prestação dos serviços: *a) segurança veicular e de percurso; b) qualidade* (características veiculares, qualificação profissional do motorista); *e c) divulgação da informação aos usuários*. A divulgação da informação pode ser feita por meio de: *i) cartilha interna ao veículo*, contendo as características e preços do serviço, assim como informações complementares, tais como telefones úteis (emergência, órgãos públicos, hotéis) e mapa da cidade com pontos turísticos; *ii) afixação de tabela de preços* em local previamente estabelecido; *iii) sítio e telefone do órgão gestor e fiscalizador*; e *iv) divulgação pela mídia* para toda a comunidade local e turistas.

5.1.2 Categorias de serviço

A subdivisão dos serviços de táxi em categorias baseia-se na combinação entre conforto e preço e deve ser incentivada para oferecer serviços mais adequados aos passageiros e também para aliciar os potenciais passageiros de táxi que fazem parte da estatística da demanda reprimida a este serviço por utilizarem outros transportes substitutos, tais como automóvel, motocicleta e as diversas modalidades de transporte coletivo. Desta forma, pode-se subdividir o mercado em categorias de serviço, complementarmente aos segmentos de bandeirada, ponto de táxi e radiotáxi. Contudo, é necessária uma prévia pesquisa de opinião entre os potenciais usuários do serviço para saber, por exemplo, se preferem maior qualidade ou menor tarifa.

Essa pesquisa de opinião permite verificar a existência de demanda reprimida, que é mais provável em cidades que dispõem apenas de uma categoria. Isto vale dizer que pode haver uma parcela considerável de potenciais usuários, principalmente os que desejam tarifas mais amenas. A significativa diferença entre o preço do serviço comum de táxi e o transporte coletivo — um dos seus concorrentes — remete à possibilidade de implantação de serviços com padrões intermediários de conforto e preço, como ocorre em algumas capitais brasileiras, conforme demonstrado na Tabela 4.9.

A média de passageiros transportados por táxi por viagem é útil para o dimensionamento da capacidade de passageiros da frota. Se a média estiver em torno de dois passageiros, combinado com a preferência por menor tarifa, pode-se colocar um veículo mais simples, como por exemplo, um triciclo cabinado, comentado na subseção 1.1.1.2.

Quando os estrangeiros formam uma parte significativa da demanda, a oferta de serviços com tradução pode ser necessária e, geralmente oferecida em viagens previamente contratadas ou em categorias especiais de táxi. O serviço de tradução pode ser feito via rádio pela central de operação ou por meio de motorista bilíngüe.

1.1.1.1. O serviço de táxi em grandes pólos geradores de demanda

Nos pontos de táxi instalados próximos a grandes pólos geradores de demanda, tais como aeroportos, hotéis e grandes eventos, o sistema mais adotado é o *FIFO*. Nesse sistema não é viável diferenciar a tarifa entre os taxistas, pois o conflito estaria sempre iminente entre eles na disputa acirrada por passageiros, complementado pelo vai-e-vem dos passageiros à procura de tarifas menores, sendo recomendada a tarifação fixa (Productivity Commission, 1999). Contudo, para oferecer aos passageiros a oportunidade de barganhar por menores tarifas, pode-se instalar, se possível, uma área separada para táxis que pertençam a uma outra categoria de serviço. De qualquer forma, a integração do segmento radiotáxi nos mercados já proporciona uma competição tarifária. Como o segmento radiotáxi não está organizado no sistema *FIFO* (para o passageiro) não há a necessidade de fixar sua tarifa.

1.1.1.2. O triciclo cabinado com combustível ecológico

A crescente escassez de espaço no meio urbano para os veículos, combinado com o aumento da poluição atmosférica tem conduzido à utilização de veículos cada vez menores, mais leves e racionais. Veículos com capacidade para apenas uma ou duas pessoas estão sendo produzidos com o intuito de maximizar os espaços e minimizar o consumo de combustível e a poluição.

Nesse sentido, o triciclo cabinado, com modelo semelhante aos apresentados na Figura 5.1, pode ser utilizado numa categoria mais simples de táxi, para o transporte de até dois passageiros, excluído o condutor, com tarifação intermediária entre o táxi comum e o transporte coletivo, ocupando uma posição intermediária na relação conforto/tarifa existente entre o transporte individual e o coletivo de transporte urbano de passageiro.



Figura 5.1: Modelos de triciclo cabinado

Fonte: Tuohe Enterprise Group Limited (2007)

Se a tarifa da categoria mais simples de táxi for próxima ao custo de deslocamento com automóvel particular, uma demanda complementar pode ser gerada por proprietários de veículos, sobretudo quando houver evento que sabidamente desabilite o motorista a voltar dirigindo ou quando houver alto custo ou dificuldade de estacionamento.

A utilização de uma fonte de energização ecologicamente adequada, ou seja, que pouco polua o meio ambiente, tais como etanol, biodiesel e energia elétrica (células-combustíveis) ou solar é um fator adicional para a viabilidade do triciclo cabinado. Sendo o triciclo um veículo de porte menor que o automóvel, deseja-se que ele seja mais barato e

mais econômico, complementando o modelo conceitual de veículo que atenda as necessidades do mercado de táxi de baixo custo.

Cabe observar que a utilização de motocicleta como tecnologia para o transporte remunerado de passageiros não é adequado, devido a dois inconvenientes que não permitem que o condutor ofereça ao passageiro condições razoáveis de integridade — um dos componentes indispensáveis para que haja o transporte. Primeiro, um veículo completamente aberto e descoberto submete o passageiro às intempéries, podendo este chegar ao destino sujo ou molhado, caso não caia. Segundo, para que o condutor possa encontrar o equilíbrio das forças peso e centrífuga ao fazer curvas depende da habilidade e disponibilidade do passageiro, necessitando que este seja co-participante na condução da motocicleta.

5.1.3 Cursos de formação e aperfeiçoamento profissional

A formação profissional é considerada fundamental para os taxistas que pretendam operar o serviço. Para os cursos de formação, e posteriormente para os cursos de aperfeiçoamento profissional, recomenda-se palestrar disciplinas sobre noções de ética profissional, primeiros socorros, direção defensiva, relações públicas, pontos turísticos e, principalmente, conhecerem bem o sistema de endereçamento da cidade onde trabalham. Para os motoristas dos serviços que oferecem tradução pode-se solicitar curso de língua estrangeira.

Observe-se que a qualificação profissional desejada deve ser exigida no curso de formação profissional. A licença para dirigir está associada à categoria de veículo a ser conduzido e não à formação profissional. Desta forma, a exigência de licença suficiente para conduzir o veículo, conforme a legislação de trânsito, e do curso de formação profissional são o suficiente para a qualificação do motorista.

5.1.4 A fiscalização dos serviços

A fiscalização dos serviços de táxi por parte do Poder Público deve ser contínua, exercida por agente público concursado especificamente para tal fim e instalada preferencialmente em unidade própria, ou seja, separadamente dos órgãos gestores.

As atividades de fiscalização são atinentes a todos os fatores regulatórios, mas destacam-se as seguintes atividades a serem atribuídas à fiscalização, para os fins aqui propostos: *a) coação à entrada de operadores não licenciados*: que operam predatoriamente, gerando concorrência imperfeita e maior nível de externalidades negativas; *b) orientação e verificação do cumprimento dos padrões de qualidade, tarifação e divulgação dos serviços*; e *c) vistoria veicular*: para checar as condições de segurança e conforto dos veículos.

Essas atividades de fiscalização são realizadas por meio de vistorias operacionais. Contudo, isso tem um custo, que pode ser repassado à sociedade por meio do lançamento de uma taxa de fiscalização, a ser paga pelos operadores previamente ao seu licenciamento anual.

1.1.1.3. A vistoria operacional

A *vistoria operacional* ou simplesmente *vistoria* estende-se a diversas atividades de fiscalização e, quanto aos atributos a serem checados, pode ser: *a) veicular*: conferência de itens relacionados à mecânica, elétrica, higiene, conforto e equipamentos obrigatórios; *b) documental*: verificação dos documentos de habilitação do motorista, de licenciamento do veículo e de licenciamento do operador; e *c) comportamental*: verificação *in loco* do comportamento do operador no trânsito e no trato com os passageiros. Quanto ao local e data, a vistoria pode ser: *a) completa e programada (vistoria periódica)*: feita geralmente anualmente em instalações próprias para a vistoria veicular; e *b) parcial e aleatória*: a qualquer momento, nos pontos de táxi ou em outro local que não interfira na operação dos serviços, exceto para vistoria comportamental.

1.1.1.4. A taxa de fiscalização

O lançamento de uma taxa anual de fiscalização dos serviços de táxi, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia administrativa, é ato administrativo rotineiro nos órgãos gestores e fiscalizadores e aplicado na manutenção dos serviços de fiscalização e controle das atividades licenciadas pelo Poder público. Nos mercados de táxi esta taxa

pode ser vista como uma barreira direta à entrada, inibindo a entrada excessiva de operadores, como (Kang, 1988) verificou em Londres.

5.1.5 A tarifação

A tarifação é o segundo fator regulatório a merecer diretrizes regulatórias. Nesse sentido, dois aspectos são importantes: *a) a forma de regulação tarifária e b) o controle tarifário*. Esses aspectos são descritos a seguir, sendo abordado apenas o taxímetro digital com totalizadores como forma de controle tarifário.

1.1.1.5. Formas de tarifação

A *tarifação livre* é desejável num mercado de concorrência perfeita. Sendo assim, ela é mais eficaz quando aplicada em um mercado que tenha contestabilidade e concorrência estabelecida. Contudo, se houver formação de mercado monopolístico, pode-se estabelecer *tarifação máxima* ou acionar o órgão que aplica as políticas de prevenção e apuração contra abusos de poder econômico (no Brasil, o CADE).

A *tarifação fixa* é aplicável ao segmento ponto de táxi, porque a operação é feita no sistema *FIFO*. Assim todos os veículos e operadores que optarem pelos pontos de táxi devem pertencer a uma mesma categoria de serviço.

1.1.1.6. Taxímetro com totalizadores e impressora

Os taxímetros facilitam o controle e a padronização tarifária. Os taxímetros digitais com totalizadores, em uso em diversas cidades brasileiras, armazenam informações que podem auxiliar o controle do proprietário do táxi e subsidiar o órgão gestor no levantamento de informações estatísticas e de controle tarifário. Esses taxímetros podem ser lidos por equipamento próprio, durante a vistoria periódica, por exemplo. Os totalizadores (não zeráveis) informam a quilometragem percorrida ociosa e com passageiro (que permitem calcular o índice de ocupação) e a tarifa registrada.

Pode-se agregar a impressora ao taxímetro digital com totalizadores. A impressora pode ser configurada para imprimir no *ticket* informações, tais como o nome do taxista, a

empresa que ele trabalha, o prefixo do táxi, a placa, data, hora, tempo e valor da corrida, que pode ser usado para atestar os serviços do táxi ou para eventuais reclamações junto aos órgãos fiscalizadores.

5.1.6 Central de atendimento ao usuário e ao taxista

O atendimento aos usuários do serviço e ao taxista é indispensável e pode ser feito de três maneiras contínuas: *a) no balcão de atendimento; b) por telefone; e c) via internet*. O balcão de atendimento ao usuário deve ser separado do balcão de atendimento do taxista e instalado preferencialmente no setor de fiscalização, por terem interesses geralmente antagônicos. O balcão de atendimento ao taxista melhor se instala no setor de cadastro, onde é iniciada as atividades de matrícula de motorista, vistoria e permuta veicular, recurso de multa, etc.

Pela *Internet* o usuário pode participar de enquetes, remeter reclamações, sugestões e elogios, além de consultar informações de seu interesse, tais como as categorias de serviço disponíveis, tarifas e telefone das operadoras de radiotáxi e dos pontos de táxi. Na *Internet* o taxista pode consultar os indicadores e outras informações de seu interesse e, mediante senha, consultar a sua pasta cadastral, participar de pesquisas e apresentar requerimentos diversos, incluindo recurso de multa.

5.1.7 Indicadores de mercado e de satisfação do usuário

A criação de indicadores para monitorar os níveis e serviço, a tarifação e a satisfação dos usuários colabora substancialmente com a tomada de decisões, não somente por parte do governo, mas de taxistas, associações, cooperativas e empresas do ramo. Com a utilização de taxímetros com totalizadores e de pesquisas e enquetes via Internet, o custo para fazer um banco de dados com indicadores e seu respectivo tratamento estatístico se reduz.

Alguns indicadores de mercado são: *a) frota de táxi por habitante; b) frota por categoria de serviço; c) frota por segmento de mercado; e d) custo médio por quilômetro*. Complementarmente, a monitoração do mercado pode ser feita por indicadores operacionais, tais como: *a) tempo de espera do usuário; para mercados que contêm o segmento bandeirada; b) tempo de espera do taxista: nos pontos de táxi e em radiotáxis; c)*

índice de ocupação; d) jornada de trabalho efetivo; e) quantidade média de corridas diárias; f) extensão média da corrida; e g) velocidade comercial média.

Os indicadores de satisfação dos usuários são mais bem definidos a partir dos atributos de satisfação e do perfil, que podem ser fornecidos pelos usuários através de pesquisa de opinião. Mesmo assim, vale citar alguns possíveis indicadores de satisfação do usuário: *a) tipos de serviço oferecidos; b) acessibilidade à informação; c) regularidade do serviço; d) preços e promoções tarifárias; e) estado de conservação e conforto veicular; f) comportamento do motorista; g) facilidade de comunicação; e h) credibilidade dos operadores; i) segurança e j) reclamações apuradas.*

5.2 TRANSIÇÃO PARA UM REGIME ABERTO

A competição em um mercado contestável aberto gera, a longo prazo, a redução tarifária a níveis módicos. Contudo, a curto prazo, a tendência do mercado é de aumentar os preços para compensar a redução das demandas individuais, devido ao aumento geral da oferta. Por isso, é recomendável que seja feita uma etapa de transição entre ambientes de mercado fechados para os mercados abertos à livre iniciativa, com incentivo à livre concorrência.

Antes de abrir o mercado é importante conhecer suas características de oferta e de demanda. A partir disso, pode-se definir objetivos estratégicos a serem alcançados durante e após o período de transição, que perdura por alguns anos. O planejamento e o controle das ações a serem implementadas no período de transição podem ser baseadas nas diretrizes regulatórias apontadas na seção 5.1, destacando-se a manutenção da tarifação máxima recomendada por Productivity Commission. (1999).

À medida que as funções precípuas do Estado, elencadas por (Aragão, 2002) na seção 3.1, e o mercado, por si só, apresente condições equilibradas de oferta e demanda, as respectivas diretrizes regulatórias implementadas no período de transição podem ser suavizadas ou retiradas.

5.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS

As diretrizes regulatórias propostas neste capítulo para a mitigação das falhas de mercado de táxi, partem do pressuposto que na há a necessidade de fechar ou manter o mercado fechado para saná-las. Contudo, há de se aplicar forte regulação por parte do Estado no período de transição para o mercado aberto à livre concorrência para evitar o efeito de saturação de mercado.

Essas diretrizes regulatórias estão relacionadas aos principais fatores regulatórios, alcançam todos os segmentos de mercado e todas as categorias de serviço estudadas. Não obstante isso, faz-se necessário aprofundar o debate sobre cada uma dessas diretrizes, levando-se em consideração os aspectos de interesse nacional e os de interesse local.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo desta dissertação foi de propor elementos para o processo regulatório dos serviços de táxi, a partir da análise jurídica, da verificação das funções da regulação nos transportes urbanos de passageiros e do comportamento econômico internacional dado aos serviços de táxi.

6.1 CONCLUSÕES FINAIS

Os serviços de táxi são inegavelmente atividades de interesse público, todavia, sob o ponto de vista jurídico brasileiro, seria mais bem regulado sob o princípio constitucional da livre concorrência, pois a União ainda não estabeleceu diretrizes para a regulação desta modalidade de transporte.

Nesse vácuo regulatório, municípios brasileiros estão se utilizando da necessidade de legislar sobre os serviços de táxi, que é eminentemente de interesse local, enquadrando-os na categoria de serviços públicos, contudo nem sempre tendo seus operadores selecionados através de licitação, mas, em alguns casos, autorizando-se a transferência de permissão.

Do ponto de vista econômico, observou-se inicialmente que os serviços de táxi não apresentam custos irrecuperáveis e estão entre as indústrias relativamente competitivas e contestáveis no âmbito dos transportes urbanos de passageiros. Os mercados fechados de táxi podem se tornar mais competitivos a partir da sua abertura que, devido à desoneração para adquirir as licenças de operação, geram imediata e significativa redução dos custos e, conseqüentemente, das tarifas.

Na maioria dos países pesquisados os serviços de táxi são subdivididos nas categorias táxi comum e *PHV*. Nos serviços de táxi comum calcula-se a tarifa por meio de taxímetro a operação se dá nos segmentos pontos de táxi, bandeirada e radiotáxi. O *PHV*, assim como o seu equivalente no Brasil, não é gerido pelo Poder Público, sendo sua atividade comercial de livre iniciativa. Vários municípios brasileiros diversificam os serviços de táxi em modalidades, tais como táxi luxo, táxi especial, táxi comum, táxi-lotação, táxi mirim e moto-táxi, quase todos se utilizando de taxímetro.

As principais falhas do mercado de táxi são: oligopólio, externalidades negativas e assimetria de informação. O segmento radiotáxi apresenta as melhores condições mercadológicas para minimizar essas falhas por poderem dispor de economias de escala e de densidade e, conseqüentemente, maior acesso à mídia para a divulgação de seus serviços e promoções.

A qualidade dos serviços é um fator regulatório a ser reforçado ao se desregulamentar as barreiras à entrada e a tarifação. Atualmente, as mudanças regulatórias têm focado mais na qualidade dos serviços do que na quantidade de veículos em operação, caracterizando-se como uma forma indireta de barreira à entrada. A redução da restrição regulatória conduz ao aumento da oferta de veículos e, de maneira geral, à satisfação do usuário. A indústria de táxi apresenta tendência à retirada das barreiras diretas à entrada e à introdução de melhores padrões de qualidade dos serviços.

Nesse sentido, diretrizes regulatórias foram propostas para a mitigação das principais falhas de mercado de táxi identificadas. Essas diretrizes referem-se a adoção de medidas relacionadas à: *a) padrões de divulgação da informação; b) padrões de segurança; c) padrões de conforto; d) cursos de formação e aperfeiçoamento profissional para os taxistas; e) utilização de taxímetros com totalizadores; f) instalação de uma central de atendimento; g) criação de indicadores de mercado e de satisfação dos usuários; h) abertura do mercado; i) padrões mínimos de qualidade dos serviços; j) criação de categorias de serviço; l) utilização de triciclo cabinado; m) tarifação máxima ou livre; n) utilização de combustível ecológico; o) cobrança de taxa de fiscalização; p) fiscalização pública permanente e q) vistoria veicular periódica.*

Essas diretrizes regulatórias foram propostas partindo do pressuposto que o mercado será aberto à entrada. Contudo, há de se aplicar forte regulação por parte do Estado no período de transição para o mercado aberto à livre concorrência para evitar o efeito de saturação de mercado.

6.2 RECOMENDAÇÕES

Em razão das conclusões apresentadas na seção 6.1 e da pesquisa aqui desenvolvida, propõem-se as seguintes recomendações para trabalhos futuros:

- Verificação da variação da demanda dos serviços de táxi em função dos outros transportes urbanos de passageiros, tais como o transporte particular, o transporte público coletivo por ônibus ou vans e as diversas modalidades de fretamento;
- Estudo das falhas de mercado de táxi ocasionadas pela demanda;
- Verificação do grau de contestabilidade dos mercados de táxi;
- Proposição dos indicadores necessários e suficientes para o mercado e para medir a satisfação do usuário de táxi;
- Criação de um modelo de triciclo cabinado, econômico, com baixo custo e utilizando combustível ecológico ou outra forma de energia limpa para a operação nas categorias mais simples de serviços de táxi;
- Proposição de um modelo jurídico e de um modelo econômico para a regulação dos serviços de táxi, levando-se em consideração os aspectos de interesse nacional e os de interesse local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, J. J. G. (1996) *Transições Institucionais nos Transportes Públicos: A Experiência britânica de desregulamentação*. In: Orrico Filho, R. D.; Brasileiro, A.; Santos, E. M.; Aragão, J. J. G. (1996): *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. LGE, Brasília.
- Aragão, J. J. G. (2002) *Política Regulatória para o Setor de Transportes: Elementos Teóricos para o Debate*. I SITRAMA - Transportes Integrados ao Meio Ambiente: A rota para o desenvolvimento da Amazônia. CEFTRU/UnB, Belém.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANTP (1997) *Transporte Humano: cidades com qualidade de vida*. Coordenadores: A. B. Pires, E. A. Vasconcellos, A. C. Silva. Apresentação: Rogério Belda. ANTP, São Paulo.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANTP (2003) *Manual 10: Administração dos Serviços de Táxi*. ANTP, São Paulo.
- Bakker, J. (2007) *Deregulation of the Taxi Industry: Experiences in the Netherlands*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (De) *Regulation of The Taxi Industry*. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Bastos, C. R. (1996) *Repressão às infrações contra a ordem econômica*. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política, Revista dos Tribunais, ano 4, nº 16, jul./set. 1996, São Paulo.
- Bastos, C. R.; Martins, I. G. (1993) *Comentários à Constituição do Brasil*. 3º Vol., Tomo II. Saraiva, São Paulo.
- Baumol, W. J.; Panzar, J. C.; Willig, R. D. (1988) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. HBJ, San Diego, New York, Chicago, Austin, Washington, London, Sidney, Tokyo, Toronto.
- Beesley, M.E. (1973) *Regulation of Taxis*. Economic Journal, Vol. 83, pp.150-172 *apud* Kang, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: internacional comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. Disponível em <<http://taxi-reg.home.att.net/kang0898.htm>>. Acesso em 16.11.05.

- Bekken, J.-T. (2003) *Taxi Regulation in Europe: Final Report*. International Road Transport Union – IRU, Geneva *apud* Bekken, J.-T. (2007) *Experiences with (De)Regulation In the European Taxi Industry*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD *(De) Regulation of The Taxi Industry*. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Bekken, J.-T. (2007) *Experiences with (De-)Regulation In the European Taxi Industry*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD *(De) Regulation of The Taxi Industry*. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Belo Horizonte (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html>>. Acesso em: 15.03.07.
- Branschläget (2002) *En rapport från Svenska Taxiförbundet*. Svenska Taxiförbundet, Stockholm *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Brasil (2002). Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO. *Aprova o Regulamento Técnico Metrológico*. Portaria n. 202, de 21 de outubro de 2002.
- Brasil. Ministério das Cidades (2006) SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO: RELATÓRIO SÍNTESE. BHTRANS, Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.simbaproject.org/download/brazil/Relat%20trans%20colet%20BH.pdf>>. Acesso em 12.04.07.
- Brasil. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2007) INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA DE ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 21.03.07.
- Brasileiro, A. (1996) *Relaciones Contratuales entre los Poderes Públicos y las Empresas Privadas de Autobuses Urbanos en Brasil*. In: Orrico Filho, R. D.; Brasileiro, A.; Santos, E. M.; Aragão, J. J. G. (1996): *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. LGE, Brasília.

- Brasília (2007) Sítio do Governo do Distrito Federal. Disponível em: <www.distritofederal.df.gov.br>. Acesso em: 15.03.07.
- Bulos, U. L. (2000) *Constituição Federal Anotada: Jurisprudência e Legislação infraconstitucional em vigor*. Saraiva, São Paulo.
- Button, K. (1992) *Market and Government Failures in Environmental Management - The Case of Transport*. OECD, Paris *apud* Aragão, J. J. G. (2002) *Política Regulatória para o Setor de Transportes: Elementos Teóricos para o Debate*. I SITRAMA - Transportes Integrados ao Meio Ambiente: A rota para o desenvolvimento da Amazônia. CEFTRU/UnB, Belém.
- Caggiano, C. E. H. (2005) *A defesa do Consumidor e sua evolução legislativa*. Minha Editora, Barueri.
- Cassinelli, C. W. (1967) *O Interesse Público na Ética Política*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Choi, B. (1994) *The Theory of Government Regulation*, Beopmoonsa, Seoul (*korean Language*) *apud* Kang, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: internacional comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. Disponível em <<http://taxi-reg.home.att.net/kang0898.htm>>. Acesso em 16.11.05.
- Coffman, R B. (1977) *The economic reason for price and entry regulation of taxicabs*. Journal of Transport Economics and Policy 11(3), 288-297 *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Colm, G. (1967) *O Interesse Público: Chave Essencial da Política Pública*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Comandini, V.;Gori, S.; Violati, F (2003) *Le Licenze dei Taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?* Paper presented in October 2003 at the SIEP Conference at Pavia University *apud* Koehler, B. (2004) *Regulating Supply in Taxi Markets*. Dissertação de Mestrado em Economia da Regulação e Competição. Department of Economics - City University, Londres.
- Costa, A. B. (1995) *Organização Industrial, Mercados Contestáveis e Política Pública: texto didático n. 5*. UFRGS. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosdidaticos/Textodid05.pdf>>. Acesso em 19.04.07.

- Cretella Jr., J. (1980) *Administração Indireta Brasileira*. Forense, Rio de Janeiro.
- Curitiba (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 16.03.07.
- Darbéra, R. (2005) *Technologie et régulation des taxis*. RTS Recherche Transport Sécurité, No. 87, Paris, April-June *apud* Liston-Heyes, C. e Heyes, A. (2007) *Regulation of the Taxi Industry: some economic background*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (De) *Regulation of The Taxi Industry*. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Dempsey, P S. (2001) *The Rational Basis for Economic Regulation of the Taxi Industry*. University of Denver College of Law *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Department of the Environment and Local Government (2000). *Introduction to Public Private Partnerships: Public Private Partnership Guidance Note 1*. Department of the Environment and Local Government, Dublin.
- Di Pietro, M. S. Z. (2006) *Direito Administrativo* (19. ed.). Atlas, São Paulo.
- Dias, F. A. O. P.; Aragão, J. J. G. (2006) *Regulação nos Transportes Urbanos: o serviço de táxi*. In: XX Congresso de pesquisa e Ensino em Transportes. ANPET, Brasília.
- Douglas, G. (1972) *Price Regulation and Optimal Service Standards*. Journal of Transport Economics and Policy *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Ferreira Filho, M. G. (2001) *A Democracia no Limiar do Século XXII*. Saraiva, São Paulo.
- Florianópolis (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 16.03.07.
- Fortaleza (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Fortaleza Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em: 16.03.07.

- Frankena, M. W. e Pautler, P. A. (1983) *Citing Study by Shaw et al.: taxicab regulation in U.S. cities*. U.S. Department of Transportation, Report N° UTMA-NC-0011, October 1983, pp. 29-32 *apud* Kramer, J. E. [1995?] *Challenging Denver's Taxicab monopoly*. Institute for Justice, Denver.
- Friedmann, W. (1967) *O Conteúdo Instável do Interesse Público*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Fróes, F. (1999) *Infra-estrutura: privatização, regulação e financiamento*. UNA, Belo Horizonte *apud* Gomide, A. A. (2004) *Regulação Econômica dos Transportes Públicos Urbanos em Cidades Brasileiras: estudo de caso: relatório final*. IPEA: Ministério das Cidades, Brasília.
- Garner, B. A. (1979) *Black's Law Dictionary* (7. ed.). West Publishing Co., St. Paul.
- Gasparini, D. (1995) *Direito Administrativo* (4. ed.). Saraiva, São Paulo.
- Gifis, S. H. (1996) *Law Dictionary* (4. ed.) Barron's Educational Services, Nova York.
- Goiânia (2007) *Sítio da Prefeitura Municipal de Goiânia*. Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br>>. Acesso em: 17.03.07.
- Gomez-Ibañez, J.; Meyer, J. (1991) *Going Private: The international experience with transporte privatization*. The Brookings Institution, Washington *apud* Vasconcellos, Eduardo A. (2000) *Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento: reflexões e propostas* (4. ed.). Annablume, São Paulo.
- Gomide, A. A. (2004) *Regulação Econômica dos Transportes Públicos Urbanos em Cidades Brasileiras: estudo de caso: relatório final*. IPEA: Ministério das Cidades, Brasília.
- Gomide, A. A. (2005) *A Regulação dos Transportes Urbanos: tendências e desafios para o futuro*. In 15º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Goiânia, ANTP. CD-ROM.
- Gomide, A. A.; Orrico Filho, R.D. (2004) *Concessões de Serviço de Ônibus Urbanos: a necessária introdução da competitividade e o papel das licitações*. In: Aragão, J.J.G.; Santos, E.M. (org.). *Transporte em Tempos de Reforma: estudos sobre o transporte urbano*. EDUFRN, Brasília.
- Griffith, E. S. (1967) *Os Fundamentos Éticos do Interesse Público*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Gunn, J. A.W. (1969) *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century*. Routledge & Kegan Paul, Londres.

- Homburger, W. S. (1982) *Urban Transit*. In: Institute of Transportation Engineers. *Transportation and Traffic Engineering Handbook* (2. ed.). Prentice-Hall, Londres.
- Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales - IPART (1999) *Review of the taxi cab and hire-car industries*, Interim Report no. 99-6, Agosto. IPART, Sidney *apud* Productivity Commission. (1999) *Regulation of the Taxi Industry*. Ausinfo, Canberra. Disponível em <<http://www.pc.gov.au/research/commres/taxiregulation/taxiregulation.pdf>>. Acesso em: 16.11.05.
- Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales - IPART (2003) *Review of Fares for Taxis in New South Wales in 2003*. Report to the NSW Minister For Transport Services. IPART, Sidney.
- João Pessoa (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br>>. Acesso em: 17.03.07.
- Kang, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: internacional comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. Disponível em <<http://taxi-reg.home.att.net/kang0898.htm>>. Acesso em 16.11.05.
- Kerstenetzky, C. L. (2005) *Qual o Valor do Auto-Interesse?* Revista de Economia Política, vol. 25, nº 3 (99), pp. 254-276, julho-setembro/2005.
- Koehler, B. (2004) *Regulating Supply in Taxi Markets*. Dissertação de Mestrado em Economia da Regulação e Competição. Department of Economics - City University, Londres.
- Kramer, J. E. [1995?] *Challenging Denver's Taxicab monopoly*. Institute for Justice, Denver.
- Liston-Heyes, C. e Heyes, A. (2007) *Regulation of the Taxi Industry: some economic background*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (De) *Regulation of The Taxi Industry*. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Maciel, A. R. (2003) *Conceito de Serviço Público*. CELEPAR, Curitiba.
- MANAGING AND ASSESSING REGULATORY EVOLUTION IN LOCAL PUBLIC TRANSPORT OPERATIONS IN EUROPE - MARETOPE (2003) *MARETOPE Handbook*. European Commission/TIS.pt, Bruxelas *apud* Gomide, A. A. (2004) *Regulação Econômica dos Transportes Públicos Urbanos em Cidades Brasileiras: estudo de caso: relatório final*. IPEA: Ministério das Cidades, Brasília.

- Manaus (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Manaus. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br>>. Acesso em: 17.03.07.
- Medauar, O. (1996) *Direito Administrativo Moderno*. RT, São Paulo.
- Meirelles, H. L. (2004) *Direito Administrativo Brasileiro* (29. ed.). Malheiros, São Paulo.
- Mello, C. A. B. (2006) *Curso de Direito Administrativo* (20. ed.). Malheiros, São Paulo.
- Mello, C. C. (2003) *O Fomento da Administração Pública*. Del Rey, Belo Horizonte.
- Milhomens, J.; Alves, G. (1996) *Manual prático dos contratos*. 1ª edição - 2ª tiragem. Forense, Rio de Janeiro.
- Moraes, A. (2006) *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional* (6. ed.). Atlas, São Paulo.
- Moreira Neto, D. F (2003) *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial* (13. ed.). Forense, Rio de Janeiro.
- Morrison, P. S. (1997) *Restructuring Effects of Deregulation: the case of the New Zealand taxi industry*. Environment and Planning A 1997 (29), 913-928 *apud* Bekken, J.-T. (2007) *Experiences with (De-)Regulation In the European Taxi Industry*. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (De) Regulation of The Taxi Industry. European Conference Co-operation and Development of Ministers of Transport: report of the one hundred and thirty third round table on transport economics, Paris.
- Musgrave, R. A. (1967) *O Interesse Público: Eficiência na Criação e Manutenção do Bem-estar Material*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Natal (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Natal. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br>>. Acesso em: 18.03.07.
- Niemeyer, G. (1967) *O Interesse Público e o Privado*. In: Friedrich, C. J. (ed.) *O Interesse Público*, Tomo I (4. ed.). O Cruzeiro, Rio de Janeiro.
- Norges taxiforbund (1997) *Markedet for taxi i Norge*. Utredningsrapport Norges taxiforbund *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.

- OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003a) *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft676.pdf>. Acesso em: 14.11.05.
- OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003c) *Taxi markets literature review*. Anexo G. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft676annexeg.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003d) *Impact of Regulation on Taxi Markets: consumer survey*. Anexo C. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft676annexec.pdf>. Acesso em: 14.11.05.
- Oliveira Jr., J. A. (2003) *A Decisão de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal - STF e as Implicações no Serviço de Transporte Individual Público de Passageiros por Motocicleta - Mototáxi*. 14º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito - 14º ANTP, 13 a 17 de Outubro de 2003, Vitória - ES.
- Orr, D. (1969) *The "Taxicab problem": a proposed solution*. Journal of Political Economy 77(1969), 141-147 *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Peltzman, S. (1989) *The economic theory of regulation after a decade of deregulation: in Martin Nail Baily and Clifford Winston (eds.). Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. Brookings Institution, Washington *apud* Salgado, L. H. (2003) *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional: Texto Para Discussão N° 941*. IPEA, Rio de Janeiro.

- Pires, J. C. L.; Piccini, M. S. (1999) *A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil*. In: Giambiagi, F.; Moreira, M. (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. BNDES, Rio de Janeiro *apud* Salgado, L. H. (2003) *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional: Texto Para Discussão N° 941*. IPEA, Rio de Janeiro.
- Porto Alegre (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 18.03.07.
- Productivity Commission. (1999) *Regulation of the Taxi Industry*. Ausinfo, Canberra. Disponível em <<http://www.pc.gov.au/research/commres/taxiregulation/taxiregulation.pdf>>. Acesso em: 16.11.05.
- Recife (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Recife. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br>>. Acesso em: 18.03.07.
- Rekosh, E. (2005) *Public Interest Law Initiative*. Columbia University, Budapeste. Disponível em <<http://www.surjournal.org/conteudos/artigo.php?mt=26>>. Acesso em: 12.04.06.
- Rio Branco (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Rio Branco. Disponível em: <<http://www.pmrba.ac.gov.br/v3>>. Acesso em: 20.03.07.
- Rio de Janeiro (2007) Sítio da Prefeitura Municipal da cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 19.03.07.
- Rizzardo, A. (2004) *Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro* (5. ed. rev., atual. e ampl.). Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Salgado, L. H. (2003) *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional: Texto Para Discussão N° 941*. IPEA, Rio de Janeiro.
- Salvador (2007) Sítio da Prefeitura Municipal de Salvador. Disponível em: <<http://www.pms.ba.gov.br>>. Acesso em: 19.03.07.
- Samuelson, P. A.; Nordhaus, W. D. (1992) *Economia*. McGraw-Hill; Lisboa, São Paulo, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, Madrid, México, Nova Iorque, Panamá, San Juan, Santiago.
- Santos, E.M.; Orrico Filho, R. D. (1996) *O mercado de transporte público urbano por ônibus: que contestabilidade?* In: *Anais Eletrônicos do VIII Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano*, CLATPU, Curitiba, abril, 1996.
- São Paulo (2007) Sítio da Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp>>. Acesso em: 19.03.07.

- Shreiber, C. (1975) *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs*. Journal of Transport Economics and Policy, September *apud* Kang, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: internacional comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. Disponível em <<http://taxi-reg.home.att.net/kang0898.htm>>. Acesso em 16.11.05.
- Shreiber, C. (1977) *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs: A Rejoinder*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 11, pp.298-304 *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Shreiber, C. (1981) *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs: A Rejoinder*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 15, pp.81-83 *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003b) *Impact of Taxi Market Regulation: an international comparison*. Anexo J. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexej.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Stigler, G. J. (1968) *The Organization of Industry*, Homewood, III, Irwin *apud* Baumol, W. J.; Panzar, J. C.; Willig, R. D. (1988) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. HBJ, San Diego, New York, Chicago, Austin, Washington, London, Sidney, Tokyo, Toronto.
- Stigler, G. J. (1971) *The theory of economic regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring *apud* Salgado, L. H. (2003) *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desenho Institucional: Texto Para Discussão N° 941*. IPEA, Rio de Janeiro.
- Stone, A. (1982) *Regulation and Its Alternatives*. Congressional Quarterly, Washington.
- Teal, R.; Berglund, M. (1987) *The impacts of taxicab deregulation in the USA*. Journal of Transport Economics and Policy, January *apud* Productivity Commission. (1999) *Regulation of the Taxi Industry*. Ausinfo, Canberra. Disponível em <<http://www.pc.gov.au/research/commres/taxiregulation/taxiregulation.pdf>>. Acesso em: 16.11.05.

- Toner, J.P.; Mackie, P.J. (1992) *The Economics of Taxicab Regulation: A Welfare Assessment*. Sixth World Conference on Transport Research, Lyon *apud* OFFICE OF FAIR TRADING - OFT (2003c) *Taxi markets literature review*. Anexo G. Office of Fair Trading, Londres. Disponível em: <http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft676annexg.pdf>. Acesso em: 15.11.05.
- Tuohe Enterprise Group Limited (2007) *Fotografia ilustrativa*. Disponível em <http://tuohe.en.alibaba.com/product/50269342/52321710/Tricycles/200CC_TRICYCLE_LD200ZK.html>. Acesso em 28.06.07.
- Vasconcellos, Eduardo A. (2000) *Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento: reflexões e propostas* (4. ed.). Annablume, São Paulo.
- Viscusi, W. K.; Vernon, J. M.; Harrington Jr., J. E. (1995) *Economics of Regulation and Antitrust* (2. ed.). The Mit Press, Cambridge e Londres.
- Vitória (2006) *Lei nº. 6.827, de 29 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a execução do serviço de transporte de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro, no Município de Vitória - ES.
- Vitória (2007) *Sítio da Prefeitura Municipal de Vitória*. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/home.asp>>. Acesso em: 20.03.07.
- Weizsäcker, C. C. (1980) *A Welfare Analysis of Barrier to Entry*. The Bell Journal of Economics, 11, n. 2, Autumn 1980, pp. 399-420 *apud* Baumol, W. J.; Panzar, J. C.; Willig, R. D. (1988) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. HBJ, San Diego, New York, Chicago, Austin, Washington, London, Sidney, Tokyo, Toronto.
- Williams, D. J. (1980) *The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs: a comment*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 14, pp.105-112 *apud* Kang, C. H. (1998) *Táxi Deregulation: internacional comparison*. Dissertação de Mestrado em Engenharia e Planejamento de Transporte. Institute for Transport Studies - University of Leeds. Disponível em <<http://taxi-reg.home.att.net/kang0898.htm>>. Acesso em 16.11.05.