

REGULAMENTAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DO TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS*National and international regulation of public passenger transport***ANA CLAUDIA FARRANHA**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora adjunta da Universidade de Brasília/UnB. Pesquisadora do Centro Interdisciplinar de Estudos do Transporte (CFTRU/UnB). Professora Programa de Pós Graduação em Transporte da UnB - PPGT/UnB e professora Mestrado Profissional em Gestão Pública (UnB/FUP). E-mail: anclaud@uol.com.br.

CONRADO FREZZA

Mestrando em Transportes pela Universidade de Brasília - UnB, graduado em Direito e em Relações Internacionais. É advogado (OAB/DF nº 33.761) e pesquisador do Centro de Pesquisa em Transportes da Universidade de Brasília – CEFTRU/UnB. E-mail: conradodasilveira@gmail.com.

RECEBIDO EM: 25.03.2013

APROVADO EM: 10.08.2013

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade apresentar, por meio de um estudo comparado, uma revisão de regulamentações nacionais e internacionais referentes ao serviço de transporte público de passageiros, tendo em vista a obtenção de parâmetros para o atual modelo de concessão desse serviço no Brasil. Primeiramente, foi realizada uma análise institucional e jurídica do modelo brasileiro, ressaltando-se as principais reformas estatais realizadas nas últimas décadas para se chegar ao panorama atual. Na Argentina, assim como no Brasil, também houve um processo de privatizações, porém o caso argentino foi mais extremo, uma vez que nesse país o modelo neoliberal foi implementado de forma muito mais incisiva, seguindo-se com maior rigor as recomendações das instituições financeiras internacionais. Já no modelo norte-americano, diferentemente do caso brasileiro, as agências possuem amplos poderes jurídicos e legislativos, porém têm baixo grau de autonomia, uma vez que estão subordinadas às diretrizes do Departamento de Transportes (DOT), órgão que centraliza as políticas de transporte em âmbito nacional. Por fim, discute-se

como alguns aspectos dessas regulamentações internacionais podem contribuir para uma reflexão sobre o modelo brasileiro de transporte público de passageiros.

PALAVRAS-CHAVE: TRANSPORTE. REGULAMENTAÇÃO. ESTUDO COMPARADO.

ABSTRACT

This article aims to present a review of national and international regulations regarding passengers public transport by means of a comparative study, in order to obtain parameters for the current concession model in Brazil. First, we present an institutional and legal analysis, describing what were the major state reforms carried out in Brazil in recent decades to reach the current situation. In Argentina, as in Brazil, there was also a process of privatization, although the Argentine case was extreme since its neoliberal model has been implemented in a much more incisive way, following more closely the recommendations of international financial institutions. In the United States model, unlike the Brazilian case, the agencies have extensive legal and legislative powers, but a low degree of autonomy since they are subject to the guidelines of the Department of Transportation (DOT), which centralizes transport policies nationwide. Finally, this article discusses how certain aspects of these international regulations can contribute to a reflection on the Brazilian model of passengers public transport.

KEYWORDS: TRANSPORT. REGULATION. COMPARATIVE STUDY.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Regulamentação do transporte público no Brasil. 1.1. A reforma regulatória dos anos 1990. 1.2. A nova reforma regulatória. 2. Regulamentação do transporte público na Argentina – privatizações. 2.1. O transporte rodoviário na Argentina. 3. Regulamentação do transporte público nos Estados Unidos. 4. Relação entre experiências de regulação internacionais e o processo regulatório no Brasil. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

No intuito de definir parâmetros e condições confiáveis para o atual modelo de concessão de transporte público de passageiros no Brasil, é pertinente analisar um pouco da história da institucionalidade do transporte no país, bem como aprender com a experiência de outros países. Nesse intuito, o presente artigo busca realizar, primeiramente, uma análise jurídica e institucional do transporte público no Brasil,

descrevendo quais foram as principais reformas estatais realizadas nas últimas décadas para se chegar ao panorama atual.

O modelo regulatório brasileiro do transporte público de passageiros tem sofrido profundas redefinições nas últimas décadas. Inicialmente, a partir do processo de privatizações dos anos 1990 e, mais recentemente, com a criação de um novo modelo de agências reguladoras, sob a forma de *autarquias especiais*. Estas agências são responsáveis pelo controle e fiscalização dos procedimentos de concessão de serviços públicos em diferentes segmentos. Cita-se, como exemplo, no âmbito federal, a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), todas elas vinculadas a seus respectivos ministérios, enquanto os Estados passaram a ter suas próprias agências, além de outras responsabilidades específicas referentes à regulação de serviços públicos, definidas na Constituição Federal. O funcionamento desse novo modelo centrado nas agências reguladoras suscita uma série de questionamentos, entre eles se o grau de autonomia das agências é condizente com a sua função de fiscalização e controle.

A regulamentação do transporte público argentino também foi objeto de análise. Na Argentina, assim como no Brasil, também houve um processo de privatizações, porém o caso argentino foi mais extremo, uma vez que nesse país o modelo neoliberal foi implementado de forma muito mais incisiva, seguindo-se com maior rigor as recomendações das instituições financeiras internacionais. Nesse contexto, as privatizações ocorreram em muitos casos sem intervenção de agências reguladoras ou sequer de um marco regulatório, permitindo grande liberdade aos agentes privados.

O modelo norte-americano de regulamentação do transporte público de passageiros funciona sob uma lógica diferente da brasileira. Nos Estados Unidos, para cada tipo de serviço prestado pelo governo existe um órgão regulador principal e outros abaixo deste. No caso, o órgão maior é o DOT (Departamento de Transporte), que fica acima da Secretaria de Transporte, da Guarda Costeira, da Administração Federal de Trânsito etc. Nesse contexto, as agências reguladoras nos EUA possuem amplos poderes jurídicos e legislativos, porém baixo grau de autonomia, uma vez que estão subordinadas às diretrizes do Departamento de Transportes (DOT), órgão que centraliza as políticas de transporte em âmbito nacional.

Finalmente, faz-se uma discussão sobre como esses modelos internacionais analisados podem contribuir para a definição de parâmetros para o atual modelo brasileiro de transporte público de passageiros.

1. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

A concessão de serviços públicos tem sido utilizada no Brasil desde o séc. XIX, tendo como objetivo inicial viabilizar a implantação de ferrovias. Entretanto,

esse instituto foi caindo em desuso a partir de meados do séc. XX. Ao final da década de oitenta, raros casos de concessões em sentido próprio eram observadas no país (JUSTEN FILHO, 2003).

Durante os anos noventa, a ideologia voltada para um Estado desonerado de muitos dos serviços públicos, passa a predominar na política brasileira, conduzindo à implementação de um amplo conjunto de reformas estatais e restabelecendo o uso do sistema de concessões. As reformas deste período causaram uma redefinição do papel do Estado na economia, aumentando o espaço de agentes privados na execução de serviços públicos. Por meio da atuação das agências reguladoras, o governo passa a agir mais como um fiscalizador do que como um executor desses serviços, passando as concessionárias a atuarem conforme regras estabelecidas em contratos de concessão (FACCIO, 2012).

Embora tenha havido um aparente avanço na qualidade dos serviços públicos devido ao resgate do modelo de concessões, foram constatadas falhas no sistema, uma vez que as agências reguladoras estavam fiscalizando as concessionárias de forma deficitária. Com isso, as empresas tendiam a aproveitavam-se da fraca fiscalização para agir conforme seus próprios interesses em detrimento do interesse público, por exemplo, abandonando trechos considerados não rentáveis nas concessões de transporte rodoviário.

O mais recente marco regulatório sobre transporte público no Brasil, implementado a partir de 2001, buscou aperfeiçoar o sistema de concessões posto em vigor nos anos noventa. O novo modelo teve como objetivo a revitalização do setor, que há uma década não recebia financiamentos do Governo Federal. Nesse contexto, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e a Companhia Brasileira de Transporte Urbano – CBTU deixaram de existir para dar espaço a agências como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criadas pela Lei nº 10.233/2001 (CAVALCANTI, 2002).

1.1. A REFORMA REGULATÓRIA DOS ANOS 1990

Como já mencionado, o movimento de redefinição do papel do Estado na economia foi a base para a reforma do setor de transporte no Brasil durante a década de 1990. Especialmente, houve um processo de privatização do setor de transportes entre os anos de 1996 a 1998 (FACCIO, 2012).

O marco regulatório estabelecido nessa reforma estabelece regras específicas para a concessão de serviços públicos, resgatando a utilização desse instituto e criando a figura da agência reguladora. Com o sistema de concessão, o Estado mantém a titularidade do serviço, devendo fiscalizá-lo e podendo até mesmo retomá-lo, porém, sua execução fica a cargo da iniciativa privada, de concessionárias vencedoras de licitação pública.

As concessões de serviços públicos em geral foram reguladas pelas Leis nº 8.987/95 e nº 9.074/95, enquanto a administração e a exploração de rodovias e portos federais por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios foi autorizada pela Lei nº 9.277/96. Cita-se, ainda, que o transporte multimodal de cargas, que possui a característica especial de englobar mais de um tipo de transporte para um mesmo percurso, em um único contrato, foi regulamentado pela Lei nº 9.611/98 e pelo Decreto nº 3.411/2000. A promulgação desses diplomas legais marcou o efetivo início de uma nova política regulatória na área de transportes.

Como observa Bianor Cavalcanti, por meio desse novo marco jurídico,

[...] o Governo promoveu a modernização dos instrumentos normativos relacionados ao setor de transporte, viabilizando novos mecanismos que visavam a concretização de relações público-privadas, capazes de assegurar o aporte de recursos necessários e a recuperação e ampliação da infra-estrutura rodoviária e de outros serviços de transporte. (CAVALCANTI, 2002, p. 2).

Já em 1993, cerca de 855 km da malha rodoviária foi concedida à iniciativa privada, por meio de procedimento licitatório, fato que deu início ao Programa de Concessões de Rodovias Federais. Como resultados do Programa, citam-se o reaparelhamento e manutenção da infra-estrutura existente, além da ampliação e modernização do complexo viário.

O transporte em massa metropolitano foi regulado, conforme outro plano de ação (é possível mencionar que plano foi esse), no qual houve transferência de responsabilidades para as administrações estaduais, em consonância com o preceito constitucional que estabelece competências para cada nível de governo. Nessa modalidade de transporte, o papel das agências reguladoras estaduais passou a assumir um papel fundamental na regulação e fiscalização do sistema (CAVALCANTI, 2002).

1.2. A NOVA REFORMA REGULATÓRIA

O aumento da complexidade no planejamento e gestão da infra-estrutura de transportes tornou necessário um sistema mais adequado à essa nova realidade. Buscava-se maior competitividade entre as empresas, bem como uma melhoria na prestação dos serviços, com redução de custos e tarifas, integração nacional dos modais e maior controle e fiscalização das concessionárias. Esses fatores levaram o Governo Federal a promover novamente uma reestruturação do sistema de transportes, o que foi realizado por meio da Lei nº 10.233/2001 e da Medida Provisória 2.217-3/2001.

Foram dissolvidas ou extintas a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, as secretarias de Transportes Terrestres e de Transportes Aqüaviários

do Ministério dos Transportes, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer).

Esses órgãos intintos tiveram muitas de suas atribuições absorvidas por novas instituições públicas. No âmbito do Ministério dos Transportes, foram criados o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que só foi instalada em 2002.

Ressalta-se que a utilização do modelo de agência leva a uma distinção no âmbito administrativo, uma vez que a competência para regular é separada da competência operativa propriamente dita. A agência reguladora assume, nesse contexto, um papel proeminente na regulação dos serviços. Mesmo os serviços públicos prestados diretamente pelo próprio Estado estariam subordinados à competência regulatória da agência, que constitui-se como organismo administrativo independente. Como aponta Marçal Justen Filho,

[...] um traço importante dos novos modelos de delegação consiste na fragmentação das competências estatais. Na tentativa de neutralizar influências político-partidárias, produz-se a institucionalização de autoridades administrativas dotadas de certa autonomia. A figura das agências reguladoras reflete também essa preocupação em evitar a instrumentalização das concessões para a realização de projetos políticos desvinculados do interesse público concreto. (JUSTEN FILHO, 2003, p. 292).

As agências reguladoras no Brasil possuem a função de corrigir falhas de mercado, assegurando a competitividade na economia, a universalização dos serviços e o interesse público. As agências possuem funções típicas dos Três Poderes, podendo fiscalizar e conceder atividades e direitos econômicos, editar normas, julgar e impor penalidades. Desse modo, a interação entre reguladores e regulados é inevitável, o que torna o órgão regulador um ente ativo na política, lidando com interesses específicos e com o bem público.

Durante os anos de 1995 a 2002, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, as agências reguladoras no Brasil passaram de departamentos subordinados à administração direta para órgãos independentes. A princípio, tinham como função regular os serviços públicos de energia e telecomunicações, mas com o passar do tempo o modelo de regulação por agências independentes se difundiu no país (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

Em 1996, o Conselho de Reforma do Estado recomendou uma série de princípios para a construção do marco legal dos novos entes reguladores. Entre esses princípios, estavam: autonomia e independência decisória; ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; celeridade processual e simplificação das relações

entre consumidores e investidores; participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

A regulação, implica, nesse sentido, a promoção da competitividade entre as prestadoras de serviços, a garantia dos direitos dos consumidores, estímulo ao investimento privado, busca de qualidade e segurança dos serviços, menores preços, remuneração adequada dos investimentos, resolução de conflitos entre consumidores e prestadoras de serviços, bem como prevenção de abusos de poder econômico pelas prestadoras.

Quanto à natureza jurídica dos órgãos reguladores, antes das privatizações e liberalizações, os setores de energia e telecomunicações eram organizados por meio de empresas de economia mista, das quais o Estado possui a maioria do capital com direito à voto. A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL foi a primeira agência reguladora independente criada no Brasil, e sua criação foi especialmente significativa por ter originado uma nova figura jurídica na Administração Pública Federal indireta: a *autarquia especial*. A denominação especial para essa autarquia decorreu do Projeto de Lei nº 1669/96 no Congresso Nacional. Nesse contexto, a denominação “especial” implica maior *autonomia* da agência (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007).

No que diz respeito especificamente à área de transporte público, a ANTT é a agência reguladora encarregada pela fiscalização dos serviços em âmbito nacional. Trata-se de uma autarquia encarregada da gestão e operação dos modais terrestres e da implementação das políticas formuladas pelo Conit e pelo Ministério dos Transportes. Tem como atribuições regular as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes exercida por terceiros e harmonizar o interesse público com os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias que exploram os serviços.

Para completar este breve panorama da institucionalidade do transporte público no Brasil nas últimas décadas, vale citar a legislação brasileira em vigor referente à prestação de serviços de transporte público, que é bastante extensa, compreendendo uma série de diplomas legais. Segue, abaixo, uma tabela contendo as principais normas acerca do assunto:

LEI	ARTIGOS	ASSUNTO
Constituição Federal	175	Possibilidade de o Poder Público delegar a prestação de serviços públicos por meio de concessão.
Lei Federal nº 8.666/93	Todos	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei Federal nº 8.987/95	Todos	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Lei Federal nº 10.233/01	Todos	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.
Lei Federal nº 11.079/04	Todos	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei Federal nº 9.074/95	Todos	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei Federal nº 10.406/02	730 a 742	Institui o Código Civil
Decreto nº 2.521/98	Todos	Dispõe sobre exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.
Lei Federal nº 9.784/99	31 e 32	Realização de audiência pública ou consulta pública. Distinção de ambas.
Instrução Normativa nº 27/98 do TCU	Todos	Fiscalização da privatização pelo TCU
Portaria nº 274 da ANTT	Todos	Disciplina o conteúdo, a sistemática e a apresentação do conjunto de documentos que compõe o Plano de Outorgas referente à prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.
Resolução nº 316 de 2009 do CONTRAN	Todos	Estabelece os requisitos de segurança para veículos de transporte coletivo de passageiros M2 e M3 (tipos microônibus e ônibus) de fabricação nacional e estrangeira.
Lei Federal nº 10.741/03	39 a 42	Institui o Estatuto do Idoso

2. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NA ARGENTINA – PRIVATIZAÇÕES

Outro modelo de regulamentação internacional digno de nota é o do sistema de transporte rodoviário argentino. A Argentina foi um dos primeiros países da América Latina a aderir às reformas do Estado dos anos noventa. Essa reforma teve início junto com o processo de concessão, impulsionado pela Lei de Reestruturação de Empresas Públicas, de 1989. Por meio da participação do setor privado na execução de serviços públicos, buscava-se diminuição do déficit público e a revitalização da economia. O país efetivamente colocou em prática um dos maiores programas de privatização da América Latina, o que certamente exerceu um forte impacto no setor de transportes e serviços relacionados.

Em poucos anos foram privatizadas a empresa de transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas); a empresa naval de cargas (ELMA), vendendo-se todos os seus navios; a infra-estrutura portuária; e, ainda, o principal terminal de ônibus do país (Retiro, Buenos Aires), privatizado sob o regime de concessão. Na área da infra-es-

estrutura de transportes, foi privatizada toda a rede rodoviária, sendo a maior parte pelo sistema de pedágio (CAVALCANTI, 2002).

Ressalta-se que, em alguns desses casos, houve processos de privatização sem intervenção de agências reguladoras ou sequer de um marco regulatório, permitindo grande liberdade ao agente privado. Os portos, por exemplo, ficaram sujeitos apenas ao controle da Administração Geral dos Portos, enquanto o ente regulador Organo Regulador do Sistema Nacional de Aeropuertos – ORSNA ficou responsável pelo controle da infra-estrutura aeroportuária.

Ao longo do tempo foram surgindo importantes mudanças no sistema, geradas a partir de diversas renegociações contratuais. Um dos resultados dessas adequações foi a criação da agência reguladora do sistema ferroviário, a Comisión Nacional de Regulación do Transporte, órgão descentralizado que atua no âmbito do Ministerio de Economía e Infraestructura, criado por Decreto do Poder Ejecutivo Nacional, Nº 660, em junho de 1996. Tem como atribuições o controle e fiscalização dos serviços de transporte automotor e ferroviário sob jurisdição nacional, assim como a proteção dos direitos dos usuários.

É importante salientar que, na Argentina, as concessões foram estabelecidas sob distintos regimes regulatórios, com diferenças substantivas para cada segmento, derivadas das negociações contratuais específicas levadas a cabo entre o governo nacional e as concessionárias. Algumas privatizações foram realizadas por Decretos e Resoluções do Poder Ejecutivo Nacional, enquanto outras foram feitas por meio de leis específicas. Isso gerou diversas renegociações de cláusulas contratuais, em geral, relacionadas à prorrogação de planos de investimento, ajustes tarifários, extensão de prazos de concessão, omissão de sanções frente ao cumprimento dos índices de qualidade dos serviços comprometidos nos contratos originais etc. Pôde-se constatar uma evidente debilidade dos marcos regulatórios, além do que, os poucos entes reguladores criados (como o atual OCCOVI – Organo de Control de ro Concesiones Viales ou do ORSNA – Organo Regulador do Sistema Nacional de Aeropuertos) foram dotados de um baixo grau de autonomia e independência em relação ao poder político, o que prejudicou a regulação dos serviços (CAVALCANTI, 2002).

2.1. O TRANSPORTE RODOVIÁRIO NA ARGENTINA

O setor de transportes seguiu o curso das reformas estatais argentinas dos anos noventa, passando por um amplo processo de privatizações. A Secretaria de Obras Públicas da Nação concedeu 8.884 km de trechos nacionais à iniciativa privada. Foi realizada a concessão de aproximadamente 32% da rede nacional pavimentada, sob o sistema de pedágios (CAVALCANTI, 2002).

Criou-se o Ministério de Infra-Estrutura e Habitação, que reúne diversos tipos de serviços públicos que passaram pelo processo de reestruturação. No que diz respeito à estrutura de transporte rodoviário, destacam-se os seguintes órgãos:

- Secretaria de Transportes (antigamente vinculada ao Ministério de Economia)
- Comisión Nacional de Regulación ro Transporte (CNRT);
- Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas
- Organo de Control de Concesiones Viales (OCCV)
- Organo de Control de ro Concesiones de r Red de Accesos a r Ciudad de Buenos Aires
- Organo de Control de Concesión Obra Rosario – Victoria

A reestruturação do transporte colocada em vigor pelo Estado argentino foi realizada transferindo-se para a iniciativa privada toda a base técnica e material para a realização dos serviços (vias, oficinas, material rodante etc), além de garantir por contrato a operação e manutenção de infra-estrutura e material móvel. No ano de 1990, concedeu-se, para 13 consórcios, 18 corredores rodoviários nacionais, levando a um alto grau de concentração entre as empresas construtoras mais fortes (CAVALCANTI, 2002).

Ressalta-se que os contratos de concessão foram celebrados antes do órgão regulador ter sido criado, tendo sido prevista apenas a criação de um mecanismo de controle no âmbito do Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

O Órgão de Controle das Concessões Rodoviárias (Organo de Control de Concesiones Viales), atrelado à Direção Nacional de Rodovias (Dirección Nacional de Vialidad – OCCV)⁵, foi criado em 1992, entrando em funcionamento somente em 1993. Trata-se de um órgão de controle, porém sem autonomia, que tem como finalidade inspecionar o cumprimento dos contratos firmados entre o poder público e as concessionárias, sem interferir nos aspectos regulatórios das concessões (CAVALCANTI, 2002).

Para completar o quadro institucional referente às concessões de transporte público na Argentina, há ainda o Organo de Control de r Red de Accesos a Buenos Aires (OCRABA). Apesar de ser dependente da Secretaria de Obras Públicas, o órgão possui autonomia econômica e financeira. Por fim, foi criado, em 2001, o Organo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), que reuniu competências, funções e recursos dos outros órgãos reguladores acima citados (OCRABA, OCCV, Comisión Transitoria e Organo de Control de r Concesión de r Obra de r Conexión física entre ro ciudades de Rosario, rovincia de Santa Fe, e Victoria, em r rovincia de Entre Rios) (CAVALCANTI, 2002).

⁵ A Dirección Nacional de Vialidad é responsável por formular e planejar as políticas públicas, tendo sido criada pela Lei 11.658, regulamentado pelo decreto 14.137 de 5 de outubro de 1932.

3. REGULAMENTAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS

Nos EUA, houve um grande processo de reforma regulatória a partir do século XIX, porém suas estruturas na área de transportes encontram-se presentes desde então, diferentemente do Brasil. O processo de regulação nos EUA está ligado à primeira agência regulatória moderna, a *Interstate Commerce Comissions* (ICC), criada com o fim de regular ferrovias. Em 1946 foi editada a Lei de Procedimento Administrativo (*Administrative Procedure Act – APA*), um mecanismo de formalização procedimental e homogeneização do funcionamento dos órgãos administrativos.

O controle da atividade das agências é feito pelos três poderes, porém o controle judicial é o mais amplo em sua forma e o mais restrito em seu objeto, pois pode ser exercido por ação de diversos interessados. O Legislativo exerce dois controles, o formal e o informal, além do seu poder de veto. O formal se dá pela possibilidade do Congresso poder gerar legislação que restrinja ou revogue autoridade anteriormente delegada a agência. O veto consiste na possibilidade de uma ou as duas casas do Congresso vetar atos e legislação da agência. O controle informal é o poder para investigar a implementação de programas previstos em leis pelas agências entre outros. O Executivo exerce algumas formas de controle, como por exemplo, controle judicial, controle judicial do abuso do poder discricionário pelas agências, entre outros. O controle judicial proporciona a análise das atividades efetuadas pelas agências; o controle judicial do abuso do poder discricionário pelas agências significa, uma vez que a corte examinando a decisão tenha entendido que a agência corretamente aplicou a lei, e que seu entendimento do substrato fático pertinente foi razoável, esta deverá ainda analisar se esta não é arbitrária ou abusiva (NETO, 2009).

Em comparação com as agências brasileiras, as agências nos EUA são mais numerosas e possuem competências mais amplas, compreendendo qualquer autoridade do Governo dos Estados unidos, esteja ou não sujeita ao controle de outra agência, com exclusão do Congresso e dos Tribunais. A competência das agências nos EUA se faz notar pelo grau maior ou menos de poder discricionário a elas conferido. O direito administrativo norte-americano é construído a partir da criação das agências, os objetivos dos Estados na criação das mesmas é ser um instrumento de intervenção do Estado na economia do país (SHECAIRA, 2009).

As agências norte-americanas dividem-se em reguladoras e não reguladoras, dependendo se possuem ou não poderes normativos delegados pelo Congresso. As agências reguladoras têm poderes normativos e de decisão, delegados pelo Congresso, já as agências não reguladoras prestam serviços sociais, concedendo aos mais necessitados, benefícios (SHECAIRA, 2009). Mais precisamente, as agências reguladoras nos EUA possuem função “quase-legislativa”, por terem competência para baixar novas normas reguladoras, desde que não contrastem com os parâmetros genéricos estabelecido nas leis vigentes. Também possuem funções “quase-judi-

ciais”, por resolverem certos conflitos de interesses, determinando o direito aplicável para solucioná-los. No Brasil, as agências não possuem essa função legislativa capaz de introduzir inovações no ordenamento jurídico, uma vez que seus regulamentos limitam-se a garantir a fiel execução da lei (DI PIETRO, 2011).

Feitas essas considerações, voltemos à ICC. Com o tempo, algumas funções da ICC foram transferidas para outros órgãos criados posteriormente, como o *departamento f Transportation*, que ficou encarregado da segurança, e a *National Surface Transportation Board*, que ficou com poderes sobre as tarifas e rotas. A partir do século XX, houve a criação de estruturas governamentais criadas especialmente para a regulação.

Marco regulatório da maior importância, a Lei 49 U.S.C. 10101 do Congresso, reconhecida como Lei de Extinção do ICC, reformou o setor de transportes nos EUA e apresentou-se como uma estratégia de reforma em relação ao descuido regulatório econômico federal nos setor de transportes, desde o final de 1970 até início de 1980 (PECI, 2002).

Atualmente os EUA usam um modelo que tem como característica principal sua integração. Existe um órgão maior, que é o Departamento de Transportes (DOT), e todas as unidades administrativas estão integradas a ele, porém, cuidam de sub-setores específicos. O DOT é composto pelos seguintes órgãos: “Office of the Secretary”, Escritório de Estatísticas de Transportes, a Guarda Costeira, a Administração Federal de Aviação, a Administração Federal de Estradas de Rodagem, a Administração Federal de Segurança de Transportadoras Comerciais, a Administração Federal Ferroviária, a Administração Federal do Trânsito, a Administração Marítima, a Administração Nacional de Segurança no Trânsito nas Estradas de Rodagem, a Administração de Programas Especiais e de Pesquisa, a Corporação de Desenvolvimento do Transporte Aquaviário do rio São Lourenço, o Conselho de Transporte Terrestre, e o Centro de Serviços Administrativos.

O quadro abaixo especifica cada função destas unidades (DEPARTMENT..., 2012):

OFFICE OF THE SECRETARY: Liderança do DOT. O Secretário de Transportes é o principal conselheiro do Presidente em todas as questões relativas à área de transportes. Formula a política nacional de transportes e promove o transporte intermodal.
BUREAU OF TRANSPORTATION STATISTICS: compila, analisa e publica estatísticas relevantes para o sistema de transportes nacionais.
COAST GUARD: assegura o transporte seguro nas vias hidroviárias e a proteção do meio-ambiente marino.
FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION: segurança da aviação civil.
FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION: coordena programas de transportes rodoviários em cooperação com estados e outros parceiros de modo a fortalecer a segurança, vitalidade econômica, qualidade de vida e meio-ambiente do país.

FEDERAL MOTOR CARRIER SAFETY ADMINISTRATION: prevenir fatalidades e acidentes relacionados com os automotores comerciais.
FEDERAL TRANSIT ADMINISTRATION: ajuda a desenvolver e melhorar o transporte de massas nas cidades e comunidades de todo o país.
MARITIME ADMINISTRATION: promove o desenvolvimento e a manutenção de uma marinha mercante adequada e equilibrada, suficiente para apoiar o comércio marítimo doméstico e capaz de servir como suporte naval e militar em tempos de guerra e emergência nacional.
NATIONAL HIGHWAY TRAFFIC SAFETY ADMINISTRATION: responsável da redução do número de mortes, ferimentos e perdas econômicas resultantes dos acidentes de veículos.
RESEARCH AND SPECIAL PROGRAMS ADMINISTRATION SAINT LAWRENCE SEAWAY DEVELOPMENT CORPORATION: opera nas vias comerciais e não comerciais aquaviárias entre os Grandes Lagos e o Oceano Atlântico.
SURFACE TRANSPORTATION BOARD: corpo independente, bipartite, adjudicatório, responsável pela regulação econômica do transporte interestadual, principalmente ferroviário.
TRANSPORTATION ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER: assegura serviços administrativos e técnicos para o DOT e outras entidades governamentais.

A Surface Transportation Board (STB) é um órgão interno. A agência tem jurisdição sobre a taxa de estrada de ferro e problemas de serviço e reestruturação de operações ferroviárias (fusões, vendas de linhas, construção de linha e abandono de linha), bem como de seguro de companhia de caminhões, companhia de seguro interurbano de passageiros de ônibus, questões financeiras e operacionais e taxas e seguro de serviços de duto não regulados pela Comissão Federal Regulatória de Energia. O sistema de regulação nos EUA visa abordar questões da sociedade, como segurança, saúde, bem-estar, não somente a questão econômica. Por isso, foi criada a National Highway Safety Administration – NHTSA (Administração Nacional de Segurança do Trânsito nas Estradas de Rodagem), cuja missão é prevenir danos e reduzir os acidentes de tráfego (DEPARTMENT..., 2012).

Nos EUA o papel do Estado sempre foi definido em termos de maior ou menor espectro de marcos e estruturas regulatórias. As estruturas regulatórias nasceram e foram fortalecidas com base num amplo consenso político, no setor de transportes, assim como em outros setores de infra-estrutura, a partir de pressão de empresários e representantes da sociedade. O maior objetivo dos EUA atualmente é diminuir a intervenção estatal na economia privada, ou seja, o país busca a desregulamentação. As estruturas regulatórias nos EUA não são dotadas de independência, pois são todas interligadas com o DOT (PECI, 2002).

4. RELAÇÃO ENTRE EXPERIÊNCIAS DE REGULAÇÃO INTERNACIONAIS E O PROCESSO REGULATÓRIO NO BRASIL

O presente estudo ressalta a importância da utilização de experiências regulatórias de outros países como parâmetro para a reestruturação do transporte pú-

blico no Brasil. É possível constatar algumas similaridades e também diferenças significativas que merecem ser levadas em consideração.

É importante ressaltar, de início, que os princípios gerais adotados nos sistemas se assemelham bastante no que diz respeito aos objetivos pretendidos, como a segurança, o conforto, o bom funcionamento e o atendimento igualitário aos usuários do sistema. Nesse ponto, não se verificam muitas diferenças. Busca-se, de forma geral, um sistema que supra as necessidades básicas de atendimento aos usuários, de forma eficaz.

Em relação ao caso argentino, é importante ter como lição os problemas causados em razão do seu processo de privatização exageradamente amplo e acelerado, permitindo muita liberdade às prestadoras dos serviços públicos. Nesse sentido, percebe-se a importância da intervenção de agências reguladoras e de um marco regulatório bem definido para impor limites às prestadoras. O agente regulador mostra-se como uma instituição fundamental para o desenho do sistema, de modo a efetivar as normas de cunho administrativo, fazer a fiscalização e aplicar sanções.

Com relação ao desenho institucional norte-americano, é interessante notar as características das legislações federais e estaduais bem como o modo de funcionamento dos entes reguladores. No modelo estadunidense, as agências reguladoras possuem amplos poderes jurídicos e legislativos, porém baixo grau de autonomia, uma vez que estão subordinadas às diretrizes do Departamento de Transportes (DOT), órgão que centraliza as políticas de transporte em âmbito nacional. Embora também existam agências reguladoras no modelo americano, esse modelo possui características que lhe fazem funcionar sob uma lógica distinta do modelo brasileiro. As agências reguladoras nos EUA, por exemplo, possuem função “quase-legislativa”, por terem competência para baixar novas normas reguladoras, além de funções chamadas “quase-judiciais”, por resolverem certos conflitos de interesses, determinando o direito aplicável para solucioná-los, enquanto no Brasil as agências não possuem função legislativa capaz de introduzir inovações no ordenamento jurídico, apenas de regulamentação. Essas diferenças possibilitam colocar questão o papel das agências reguladoras no Brasil, que embora tenham adquirido maior autonomia quando definidas como autarquias especiais, ainda enfrentam dificuldades na fiscalização muitas vezes pela impossibilidade de ditar normas inovadoras no mundo jurídico.

De modo geral, para além da função das agências reguladoras, é possível constatar a importância de se ter regras bem definidas, assim como estudos técnicos bem fundamentados que possam servir de base à implementação das concessões. É preciso levar em conta, ainda, que apesar das regras esse é sempre um processo que envolve barganha e negociação, ou seja, é necessário lançar mão de critérios de aferição pública, realizando-se a chamada da população e dos demais setores envolvidos, observando-se o princípio democrático que permeia a concessão do serviço de transporte público de passageiros.

CONCLUSÃO

Após um amplo processo de reformas estatais iniciado nos anos noventa, passando-se por uma posterior redefinição do papel das agências reguladoras, que vieram a ter mais autonomia sob a figura de *autarquias especiais*, o Brasil possui atualmente um sistema regulatório de transporte público baseado no modelo de concessões, no qual as agências reguladoras desempenham um papel fundamental.

Na Argentina, onde o processo de privatizações foi mais amplo que o brasileiro – já que o modelo neoliberal foi adotado de forma extrema – instituiu-se um sistema em que as agências reguladoras ou eram inexistentes ou providas de pouca autonomia. Isso gerou a necessidade de diversas renegociações contratuais, causando ônus ao Estado. Ademais, no modelo argentino foram instituídos marcos regulatórios debilitados, permitindo muita liberdade aos agentes privados, não raro em detrimento dos interesses dos usuários dos serviços públicos.

Tanto no modelo argentino como no estadunidense há um órgão do governo que dita as regras, porém, no segundo caso o órgão central é dividido em órgãos menores, para que seja feita a regulação específica da atividade. As agências reguladoras nos EUA são dotadas de função legislativa capaz de introduzir inovações no ordenamento jurídico, enquanto no Brasil as agências possuem menos autonomia, são dotadas apenas de poderes para regulamentação.

É possível constatar que cada modelo possui suas especificidades, havendo fatores históricos e culturais determinantes na adoção do sistema. O marco regulatório instituído atualmente no Brasil permite um sistema de controle e fiscalização relativamente eficaz.

O processo de privatizações de serviços públicos dos anos 1990 foi realizado no Brasil na tentativa de diminuir o déficit público e controlar a inflação, o que levou a um processo de desestatização, culminando na reestruturação e fortalecimento de diversas áreas do serviço público. Na época, a área de transportes foi considerada um investimento lucrativo e sem riscos, por isso foi muito pressionada para ser privatizada, o que, num segundo momento, foi essencial para se alcançar a reestruturação do desenho institucional, culminando no atual modelo de concessões de serviços públicos, que é uma espécie de meio-termo entre a estatização e a privatização. Pelo atual sistema brasileiro de concessões é possível obter-se, de um lado, qualidade e menor preço dos serviços, decorrente da competitividade na iniciativa privada e, de outro lado, a possibilidade de um rigoroso controle estatal, desempenhado por meio das agências reguladoras.

Contudo, para que isso possa ser verificado na prática, é preciso atentar-se para questões específicas, como a maneira pela qual se elaboram os editais de licitação, permitindo competitividade, qualidade e menor preço; outro ponto importante é atentar para a necessidade de prover as agências reguladoras com a capacidade técnico-operacional adequada para promoverem um sistema de fiscalização funcional e

ampliação do processo de controle social, que pode se dar por meio das consultas públicas e também da formulação de políticas públicas do setor, articuladas de maneira mais contínua com os órgãos e entidades representativos dos diversos interesses sob os quais se dão os pactos políticos em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

AUAD, Denise. Autoridades Administrativas Independentes na França. p. 439-452. *In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Regulatório: Temas Polêmicos. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.*

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Reformas e políticas regulatórias na área de transportes*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044308.pdf>. Acessado em: 12.01.2012.

DEPARTAMENT OF TRANSPORTATION. Disponível em: <http://regs.dot.gov/>. Acessado em: 11.01.2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FACCIO, Ana Julian; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. *As Contradições da Reforma do Estado de Modelo Neoliberal: Atores Locais/Regionais e o Projeto de Reativação do Trecho Ferroviário Passo Fundo - Marcelino Ramos/RS*. Disponível em: www.revistageopolitica.com.br. Acessado em: 12.01.2012.

FILHO, Marçal Justen. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

NETO, Orlando Celso de Silva. Noções Gerais sobre o Controle das Agências Regulatórias no Direito Norte-Americano. p. 393-417. *In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Regulatório: Temas Polêmicos. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.*

NUNES, Edson; PEIXOTO, Vitor ; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Agências reguladoras no Brasil*. *In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma Introdução*. São Paulo: UNESP, 2007.

PECI, Alketa. *Modelos Regulatórios na área de transportes: a experiência americana*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044309.pdf>. Acessado em: 10.01.2012.

SHECAIRA, Cibele Cristina Baldassa Muniz. *A Competência das Agências Reguladoras nos EUA*. p. 419-435. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Regulatório. Temas Polêmicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.