

# CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

COLETÂNEA EM TEORIA E  
GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA  
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES  
ORGANIZADORAS

**CAMPO DE  
PÚBLICAS  
EM AÇÃO**

**COLETÂNEA EM TEORIA E  
GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Ario Zimmermann

**Vice Diretor**

Ricardo Auggusto Cassel

**Conselho Superior CEGOV**

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo  
dos Santos, Ario Zimmermann, José  
Henrique Paim Fernandes, José Jorge  
Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ri-  
beiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**Conselho Científico CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva  
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson  
Talamini, Fabiano Engelmann, Hélio  
Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury  
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,  
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta  
Ramos, Vanessa Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Cepik

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# CAMPO DE PÚBLICAS EM AÇÃO

## COLETÂNEA EM TEORIA E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIANA LEITE LIMA  
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES  
ORGANIZADORAS

**UFRGS**  
EDITORA

**CEGOV**  
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

© dos autores  
1ª edição: 2017

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Alexandre Piffero Spohr

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Marcel Oliveira de Souza

Diagramação: Lucas da Rocha Rodrigues, Marina de  
Moraes Alvarez, Simone Elisabete Rodrigues da Silva,  
Marcel Oliveira de Souza

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a  
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos  
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,  
desde que citada a fonte.

---

C198 Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Maria Isabel Araújo Rodrigues. – dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

354 p. : il. ; epub

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

Inclui figuras, gráficos e quadros.

Inclui referências.

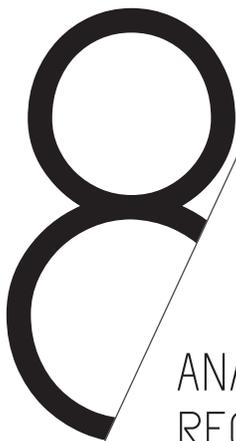
1. Política. 2. Políticas públicas. 3. Gestão governamental. 4. Economia. 5. Compras públicas sustentáveis. 6. Orçamento participativo digital. 7. Sistema nacional de recursos hídricos. 8. Sistema nacional de educação. 9. Política pública – Ensino fundamental. 10. Transformações sociais - Economia – Globalização – Política pública. 11. Financiamento eleitoral. 12. Sistema de mobilidade interurbana. 13. Centros-dia de referência – Sistema Único de Assistência Social. I. Lima, Luciana Leite. II. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. V. Série.

CDU 35(81)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0372-6



# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DE UM SISTEMA DE MOBILIDADE INTERURBANA

LUCIANO D'ASCENZI

*Doutor em Ciências Sociais (Unicamp), técnico superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e professor convidado da Unisinos.*

*E-mail: luciano.dascenzi@gmail.com*

LUCIANA LEITE LIMA

*Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

*E-mail: lucianaleitelima@gmail.com*

# 1. INTRODUÇÃO

Em termos estritamente teóricos, um sistema econômico é formado por um conjunto de mercados, cada qual composto por compradores e por vendedores de um bem. O funcionamento dessa abstração social, tão valorada coloquialmente, depende de algum tipo de regulação. Referimo-nos à definição das qualidades e das quantidades ofertadas e demandadas, bem como dos preços pagos, enquanto objetos de desejo. Trata-se de um processo de alocação de recursos de uma sociedade em termos estritamente funcionais. O sistema assim configurado, tanto poderia seguir uma lógica totalmente descentralizada, ao sabor da agência econômica ofertante e demandante por cada produto em função dos preços relativos; quanto poderia pautar-se por uma lógica absolutamente planejada e executada por uma burocracia estatal (VASCONCELLOS, 2009). Contudo, não há relatos minimamente confiáveis da existência concreta desses dois modelos extremos. Disso é possível depreender que a problemática em questão tem pouca, senão nenhuma, aderência a tais teorias gerais de caráter universal. Diversamente, a realidade observável adéqua-se a tratamentos afeitos às categorias históricas, cuja heteroglossia advém de estruturas sociais e eventos demarcados em temporalidades e/ou espaços específicos não apreensíveis *a priori* (D'ASCENZI, 2015).

No mundo real, onde o poder e a genialidade do ser humano agem, modificando a natureza em favor das necessidades humanas, um rápido exercício comparativo pode ser esclarecedor (PECI, 2007a). Uma das origens da função reguladora do Estado sobre a economia pode ser encontrada nos Estados Unidos, no século XIX, em meio à atividade legislativa; enquanto que surgidas recentemente no Brasil, todas as 53 agências de regulação existentes – 19 municipais, 27 estaduais, e sete federais<sup>1</sup> –, à moda latina, estão vinculadas a algum ministério ou secretaria do Poder Executivo. Tal diferença vem revelando alguns limites à autonomia necessária à atividade reguladora.<sup>2</sup>

Em termos organizacionais, tais comissões norte-americanas vêm seguindo uma composição baseada na diversidade político-partidária. No Brasil, observamos dois momentos distintos: um inicial, proporcionado pela tentativa de reforma administrativa dos anos 1990, que se seguiu ao esgotamento, à venda ou ao esvaziamento do Estado empresário-planificador brasileiro, com suas empresas Bras, cujo corpo técnico pôde ser então aproveitado pela nova institucionalidade; substituído por outro mais recente, a partir de meados dos anos 2000, passando a predominar a popularmente denominada visão política, com a nomeação de

---

(1) As primeiras agências de regulação brasileiras foram criadas no nível federal de governo.

(2) Ilustrativamente ver Batista (2015).

quadros partidários homogêneos majoritários, com pouca ou nenhuma ligação à atividade fim a ser regulada, mas com acordos de apoio prévio que visassem uma governabilidade mais geral. Tal desenvolvimento, em um sistema pouco consolidado, gerou a desconfiança dos agentes econômicos privados em relação às condições e às motivações das atividades de regulação, colocando em questão a autonomia formal das agências reguladoras.<sup>3</sup> Além disso, a adequação da lei à realidade ainda precisaria passar pela implementação de controles sociais efetivos (PECI, 2007b).

Da teoria à lei, a autonomia do regulador em relação aos agentes do setor regulado (usuários, empresas e governos) é tida como fundamental para a operação da atividade: aqui, nossa história vem demonstrando que a adaptação brasileira se ressentiu de instrumentos que garantam tal propriedade em relação ao Poder Executivo em exercício; ali, a história e as teorias alienígenas demonstram que a captura do órgão regulador pelas empresas é que seria a razão dessa preocupação. Em comum, a independência no exercício da função reguladora estaria diretamente ligada à credibilidade da mesma: à perenidade dos serviços, à garantia dos contratos (segurança jurídica para o cálculo econômico) e à *expertise* necessárias à melhor alocação dos recursos sociais, garantindo o bom funcionamento dos sistemas econômicos. No Brasil, tal qualidade estaria garantida pelo formato jurídico de autarquia especial, por processos de tomada de decisão baseados em estrutura colegiada e audiências públicas, pela escolha de dirigentes com permanência no cargo descasada dos mandatos do Poder Executivo, e, ainda, por autonomia administrativa e financeira baseada na cobrança de taxa regulatória, cujo recolhimento independeria de lei orçamentária. A princípio, tudo garantido por lei, cuja constitucionalidade tem encontrado pleno amparo no Supremo Tribunal Federal.

Estudos comparativos como o empreendido em Peci (2007a) permitem aprofundar as razões que transformaram a autonomia em uma questão empírica tão relevante no caso brasileiro. Conforme veremos, ela atravessou o campo partidário, revelando a preponderância do caráter centralizador da cultura política local,<sup>4</sup> com destaque para o Poder Executivo, pouco afeito a repartir ou a delegar seu quinhão de poder, independentemente do govern<sup>5</sup> ou do cargo/servidor competente.

No caso brasileiro, o arranjo prático-empírico estaria vinculado a dois tipos de mimetismos institucionais surgidos a partir dos anos 1990: um horizontal, ligado ao movimento gerencialista devidamente adaptado à tradição federalista brasileira; e outro vertical, proveniente da necessidade de acesso a fontes de financiamento

---

(3) Ilustrativamente ver Camarotto (2015).

(4) Ilustrativamente ver Felício (2015).

(5) A extensão deste *êthos* pode ser ilustrada até mesmo por meio do calendário de feriados, dias facultativos ou de meio-expediente da Agergs, como os da última Copa do Mundo de Futebol. Todo ele restando determinado pelo governador do estado.

proporcionadas pelos organismos multilaterais internacionais, absorvido, ajustado e replicado pelo executivo da União. Afinal, a tradição brasileira de supremacia política concentrada no Poder Executivo central tem prevalecido sobre os cuidados dos formuladores da política, redundando em recrudescimento de nosso formalismo.<sup>6</sup> Essa questão é ainda mais premente quando relacionada à participação do cidadão-cliente. Um vazio preenchido apenas por discursos retóricos de equidade, assim tutelada, além de ações de pouca repercussão no serviço delegado, porque são descasados dos processos decisórios e de prestação de contas à sociedade.

Parte desse contexto, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs) é a organização vinculada ao governo do estado responsável pela regulação dos serviços públicos delegados. Ela atua diretamente sobre aqueles de competência estadual; e, mediante convênio, sobre o saneamento básico municipal, além da energia elétrica federal a partir da Aneel.

Estabelecido o lugar de estudo, este capítulo objetiva propor um modelo de análise e de implementação de políticas públicas mais adequado à realidade da função reguladora do Estado no contexto desenhado. Tal esforço se dará a partir da análise de impacto regulatório (AIR) do mercado de transporte intermunicipal de passageiros (TIP)<sup>7</sup> da Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Rio Grande do Sul (Aulinor) referente a um processo administrativo junto à Agergs. A análise dessa atividade reguladora específica, proveniente de novo movimento de descentralização das políticas públicas locais, demanda contribuições teóricas junto ao campo de políticas públicas.

Para isso, utilizamos dados primários e secundários coletados por meio de observação participante, entrevistas semiestruturadas, e pesquisa documental. Uma importante fonte de dados utilizada nesse trabalho é a nota técnica DT – N° 03/2014 (NT 03) (AGERGS, 2014a), produzida por um grupo de trabalho da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da Agergs. As notas técnicas são documentos que apresentam diagnósticos de situação, análise e proposições dos quadros técnicos da agência, visando orientar as decisões do Conselho Superior, instância máxima decisória. A NT 03 propôs a revisão tarifária<sup>8</sup> do TIP da Aulinor.

A aproximação ao campo foi proporcionada pela atuação profissional de um

---

(6) No sentido de incongruência entre o prescrito e o observado. Para maior detalhamento, ver estudos a partir de Riggs (1964).

(7) Trata-se do sistema de transporte de passageiros realizado entre diferentes municípios dentro do estado, sendo compartilhada a responsabilidade pelo controle e fiscalização entre Metroplan (poder concedente) e Agergs (função regulatória), conforme a distribuição de competências do Sistema Estadual de Transporte.

(8) Conforme a resolução normativa n°06/2012 da Agergs, enquanto “a revisão tarifária é um instrumento de recomposição da tarifa [...] visando à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do serviço”, “o reajuste [...] é um instrumento de atualização [...] em razão dos efeitos inflacionários” (AGERGS, 2012).

dos autores no cargo público de técnico superior junto àquela diretoria. Desse modo, teve-se acesso não apenas aos documentos que embasaram os cálculos pormenorizados da NT 03, mas também aos (contra)argumentos que terminaram por definir informações, metodologias e parâmetros utilizados ou descartados em sua preparação.

Idealmente, partimos do entendimento de que a função reguladora seria exercida a partir da teoria econômica, socialmente operacionalizada pelo direito, desde que haja viabilidade política para tanto. Portanto, a regulação é apresentada como um objeto estudado e implementado, complementar e diversamente, em meio à cultura política específica. Com isso, a polêmica cresce a partir da prática. Este será o itinerário deste trabalho.

## 2. AGERGS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A Agergs é uma autarquia de regime especial criada em janeiro de 1997 pela lei estadual n. 10.931 que estabeleceu sua autonomia financeira, funcional e administrativa. Essa lei também instituiu seus objetivos: assegurar a prestação de serviços adequados (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, e modicidade nas tarifas); garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; além de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços. Portanto, uma atuação estadual em âmbito multissetorial. A agência pôde ser criada nesses termos porque já havia uma lei de concessões e de permissões (lei n. 10.086), instituída em 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994), vedando apenas as áreas de saúde e de educação, assim indelegáveis. Desse modo, a Agergs restou como a última instância administrativa frente aos demais setores.

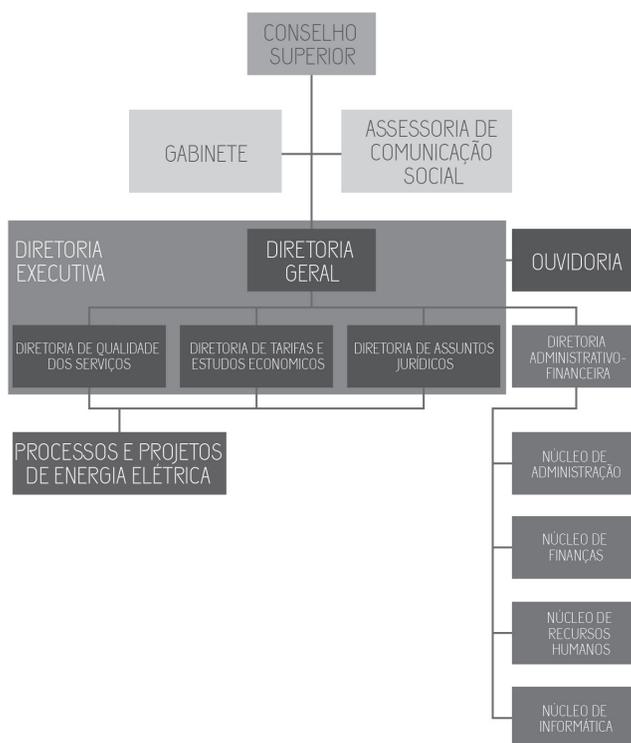
Suas operações são financiadas majoritariamente pelo recolhimento de uma taxa de regulação junto às empresas delegatárias, a Tatic, numa proporção sobre o faturamento; além de transferências voluntárias da União como contrapartida de serviços prestados à Aneel. Porém, mesmo sendo a taxa uma espécie tributária vinculada à prestação de um serviço correspondente, tais recursos financeiros vêm sendo administrados pela fazenda estadual, e normalmente contingenciados e assim destinados indiretamente para outras despesas do estado: enquanto se estima um déficit de 5 a 8 bilhões de reais para as contas do estado em 2014, a conta da Agergs apresentava saldo crescente de R\$ 72,8 milhões em 28 de janeiro de 2015.

A Figura 1 mostra o organograma da agência, tendo no topo o Conselho Superior, órgão de direção, ao qual compete

exercer, através do Conselheiro-Presidente, a representação externa e a comunicação institucional da AGERGS; apreciar, deliberar e decidir sobre matéria de competência da Agência, ouvidos os órgãos técnicos correspondentes; examinar propostas de delegação de serviços públicos no Estado, propondo alteração, extinção ou aditamento dos respectivos instrumentos; moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse nos serviços públicos delegados; estabelecer diretrizes em relação ao funcionamento da Autarquia (AGERGS, 2015a).

Figura 1 – Organograma da Agergs

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS  
SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL



Fonte: Agergs (2015b).

Paradoxalmente à descentralização econômica pretendida, a instituição centraliza o poder de mando interno na figura do presidente. No conjunto, o Conselho Superior é formado por sete conselheiros: três de livre nomeação do governo estadual, um representante do quadro funcional da Agergs a partir de eleição e lista tríplice, dois representantes dos consumidores e um representante dos concessionários.

Ao final de 2014, cinco conselheiros estavam nomeados e em exercício, restando ainda inoperantes as cadeiras relativas aos consumidores, já há alguns anos; embora tenha havido meses com somente três conselheiros empossados. Quanto aos representantes dos consumidores, caberia salientar que houve uma mudança na forma de escolha dos mesmos em 2011, redundando de fato, até o momento, no esvaziamento daqueles assentos.

No lado oposto, as diretorias executivas abrigam os especialistas<sup>9</sup>, dada sua função objetiva, baseada na ciência, produzem documentos oficiais a partir de números colhidos junto aos agentes públicos e privados, bem como dados primários por meio de trabalho de campo. Assim, relatórios, informações, notas técnicas e estudos diversos versam distintamente sobre um leque de assuntos dos mais específicos aos mais gerais, visando orientar o conselho, notadamente sobre os serviços regulados pela agência. Ou seja, de um lado há a proposição de ações ditas técnicas, mais ou menos vinculadas a calendários e conteúdos normativos formais, que visariam à regulação dos mercados regulados; emitidas com o propósito explícito ou tácito, conforme o caso, de subsidiar o processo de tomada de decisão pelo Conselho Superior, que, por seu turno, não precisa obrigatoriamente basear seus respectivos votos no trabalho dos técnicos da agência. Trata-se de um fator que, historicamente, tem tensionado a relação entre a direção e as diretorias executivas. Contudo, tais ocorrências, segundo os relatos, têm variado conforme a composição desses dirigentes no tempo, culminando com o período atual, com o acirramento do conflito técnico-político.

Além disso, a Agergs possui 66 cargos efetivos, de técnico superior, preenchidos parcialmente por meio de 40 nomeações, isso em meados de 2014 (Quadro 1). A análise da composição do grupo de servidores permite perceber certo contraste na coluna vagas disponíveis entre o grau A e os graus B e C, evidenciando um histórico de forte rotatividade da mão de obra na fase inicial de ingresso.

---

(9) No texto original da lei nº10.931 o art. 13 determinava que “os diretores dos departamentos executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior dentre os servidores efetivos” (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Esse texto foi modificado em 1998: “Os diretores executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior, preferentemente dentre os servidores efetivos da AGERGS” (RIO GRANDE DO SUL, 1997, grifo nosso).

Quadro 1 – Pessoal Técnico

| TÉCNICO SUPERIOR |                  |                   |                   |
|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| GRAU             | VAGAS EXISTENTES | VAGAS PREENCHIDAS | VAGAS DISPONÍVEIS |
| A                | 12               | 15                | -3                |
| B                | 9                | 0                 | 9                 |
| C                | 9                | 2                 | 7                 |
| D                | 9                | 8                 | 1                 |
| E                | 9                | 3                 | 6                 |
| F                | 9                | 5                 | 4                 |
| G                | 9                | 7                 | 2                 |
| Total            | 66               | 40                | 26                |

Fonte: Núcleo de Administração e Recursos Humanos da Agergs.

Nota: posição em 27/08/2014.

### 3. DO MARCO TEÓRICO GERAL À MODELAGEM ANALÍTICA ESPECÍFICA

Norteadas pela experiência estadunidense, as ciências econômicas apresentam uma diversidade de enfoques, cuja origem remonta à busca por aplicar a teoria econômica ao comportamento político dos agentes sociais. Estes, e seus interesses díspares ou contraditórios, tratavam de capturar a regulação dos mercados em que atuavam (BECKER, 1983; PELTZMAN, 1976; STIGLER, 1971): o interesse e a captura são centrais nesse tipo de análise.

Entretanto, anunciamos a mudança de espaço de investigação, bem como a ampliação do escopo disciplinar, incorporando outras ciências sociais complementares, agregando novos elementos conceituais ao estudo. Com isso, esperamos propor um modelo de análise baseado numa visão relacional sistêmica específica. Ela dar-se-ia no sentido de melhor adequar-se à abrangência de objetivos normativos e desenhos institucionais presentes nos contextos de ação formados a partir da ativação das estruturas sociais observadas. Isto é, uma proposição cujo mérito estivesse na adequação contextual. Esta, por sua vez, consubstanciada num relativo (des)equilíbrio dinâmico na funcionalidade das relações sociais, nem sempre expressas em contratos e leis estáveis, mas que configuram normas de comportamento em consonância com as visões de mundo dos agentes sociais, polos relacionais distintos.

Grosso modo, trabalharemos no intervalo classificatório aberto a partir da problematização e da desconstrução da fronteira que separa os polos dicotômicos, normalmente utilizados em abordagens estruturalistas. Assim, a empiria funcional observada e/ou relatada passaria por um processo de diluição de diferenças; resultando em análise não prescritiva, mas descritiva; por meio de classificação relativa, comparativamente; redundando numa teoria contextual com implicações mais ou menos gerais. Um empreendimento mais trabalhoso, já que não admite as generalizações aprioristas das teorias gerais, mas a leitura minuciosa das informações disponíveis, montando um mosaico de dados de pesquisa à guisa de realidade possivelmente observável. Essa é a moldura teórica desta proposta. Passemos, então, ao desenho do quadro desejado a partir de teorias e conceitos consagrados.

Na teoria econômica, os sistemas de transporte são comumente utilizados como exemplos de monopólio natural. Tal estrutura é considerada uma falha de mercado, no sentido de enviesar a alocação ótima dos recursos sociais. Originalmente, é um estado de coisas que vem justificar sua regulação por parte do Estado. Contextualmente, dado um sistema suficientemente descentralizado de economia de mercado, mas especialmente, quando conjugado a restrições financeiras e técnicas crônicas do Estado, esse serviço público pode ser confiado a agentes privados. A implementação de tal delegação consiste em um processo de regulamentação, em que a atividade de regulação passa a ser exercida, no caso brasileiro, por autarquias de regime especial que, então, tornam-se responsáveis pelo funcionamento do mercado regulado ao definir seus preços, quantidades, qualidades e destinação.<sup>10</sup>

Dialogicamente à conceituação econômica inicial, podemos definir a função de regular como atividade de normatizar, controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados, em meio ao processo de descentralização econômica e desconcentração administrativa. Isto é, enquanto a justificativa teórica da regulação é desenvolvida em economia, a atividade tem seu funcionamento balizado pelas ciências jurídicas. O direito administrativo provê uma série de conceitos e instrumentos, permitindo entender e implementar a regulação via regulamentação. Ao mesmo tempo, o funcionamento concreto de tais instrumentos é constantemente atravessado pela reprodução de estruturas culturais locais determinantes à efetividade fática, *pari passu*, distanciando-se da formulação conceitual rigorosa inicial, enquanto estabelece um dado nível de formalismo característico ao *éthos* específico, numa concretização fática inerente à política. É desse modo que também a regulação do mercado

---

(10) Por outro lado, Peci (2007a) destaca o surgimento do processo de agencificação brasileiro a partir do modelo americano, ao ponto de configurar certo modismo, dada a janela de oportunidade política aberta a partir do enforcement de organismos internacionais multilaterais, bem como do Poder Executivo da União. O autor ilustra tal exagero com o caso da Ancine, uma agência voltada à produção cinematográfica, cujas atribuições não guardariam relação com a conceituação aqui discutida.

de transportes passa a ser um campo de produção de políticas públicas.

Comumente, a análise de políticas públicas se vale da abordagem sequencial para delimitar seu objeto. Essa abordagem separa a política pública nas fases de formulação, implementação e avaliação, cada qual com atores, arenas e variáveis explicativas bem delimitadas (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Muito embora nos somemos aos que buscam descaracterizar tais fronteiras classificatórias, inicialmente seguiremos tal segmentação, focando na implementação da regulação do sistema de transporte.

O campo da análise da implementação apresenta duas questões norteadoras fundamentais: definir as variáveis que influenciam o processo, e minimizar os problemas de implementação. Nesse caminho, a literatura especializada (ver HILL; HUPE, 2014; WINTER, 2014) aponta para duas abordagens basilares que ficaram conhecidas como *top-down* e *bottom-up*. A despeito dos novos desenvolvimentos, como as redes de políticas públicas e o(s) conceito(s) de governança, a produção acadêmica da área é repetitiva em afirmar a força das duas abordagens na conformação do campo de análise e a influência de suas limitações no desenho dos novos modelos (HILL; HUPE, 2014; HUPE, 2014; HUPE; HILL; NANGIA, 2014; RYKKA; NEBY; HOPE, 2014).

No que nos interessa aqui, a dicotomia *top-down/ bottom-up* é relevante, pois ilumina as fronteiras entre centralização e descentralização presentes na relação entre formulação e implementação de políticas públicas e facilita o diálogo com os outros campos disciplinares relevantes. Isso é válido principalmente quando tratamos de regulação estatal de atividades econômicas, empreendimento marcado pela separação entre as fases de formulação e de implementação, bem como pela relação entre atores de distintas inserções institucionais e seus interesses específicos.

No que tange à relação entre formulação e implementação, a semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem é, aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados no campo (LIMA; D'ASCENZI, 2014). Na abordagem *top-down* essa ideia seria expressa por meio do foco da análise que valoriza o processo de formulação da política pública, centrando-se nas variáveis referentes às normas que a estruturam. Aqui, assumir-se-ia que o processo de formulação é permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação diria respeito ao âmbito da prática administrativa. Pressupõe-se que uma vez criada, a política conformar-se-ia em um processo técnico de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Por seu turno, a abordagem *bottom-up* questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação, e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas

e a definição exata de resultados aumentariam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (ELMORE, 1996). O modelo enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política viesse a ser implementada, tomando como variáveis centrais as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Considera-se que a política muda à medida que é executada. A implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

Muito embora esse modelo parta da aceitação da centralização decisória na elaboração do plano, esta é questionada a partir da inserção da discricionariedade como um elemento causador de mudanças não previstas no planejamento. Tal discricionariedade criaria um espaço decisório capaz de modificar as intenções originais. Assim, a implementação é percebida como um processo intrinsecamente descentralizado.

Portanto, a abordagem *bottom-up* assentaria-se no entendimento de que os problemas de implementação decorrem de conflito de interesses, cuja minimização dependeria da obtenção de cooperação dos participantes do processo.<sup>11</sup> Desse modo, a solução para os problemas da implementação passaria pela construção de instituições ou de mecanismos que permitissem criar um contexto de cooperação para os participantes.<sup>12</sup>

Nossa proposta, por seu turno, busca um terceiro tipo de abordagem, que navegue entre conceituações interessadas em disputa pelo significado relevante do contexto dado. Por isso, passíveis de apreensão tão somente por meio de método empírico atento aos discursos e ações dos atores envolvidos. Em uma possibilidade de integração que, por vezes, pode dar-se via inovação, mas que certamente precisa começar por seu histórico particular.

Aprofundando a questão da especificidade do contexto brasileiro, o processo de institucionalização das agências reguladoras nacionais teve início nos anos 1990, quando do auge do pensamento neoliberal desregulamentador. Paradoxalmente, o Brasil passou a criar tais órgãos enquanto o Primeiro Mundo tratava de combater e encerrar seus congêneres ideologicamente, sob a influência do chamado Consenso de Washington (PECI, 2007a); e o outrora denominado Segundo Mundo passava a adotar políticas pró-mercado, tendo em vista o equacionamento de problemas funcionais do sistema econômico então vigente.

---

(11) Lembremos que as teorias da economia da regulação têm no (conflito de) interesse, e na possibilidade de captura do regulador pelas empresas, a categoria central. Portanto, trata-se de mais um novo grupo de interessados, os implementadores, numa espécie de garbagem ideológica, ou ainda como na política do IFRS retratada em D'Ascenzi e Lima (2011).

(12) Concepção que pode ser classificada como funcional behaviorista, especialmente presente no campo das ciências administrativas.

Embora o contexto de endividamento público estivesse presente mundo afora, seu enfrentamento deu-se de maneira distinta, não tendo sido possível encontrar evidências diretas que vinculassem os formuladores das políticas brasileiras a ideologias de cunho liberal.<sup>13</sup> Distintamente, o incentivo parecia advir da necessidade de enfrentar o déficit público<sup>14</sup> em meio à busca pela estabilidade econômica, concentrando recursos para novas políticas sociais vinculadas à promulgação da Constituição Federal, ainda em fase inicial de formulação. Dado tal estrangulamento, ter-se-ia caminhado para uma estratégia de descentralização e desconcentração das políticas públicas em geral. Foi assim que, desde o final dos anos 1980, o Estado empresário foi cedendo espaço ao Estado regulador, em meio ao processo que ainda conjugou desmobilização de ativos econômicos e delegação de serviços públicos. Um longo processo de reformas sempre inacabadas.

Desse modo, concomitantemente à relativização da fronteira formulação-implementação, nosso modelo sugere problematizar o paradoxo centralização-descentralização na tarefa social da alocação de recursos sociais escassos, bem como concentração-desconcentração institucional, dada a situação descrita, em que há impossibilidade fática de o Estado prover todos os serviços necessários ao atendimento da nova Constituição.<sup>15</sup> Tal quadro suscitou diversas propostas de análise da “função reguladora do Estado”<sup>16</sup> junto às demais ciências sociais e suas inter-relações.

Por isso, indicamos uma construção que julgamos mais adequada ao contexto analisado. Entendemos que entre os polos dicotômicos clássicos que oferecem apenas duas possibilidades de enquadramento da realidade, Estado ou mercado, é que se pode encontrar a realidade observada; em que o mercado é regulamentado pelo Estado. Nessa visão, as extremidades passam a serem abstrações utilizadas na caracterização de alguma dimensão ou evento frente ao objeto de pesquisa empírica. No centro da análise, o contexto formado pela reprodução de estruturas sociais observáveis, em meio aos atores sociais e seus discursos e ações, passíveis de fragmentação analítica, classificáveis em termos de seus respectivos elementos conceituais.

Em nosso caso concreto, pelo menos dois polos opostos podem ser vislumbrados a partir dos objetivos institucionais da Agergs, frente aos ideais normativos

---

(13) Ver Bresser-Pereira (2016).

(14) Ainda nos dias de hoje, ver Rocca (2015).

(15) A escassez é categoria de estudo central junto à economia, a partir da qual se constata que os recursos materiais pertinentes são considerados limitados, o mesmo não ocorrendo com as necessidades humanas, tidas como ilimitadas.

(16) Para não privilegiarmos esta ou aquela ciência social: a pesquisa ao termo exato, entre aspas, suscitou a ocorrência de 4.020 ocorrências no Google e de 314 na modalidade Acadêmico.

que consubstanciam a procura concomitante por equilíbrio econômico-financeiro e por modicidade tarifária. Pioneira, a teoria econômica permite tratamento teórico para a questão colocada a partir da definição do ótimo de Pareto. Ele costuma ser utilizado para descrever situações junto às quais nenhum dos agentes de uma dada estrutura social conseguiria melhorar sua posição sem, com isso, piorar a de outro. Contudo, entendemos que qualquer tipo de equilíbrio apenas faça sentido em termos teóricos, cuja consecução ainda precisasse passar pelas ciências jurídicas, mas, sobretudo, pela atividade política. Assim, mesmo que o papel em branco continue aberto às possibilidades, nada garante que tal condição seja necessariamente desejável em termos sociais e/ou por parte do poder concedente e suas instâncias deliberativas/burocráticas.

Isso se dá principalmente quando tratamos de excepcionalidades teóricas, explicadas através de proposições que explicitam falhas de mercado, como às decorrentes do direito à mobilidade, que tão bem representa a utilidade do conceito de monopólio natural. Esse termo é utilizado para classificar mercados operados com base em tecnologias caracterizadas por elevados custos fixos e um custo marginal muito baixo, como o nosso caso concreto.<sup>17</sup> Conforme o caso empírico da Aulinor, para tais mercados, a teoria manda utilizar o custo médio para o estabelecimento do preço do serviço. “Os reguladores governamentais estabelecem que preço é permitido às empresas de utilidade pública cobrar [...] [para] produzir num nível de onde o preço se iguala aos custos médios” (VARIAN, 1993, p. 457). Portanto, cabe à agência reguladora o cálculo do coeficiente tarifário<sup>18</sup> à guisa do custo médio de operação do sistema com base nas informações prestadas pelos delegatários.

A teoria econômica nos informa, ainda, que, em tais relações, tenderia a prevalecer a “assimetria de informações”, dividida em dois tipos, endógena e exógena à firma regulada. Isso porque as empresas prestadoras de serviço podem (in)advertidamente ocultar algumas de suas ações, como também informações específicas. Por vezes, ações e informações que precisariam figurar no cálculo do ente regulador.<sup>19</sup> Ou seja, as delegatárias operam o sistema e, a partir disso, efetuam os registros; enquanto à agência restaria regular o sistema com base em dados secundários, majoritariamente fornecidos pelas empresas em questão. Tal situação exemplifica claramente uma relação assimétrica, determinada *a priori*. Em termos

---

(17) Quais os custos envolvidos no transporte de um passageiro a mais, dado que o serviço já esteja todo estruturado e funcionando? Caso a tarifa fosse determinada com base no custo marginal, ela estaria próxima de zero.

(18) O cálculo do coeficiente tarifário envolve o custo por quilômetro, a lotação média, e o índice de aproveitamento econômico.

(19) Conceitualmente definidos de risco moral (ação oculta) e de seleção adversa (informação oculta), respectivamente.

relacionais, o encaminhamento a esse imbróglho se dá pelo poder de polícia do Estado. Assim, as agências reguladoras podem solicitar documentos e informações, realizar fiscalizações, aplicar multas etc., tendo em vista o exercício da função reguladora sobre qualidades, quantidades e tarifas do serviço público delegado.

## 4. A ATIVIDADE REGULATÓRIA

### 4.1. ATORES E VISÕES DE MUNDO

Se é que se podem explicar as decisões governamentais a partir de enfoques ideológicos, o Brasil recente e o Rio Grande do Sul, nessa questão em particular, parecem ilustrar a necessidade de relativizar tal enfoque geral. Na experiência gaúcha então, o processo de descentralização teve início com a lei estadual n. 10.086 de 1994, no governo Collares (PDT), mas implementação no governo Britto (PMDB) em 1997. Mais uma vez, a desconstrução conceitual da realidade se impõe para o entendimento de mais essa resultante. Aqui, os modelos explicativos tradicionais mostraram-se limitados.

Diacronicamente à sua existência, tem-se que a Agergs passou por períodos turbulentos e por calmarias. No período 1999-2002, durante o governo Dutra (PT), foram impetradas duas ações diretas de inconstitucionalidade: uma contestando a própria existência da Agergs em sua autonomia como tal; e outra, buscando caracterizar a função de conselheiro como a de um cargo de confiança do governador: ambas rechaçadas pelo STF. Após certa calmaria experimentada no período seguinte (2003-2006), no governo Rigotto (PMDB), o governo Crusius (PSDB) transferiu a Agergs do gabinete do vice-governador para a Secretaria de Planejamento, em meio a uma reforma administrativa.

Por seu turno, de 2011 a 2014, o governo Genro (PT) volta à carga, utilizando táticas mais sutis no sentido de capturar a agência, valendo-se da reforma administrativa promovida pelo governo tucano para, *de facto*, minar sua autonomia. Isso porque, a partir desse movimento pluripartidário, tornou-se possível arquitetar e consolidar o entendimento de que a autarquia não poderia firmar contencioso junto ao Poder Judiciário, restando dependente da Procuradoria Geral do Estado (PGE) para tanto.<sup>20</sup> Desse modo, internamente à Agergs, os pareceres emi-

(20) Segundo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 115, competem à Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial e a consultoria jurídica do estado, além de outras atribuições que lhe forem cometidas por lei, especialmente propor orientação jurídico-normativa para a administração pública, direta e indireta (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

tidos pela PGE passaram a ter normatividade incontestada. Ou seja, o texto direto e explícito da lei estadual n. 10.931 perdeu significado fático, em vista a um artigo genérico da Constituição do Estado, anterior à existência da agência, sem que a lei estadual em questão fosse tornada formalmente sem validade (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Concluindo, a sentença do STF foi além do que previa a lei, outorgando maior autonomia à agência, sem que isso redundasse em efetividade, mas tão somente em mudança de estratégia do governante visando à captura da agência.<sup>21</sup>

Portanto, uma teoria da captura aplicável a esse contexto específico teria conformação absolutamente diversa às comumente utilizadas em economia da regulação, já que a única maneira de empresas submeterem a regulação a seus interesses dar-se-ia via captura do Poder Executivo. É assim que a pretensa autonomia legal não resiste ao exame fático: a utilização do próprio Caixa tem passado pela aprovação da fazenda estadual; a organização do trabalho, pela deliberação da Secretaria de Planejamento; a pessoa jurídica não pode estabelecer contencioso, senão pela procuradoria estadual; que ainda disciplina a leitura de todo e qualquer corpo normativo por meio de pareceres que, *de facto*, para a Agergs, têm se mostrado vinculantes. Ao que o exame indicou, dadas as seguidas derrotas no STF, foram criando-se subterfúgios interpretativos que têm se mostrado eficientes para adequar a legalidade à realidade cultural, ao que reestabelece certa tipicidade formalista, enquanto demonstra limites à descentralização das políticas públicas, concretamente.

Mais de perto ainda, o logotipo inicial da Agergs era o desenho de um triângulo equilátero cujos vértices continham três engrenagens, cada qual nomeada de usuários, governo e empresas: representava a ideia de um árbitro equidistante da relação social estabelecida em meio ao serviço público delegado. Mais tarde, toda essa feição germinadora foi substituída por um triângulo estilizado com as cores da bandeira do Rio Grande do Sul. Isso expressou a concretização da ideia original: de uma ferramenta institucional de descentralização da administração pública voltada às políticas de Estado para alguma outra coisa distinta. Com isso, promoveu-se a tradução do possível tendo em vista nossa cultura específica.

A marca parecia demarcar os diferentes interesses que perpassariam a regulação da atividade econômica. Tal caracterização, baseada em interesses, também pôde ser encontrada no imaginário de seu quadro técnico, responsável por operacionalizar as ações da Agergs. Isso foi observado no processo de elaboração do documento técnico trazido à análise, a NT 03. Quando se tinha dois tipos de visões de mundo identificáveis, em disputa hegemônica<sup>22</sup> consubstanciada naquele documento:

---

(21) Ver Brasil (2001).

(22) Hegemonia no sentido gramsciano: ao contrário da lógica marxista, de soma-zero, a composição resultante se afasta dos lados em disputa e produz algo novo; nem um nem

- de um lado, uma visão explicada por meio do princípio da igualdade, pressupondo que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “[d]ar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1996, p. 42). A partir dessa ideia, operada em meio ao contexto formado pela assimetria de informações entre empresas e agência, entendeu-se haver busca sistemática pela modicidade tarifária, mesmo quando a expensas dos demais objetivos institucionais;
- de outro, um espectro de ideias expressas por meio de princípios contábeis, da teoria dos custos, do interesse público ou ainda, da teoria dos sistemas, imaginando o sistema de transporte em função do interesse de todos os atores envolvidos, que precisam do sistema funcionando em seu dia-a-dia, restando desregulado quando tratado a partir da supremacia do interesse de algum dos polos da relação; ou ainda como numa relação de gênero, cuja estrutura social apenas existe devido à agência recíproca.

Entretanto, o resultado da referida disputa hegemônica mostra-se sempre em processo. Isto é, um produto parcial, já que a NT 03 em si ainda precisará passar pelo crivo de um conselheiro-relator; mas também de uma audiência pública, quando usuários e empresas poderiam, em tese, defender seus interesses e ideias; para finalmente ter-se o parecer final do conselheiro-relator submetido ao voto de seus pares. Idealmente, seria assim que uma resolução do Conselho Superior tomaria corpo, restando pronta à implementação por parte da Metroplan (poder concedente), que, salvo em sua tempestividade, raramente deixa de fazê-lo. Um longo processo decisório centralizado, já que conta apenas com a participação efetiva de uns poucos servidores; além de, em nível subordinado, algumas empresas mais bem estruturadas; em que normalmente perdem-se alguns dos objetivos regulatórios originais da teoria motivadora da ação política.

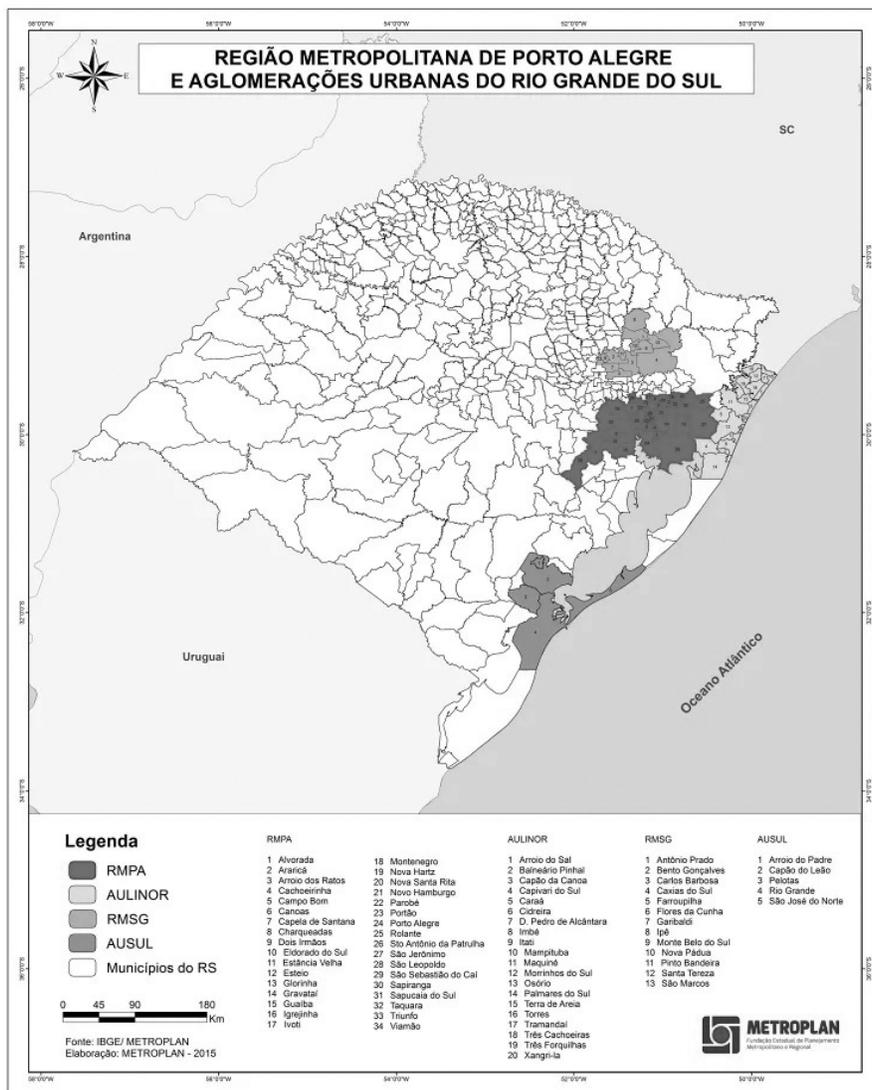
## 4.2. A MOBILIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS DA AULINOR

Região alvo da ação do Estado por meio da Agergs, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Figura 2) restou instituída pelo Rio Grande do Sul através da lei complementar de n. 12.100 de 2004, sendo composta por 20 municípios: Torres, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara, Arroio do Sal, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Itati, Maquiné, Terra de Areia, Capão da Canoa, Xangrilá, Imbé, Osório, Tramandaí, Cidreira, Balneário Pinhal, Palmares do Sul, Capivari do Sul, e Caraá.

---

outro, mas outra coisa; concretamente, a NT 03.

Figura 2 – Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinor)



Fonte: Metroplan (2016).

Ao longo do tempo, a região tem recebido um grande fluxo migratório, implicando em um dos maiores crescimentos demográficos gaúchos, bem acima da média nacional (IBGE, 2016). A urbanização tem sido intensa, sobretudo no cordão urbanizado de quase 70 km que se estende de Arroio Teixeira em Capão da Canoa a Nova Tramandaí. A população fixa, segundo o censo IBGE de 2010, era

de 284.046 habitantes, distribuídos em uma área de 5.136,723 km<sup>2</sup>. Com isso, sua densidade demográfica era de 55,3 hab/km<sup>2</sup>. É importante ressaltar que as praias da Aulinor recebem grande fluxo de turistas de dezembro a março, o que tem impactado a demanda por serviços públicos.

Até o ano de 2007, o sistema de transporte intermunicipal de passageiros da região era composto por linhas classificadas como de longo curso e suburbanas do interior, tendo no Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (Daer) seu gestor e poder concedente. A partir de então, o TIP da região passou a ser gerido pela Metroplan. Atualmente, o sistema conta com 54 linhas de ônibus, subdivididas em outras tantas seções tarifárias,<sup>23</sup> socializando a mobilidade da população. Tal serviço é prestado por seis empresas privadas delegatárias: Unesul de Transportes Ltda., Expresso São José Ltda., Expresso São Marcos Ltda., Expresso Palmares Turismo Ltda., Citral Transporte, e Turismo S/A, Torrescar Transportes e Turismo Ltda. Esta última incorporou as linhas antes atendidas pelas empresas Capão da Canoa Turismo Ltda. e Auto Viação Serra Mar Ltda., que deixaram de operar no sistema.

#### 4.3. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA PÚBLICO DE TIP NA AULINOR

Do ponto de vista estritamente legal, o serviço público não está ancorado em processo licitatório ou contrato formal, caracterizando-o como juridicamente precário. Afinal, não há estabelecimento prévio de parâmetros regulares para a oferta de serviços pelas empresas delegatárias, inclusive no que tange ao calendário de reajustes e revisões periódicas. Subsidiariamente, ao invés do aparato legal apropriado a um monopólio natural, como seria o caso, foi-se criando jurisprudência por meio de diferentes trajetórias particulares, de aparato infralegal, além de acordos e permissões específicas a demandas particulares. Em meio a esse imbróglia, ressaltamos alguns pontos para análise.

Em termos mais gerais, é difícil perceber as fases do ciclo ou a regularidade dos componentes que usualmente caracterizam analiticamente uma política pública. Enquanto a formulação perde-se na história da região, a primeira tentativa de avaliação deu-se após os cálculos da NT 03, em análise, figurando à guisa de uma introdução, já que a prática era inédita na instituição.

Quanto a questões específicas, salta aos olhos a intempestividade dos processos administrativos, acumulando períodos de atraso frente ao calendário de reajus-

---

(23) Cada seção tarifária contém um número particular de locais de parada na linha de ônibus, onde os passageiros podem (des)embarcar pagando uma determinada tarifa de transporte pelo trecho percorrido.

tes e revisões tarifárias, mesmo que regulamentado por meio de resoluções da Agergs e da Metroplan (poder concedente). Dessa forma, enquanto os processos anuais de reajustamento vêm acumulando retardamento crescente; nenhuma revisão tarifária foi efetivada até o momento em que este texto é redigido, muito embora o trabalho técnico, realizado pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da agência, estivesse pronto desde setembro de 2014. Salienta-se que a continuidade do serviço público, determinada por lei, depende do equilíbrio econômico-financeiro, especialmente tendo em vista o acirramento do processo inflacionário e os recentes ganhos reais de salários dos últimos anos. O problema ganha dimensão com o que segue.

Análises da utilização do sistema com base nos boletins de oferta e demanda (BOD)<sup>24</sup> organizados pela Metroplan permitem valorar algumas características e tendências do sistema local. Desse modo, foi fácil perceber que, enquanto a região tem percebido aumentos na densidade populacional acima da média nacional, a análise horizontal do BOD indicou queda de 22,1% no número de usuários entre 2007 e 2013. Embora essa diminuição não seja exclusividade da região,<sup>25</sup> a proporção encontrada é prejudicial ao equilíbrio do sistema.

Por outro lado, a análise vertical do boletim indicou um progressivo aumento na sazonalidade do serviço que, no último ano da série (2013), concentrou 13,6% da atividade em janeiro (a mais alta) e 5,7% em novembro (a mais baixa). Tal tendência resta evidente a partir da ampliação do período analisado. Fazendo assim, observamos um salto da média de 96,9% entre o pico e o vale nos três últimos anos (2011-13) para 139% em 2013, num claro acirramento da sazonalidade. No mesmo sentido que o demonstrado pela análise temporal, essa característica também vem promover o encarecimento do sistema. Dessa feita, devido ao fato de tanto a frota de ônibus, quanto a quantidade de mão de obra, consideradas adequadas às necessidades do serviço, apresentarem variações significativas entre os períodos de alta e de baixa utilização. Afinal, somados, tais componentes são responsáveis por quase metade do custo médio do serviço (Quadro 2), dadas as respectivas participações de 13% e de 37%.

---

(24) Trata-se de uma planilha em formato excel não publicizada que detalha um compilado de informações quantitativas do mercado de TIP em questão a partir da estruturação planejada para o serviço e dos dados fornecidos pelas próprias empresas para a Metroplan.

(25) Ver Carazzai (2015).

## 4.4. A NOTA TÉCNICA DT – Nº 03/2014: UMA ETAPA DO PROCESSO SOCIAL

Em meio aos produtos gerados pelas diretorias executivas da Agergs, destacamos as notas técnicas. Especificamente, a NT 03,<sup>26</sup> em termos de sua construção e trâmite. Tendo sua origem vinculada a uma diretoria executiva, tais documentos versam diretamente sobre os serviços regulados. Mesmo quando, em um primeiro momento, vinculem-se a processos específicos, costumam manter seus efeitos no tempo em meio a novos processos, consolidando conhecimentos e metodologias referenciáveis para trabalhos futuros, uma vez aprovadas pelo conselho da agência. Portanto, tratamos de um documento tido inicialmente como eminentemente técnico, embora sujeito à deliberação política formal.

Do ponto de vista do controle social, é preciso admitir que a atividade reguladora tem-se caracterizado como eminentemente endógena à própria agência, sem muitas possibilidades de participação externa, dadas a complexidade de cálculo, a formatação do processo administrativo em meio à construção política da regulação, e a exiguidade na publicização da base de dados ou mecanismos efetivos de *accountability*.

Assim, realçaremos o protagonismo inicial das visões de mundo do corpo técnico da Agergs, buscando relativizar a dicotomia técnica-política presente no discurso dos atores. Mesmo porque, na falta de um banco de dados específico enquanto fonte compartilhada de informações acessíveis ao público em geral, de mecanismos de consulta pública inicial, bem como de uma participação efetiva (voluntária ou formal) dos atores interessados, o trabalho de confecção do documento em foco fora guiado exclusivamente por metodologias já consagradas em meio a outras NTs, complementadas por algumas adequações às especificidades do trabalho, sempre a juízo do corpo técnico, nem sempre unânime. Vamos ao contexto que cercou a construção do documento.

Originalmente, tinha-se que o trabalho fracassara nas tentativas perscrutadoras anteriores. Ao invés de uma revisão, que define a tarifa com base no custo médio do serviço, o sistema vinha sendo regulado em meio a eventos e trajetórias entrecruzadas, mais em acordo às prerrogativas políticas e às janelas de oportunidade de cada agente social. Quanto ao papel da Agergs, além das tentativas infrutíferas de revisão tarifária, houve a efetivação de alguns reajustes, embora com atrasos crescentes.

Em termos metodológicos, partia-se de uma base quase instituída, principalmente por ocasião das revisões tarifárias das Aglomerações Urbanas do Sul

---

(26) Formalmente, os processos da Agergs são públicos, devendo permitir o acesso a partir do setor de protocolo ou do sítio (Agergs, 2016).

(Ausul) e do Nordeste (Aune), respectivamente emitidas nos anos de 2008 e de 2012; além da revisão tarifária da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) de 2013.<sup>27</sup> Singularmente a esse processo, dada à complexidade da empreitada, permeada pelos fracassos anteriores, optou-se pela seleção de uma amostra de empresas de referência, que reunissem o maior número possível de características funcionais do TIP da Aulinor. A partir de tais parâmetros, gerais e específicos, prevaleceu o argumento da necessária disponibilidade de dados minimamente consistentes, além de uma participação de mercado relevante, mas que também representasse os principais componentes qualitativos daquele serviço público. Algo que envolvia todo tipo de atuação passível de registro: passageiros transportados, receitas auferidas, quantidade e qualidade da frota, distâncias percorridas, extensão das linhas, padronização de itens de custo contabilizados, etc.

Foi assim que se verificou que as empresas São José e Unesul figuravam como as duas maiores operadoras daquele mercado, apropriando-se de aproximadamente 83% do faturamento do sistema; reuniam as características distintivas tidas como mais importantes; e contavam com sistemas de informação relativamente mais disponíveis e coerentes. Ilustrativamente, um aspecto relevante dizia respeito à utilização de diferentes tipos de ônibus no sistema: veículos rodoviários, mais caros e típicos para longo curso; e veículos (inter)municipais, mais baratos e utilizados em distâncias mais curtas.

Complicando a questão, alguns veículos operavam simultaneamente em mais de um sistema e, no interior destes, com cargas e encomendas. Um conjunto de estratégias operacionais para ganhos marginais de produtividade, mas que vêm dificultar o cálculo do agente regulador. Viabilizando tais estratégias, tornando-as legalmente possíveis, havia toda sorte de acordos firmados entre algumas empresas e os respectivos poderes concedentes: de um lado, Daer, Metroplan ou municípios; de outro, uma empresa privada. Além disso, caberia observar que a apuração de algumas multas aplicadas pela Metroplan a uma das empresas da Aulinor permitia perceber que as táticas adotadas nem sempre estiveram completamente amparadas ou livres de risco. Como produto final, foi montada a planilha tarifária, exposta no Quadro 2, redundando em um coeficiente tarifário.

---

(27) Quanto aos municípios que compõem a região metropolitana de Porto Alegre e cada uma das aglomerações urbanas, consulte em Metroplan (2016).

Quadro 2 – Planilha Tarifária

(continua)

| Valor do PMA (km)                    | INSUMOS           | 103869,9383 | UNIDADE           | PARÂMETRO | VALOR (R\$) | R\$/KM | PART. % |
|--------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-----------|-------------|--------|---------|
| Óleo Diesel                          |                   |             | L/Km              | 0,289838  | 2,1973      | 0,6369 | 17,80   |
| Óleo de Transmissão                  |                   |             | L/Km              | 0,000137  | 6,1085      | 0,0008 | 0,02    |
| Óleo de Caixa                        |                   |             | L/Km              | 0,000239  | 5,9040      | 0,0014 | 0,04    |
| Óleo de Carter                       |                   |             |                   | 0,001328  | 6,6120      | 0,0088 | 0,25    |
| Rodagem (vida útil de 176.103,53 Km) |                   |             | Pneu + Re-cap./Km | 0,000034  | 1701,2638   | 0,0580 | 1,62    |
| Outros custos operacionais           |                   |             | % Veículo         | 0,008708  | 356035,4294 | 0,0298 | 0,83    |
| Peças e Acessórios                   |                   |             | % Veículo         | 0,056413  | 356035,4294 | 0,1934 | 5,4     |
| Motorista:                           | Remun. e encargos |             | h/veic. ano       | 36,744686 | 1779,009981 | 0,6293 | 17,59   |
|                                      | Vale alimentação  |             |                   | 22,526444 | 12,2202     | 0,0451 | 1,26    |
|                                      | Cesta básica      |             |                   | 24,510638 | 133,4808    | 0,0252 | 0,70    |
|                                      | Plano de Saúde    |             |                   | 24,510638 | 119,8532    | 0,0224 | 0,63    |
|                                      | Seguro de Vida    |             |                   | 24,510638 | -           | -      | 0,00    |
| Cobrador                             | Remun. e Encargos |             | h/veic. ano       | 25,311819 | 902,016230  | 0,2198 | 6,14    |
|                                      | Vale alimentação  |             |                   | 15,633587 | 12,2202     | 0,0313 | 0,87    |
|                                      | Cesta básica      |             |                   | 17,010638 | 133,4808    | 0,0175 | 0,49    |
|                                      | Plano de Saúde    |             |                   | 17,010638 | 119,8532    | 0,0155 | 0,43    |
|                                      | Seguro de Vida    |             |                   | 17,010638 | -           | -      | 0,00    |

Quadro 2 – Planilha Tarifária

(continua)

| Insumos                              | unidade          | PARÂMETRO | VALOR (R\$)       | R\$ / KM | PART. % |
|--------------------------------------|------------------|-----------|-------------------|----------|---------|
| Fiscal                               | h/veic. ano      | 2698480   | 1247,872205       | 0,0528   | 1,48    |
|                                      | Vale alimentação | 2698480   | 12,2202           | 0,0054   | 0,15    |
|                                      | Cesta básica     | 2,936170  | 133,4808          | 0,0030   | 0,08    |
|                                      | Plano de Saúde   | 2,936170  | 119,8532          | 0,0025   | 0,07    |
|                                      | Seguro de Vida   | 2,936170  | -                 | -        | 0,00    |
| Pessoal Manutenção                   | % Pessoal        | 0,225141  |                   | 0,2409   | 6,73    |
| <b>CUSTOS VARIÁVEIS</b>              |                  |           |                   |          |         |
| Depreciação Frota                    | % Veiculo        | 0,066477  | 345.827,8465      | 0,2213   | 6,19%   |
| Remun. da Frota                      | % Veiculo        | 0,056729  | 345.827,8465      | 0,0221   | 0,62%   |
| Depreciação Frota Reserva            | 10% remun.       | 0,006648  | 345.827,8465      | 0,1889   | 5,28%   |
| Remun. da Frota Reserva              | 10% remun.       | 0,005673  | 345.827,8465      | 0,0189   | 0,53%   |
| Rem. Outros Ativos                   | % Veiculo        | 0,046826  | 356.035,4294      | 0,1605   | 4,49%   |
| Desp. Administrat.                   | % Veiculo        | 0,055481  | 356.035,4294      | 0,1902   | 5,31%   |
| Pessoal Administração                | % Pessoal        | 0,159577  |                   | 0,1707   | 4,77%   |
| <b>CUSTOS FIXOS</b>                  |                  |           |                   |          |         |
|                                      |                  |           | SUBTOTAL          | 3,2124   | 0,3657  |
|                                      |                  |           | TOTAL C/ TRIBUTOS | 3,5781   | 100,00% |
| <b>COEFICIENTE TARIFÁRIO</b>         |                  |           |                   |          |         |
| Calculado (custo km/ (aprov.* lot.)) |                  |           |                   | 0,162076 |         |

Quadro 2 – Planilha Tarifária

|                |        |
|----------------|--------|
| Lotação        | 40     |
| Aproveitamento | 55,19% |
| TRIBUTOS       | %      |
| PIS            | 0,6500 |
| CONFIS         | 3,0000 |
| ICMS           | 2,4000 |
| SETM           | 1,2600 |
| AGERGS         | 0,9100 |
| INSS           | 2,00   |
| TOTAL          | 10,22  |

Fonte: Agergs (2014a).

## 4.5. DIAGNOSTICANDO O DESEQUILÍBRIO NO TIP DA AULINOR

Dado esse contexto, a Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da Agergs elaborou a planilha tarifária e o cálculo do coeficiente tarifário do sistema (Quadro 2), ainda não implementado; motivada pelo art. 2º da resolução decisória n. 85 de fevereiro de 2014 (AGERGS, 2014b):

[...] o reajuste tarifário [na verdade uma revisão tarifária] de 2014 somente se dê pela nova metodologia de sistema tarifário, desenvolvida em conjunto entre técnicos da AGERGS e METROPLAN, com os cálculos de custos, índice de aproveitamento e percurso médio, até setembro de 2014.

O conceito de assimetria de informações perpassa todo o processo, tanto no modo tradicional, explicado durante a discussão teórico-metodológica, quanto em formato contextualizado, em sentido inverso, ambos em meio à relação Estado-empresa. No caso em pauta, tanto na maneira típica, quanto na heterodoxa, o conceito é caracterizado de diversas maneiras: pela intempestividade dos processos administrativos; pela impossibilidade fática de uma real auditoria dos dados fornecidos pelas empresas; pela inexistência de um banco de dados público e acessível para os sistemas do setor, enquanto base de cálculo recíproco; pelo esvaziamento da participação e do controle dos atores interessados; pela insegurança jurídica; pela fraca autonomia da agência; bem como pela relativa falta de profissionalização e de estruturação de parte significativa das empresas delegatárias e, em certa medida, da própria agência; etc. Assim, se a objetividade da ciência deve estar sempre sob suspeição, o conjunto desenhado então não teria como ter o condão de apreender todas as dimensões espaciais e temporais que especificam a Aulinor, dando margem crescente à subjetividade e ao sentimento de injustiça, de lado a lado.

Emblematicamente, trazemos ao exame o caso das linhas de ônibus que ligam Santa Terezinha a Parque Histórico ou ainda, a Jardim do Eden. Elas são alvo de uma política específica, cuja tarifa recebe “subsídio privado” não oficial, por apresentarem valores abaixo do adequado, sem que a operadora em questão recebesse qualquer tipo de compensação. Além disso, em acordo com a NT 03, elas ainda apresentavam o maior risco ao sistema de transportes analisado (Quadro 3), ao reunir ao mesmo tempo a maior defasagem tarifária à maior densidade populacional, afora responder por quase 30% do mercado.

Suplementarmente, a extensão de tais itinerários teve de ser seguidamente redimensionada devido aos valores divergentes encontrados em distintos momentos e/ou fontes de informação: originalmente no BOD-2013, posteriormente pela empresa operadora e, finalmente, um novo número foi auferido pela própria Metroplan, sempre com aumentos no percurso real. Isso ocorreu

em todos os casos pormenorizados. Seguidamente, o exame de dois números inconsistentes iniciais levava à apuração de uma terceira grandeza.<sup>28</sup> Isso significou que o custo médio calculado estava subestimado. Tudo sem considerar o retrabalho decorrente dos demonstrativos contábeis, apresentados pelas empresas analisadas, com divergências internas importantes. Um conjunto que causou intensa troca de informações eletrônicas/telefônicas, tanto com as empresas, quanto com a Metroplan, bem como trabalho de campo complementar. Tal relato visa a qualificar a objetividade relativa aos números utilizados que, assim, permitem uma eventual manipulação de quem quer que seja, até que os números confessassem a intencionalidade e a estrategicidade demandadas.

À exceção da última linha do Quadro 3 (abaixo), a primeira coluna mostra as empresas de ônibus prestadoras do serviço de TIP da Aulinor, enquanto a segunda expõe o impacto projetado na receita auferida, caso seja implementada a reestruturação da matriz tarifária proposta, caso a demanda do sistema parasse de cair. Quanto à última linha, ela representa o impacto médio no sistema: o aumento médio no dispêndio por parte dos usuários do sistema seria de 9,32%. Salieta-se que o resultado apresentado reflete, ao mesmo tempo, a variação tanto na receita de cada empresa, bem como no dispêndio por parte dos usuários: os dois lados de uma mesma moeda.

O quadro evidencia a situação de desequilíbrio econômico encontrado no mercado de TIP da Aulinor, uma vez que a matriz tarifária<sup>29</sup> atual não encontra respaldo num critério técnico objetivo, mas histórico político. Em termos exclusivamente econômicos, o cálculo deveria consubstanciar a tarifa, obtida a partir do produto de um mesmo coeficiente tarifário multiplicado pela extensão de cada linha particular. Elas mantiveram alguma sorte de cálculo político, mesmo na NT 03. Os percentuais acima dizem respeito à relação entre as tarifas máximas obtidas a partir do coeficiente tarifário calculado pelo regulador (tarifas propostas pela NT 03) *vis-à-vis* as tarifas máximas em vigência (situação encontrada).

---

(28) Mais recentemente, recebemos a informação da Metroplan de que houve erro na última medição, utilizada na NT 03.

(29) Conjunto de preços das passagens de ônibus do sistema.

Quadro 3 – Variação média da tarifa caso a regulação seja implementada

| EMPRESA    | IMPACTO TARIFÁRIO |
|------------|-------------------|
| CAPÃO TUR* | 3,52%             |
| CITRAL     | 0,80%             |
| PALMARES   | 7,51%             |
| S.JOSÉ     | 11,33%            |
| S.MARCOS   | 6,47%             |
| TORRESCAR  | -3,04%            |
| UNESUL     | 8,50%             |
| AULINOR    | 9,32%             |

Fonte: Agergs (2014a).

Nota: \* As linhas da Capão Tur passaram a ser operadas pela Torrescar.

Ao desequilíbrio operacional somam-se efeitos deletérios junto à política municipal de mobilidade. Tem-se que as tarifas metropolitanas, que deveriam expressar a ligação entre as cidades da aglomeração, chegam a concorrer com o transporte urbano das localidades por onde passam. Este é o exemplo dos municípios de Capão da Canoa e de Torres, cujas tarifas internas estavam em R\$ 2,40. Num patamar superior à menor tarifa da Aulinor à época. Mais ainda, tal processo de canibalização do transporte intermunicipal sobre o municipal também vinha ocorrendo entre as linhas do próprio sistema analisado.

Assim, é razoável esperar que a fixação de uma única tarifa mínima, no escopo do realinhamento proposto pelo trabalho dos técnicos da Agergs, acarretasse em alguma mudança na preferência dos usuários. Contudo, a inexistência de um sistema com informações georreferenciadas, com informações públicas e detalhadas sobre as linhas de ônibus e suas respectivas seções tarifárias, impede uma estimativa confiável quanto aos efeitos dessa medida junto àquelas linhas, nas quais ocorriam eventuais sobreposições de itinerário. Principalmente, quando isso acontecesse frente às preferências entre veículos de carrocerias mais ou menos confortáveis, como é o caso dos tipos rodoviário e (semi)urbano, tendo em vista o mesmo percurso. No último caso, especula-se que a concorrência pode até mesmo ser positiva, já que ensejaria um incentivo à melhoria da carroceria do veículo (semi)urbano. Mesmo assim, não temos instrumentos para pormenorizar tais implicações.

Importante ressaltar que o desequilíbrio apontado apresentava inter-relações com as políticas municipais, mas também federais. Quanto à política nacional, a ampliação do raio de análise, perscrutando o comportamento dos bens substitutos ao serviço público analisado, revelou novos elementos. Assim, enquanto a região passava a ser mais povoada; e a utilização do sistema de TIP diminuía

consideravelmente; a frota de veículos privados registrava aumento apreciável, passando de aproximadamente 79 mil unidades em 2007 para 150 mil em 2013. Aliás, um movimento que vem ocorrendo no país como um todo, de 41,8 para 71,8 milhões.<sup>30</sup> Tal fenômeno pode ser explicado pelas políticas públicas federais à época, que contaram com generosas isenções tarifárias para a produção e compra de veículos automotores de uso privado,<sup>31</sup> mas também pelo encarecimento dos veículos movidos a diesel<sup>32</sup> e, principalmente, pelos reajustes diferenciados dos combustíveis. Quanto à última, tem-se que, entre janeiro de 2007 e dezembro de 2013 (período analisado), enquanto a gasolina sofria incremento de 12%, o diesel teve alteração bem superior, de 25% a 35% (conforme o tipo),<sup>33</sup> frente à inflação oficial de 46%.

## 5. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO: POR QUE PRECISA REGULAR O TIP DA AULINOR?

A lei estadual n. 10.931 de 1997, além de criar a Agergs, determina, em seu artigo 14, que a agência publicará relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços públicos sob sua regulação anualmente (RIO GRANDE DO SUL, 1997). Quase vinte anos se passaram, no decorrer dos quais a interpretação desse texto legal foi consubstanciando diferentes produtos.

Mais recentemente, as recomendações da OCDE, no sentido da elaboração de análises de impacto regulatório prévias às atividades regulatórias, passaram a ser encampadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Em geral, a AIR, uma avaliação *ex ante*, visaria a conjecturar a conveniência e a oportunidade na implementação do esforço regulatório. Tratar-se-ia de questionar criticamente os efeitos de uma possível regulação sobre dada estrutura social existente.

Pelo lado da oferta do serviço, a necessidade de regulação do sistema de

---

(30) Ver Denatran (2015).

(31) Por três anos, de 2012 a 2014, o governo federal manteve a política de desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis.

(32) Para maiores esclarecimentos, ver as fases do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

(33) Preços médios para o município de Osório, em Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis (2016).

TIP da Aulinor pode ser expressa pela disparidade dos percentuais expostos no Quadro 3, desde uma situação tarifária mais vantajosa à empresa às expensas dos usuários do sistema: em média, uma das empresas teria os preços de suas passagens diminuídas em 3,04%; até a percepção de uma clara ameaça à continuidade da oferta do serviço, consubstanciada pelas linhas que deveriam obter incremento médio de 11,33%.

Já pelo lado da demanda, parte-se do pressuposto de tratar-se de uma grandeza inelástica, cujo comportamento dá-se tipicamente em bens inferiores: quando variações no preço do produto não provocam maiores alterações na quantidade consumida. Isso em termos gerais. Mais especificamente ao documento que baliza esta análise, a implementação das recomendações ali contidas acarretaria um realinhamento das tarifas, entre a de maior e a de menor valor, diminuindo a diferença entre elas: desde os R\$ 2,35 para R\$ 2,85 da menor tarifa mínima, antes e depois da providência; até dos R\$ 21,70 cobrados em Torres-Três Cachoeiras-Torres (circular) para os R\$ 19,65 de Cidreira-Torres, alterando o valor da nova linha mais cara. Isto é, haveria uma sensível diminuição entre as tarifas máxima e mínima: um efeito positivo.

O cálculo tarifário é ainda perpassado por outra questão. Trata-se da comissão de 11% da estação rodoviária. Seguindo sugestão dos técnicos da Metroplan, mas também em estudos patrocinados pelo Daer em consideração ao que acontece em todo o território nacional, a NT 03 acolheu a exclusão da comissão das rodoviárias para efeito de cálculo tarifário. Ela passaria a ser cobrada de forma destacada e, exclusivamente, nos guichês das estações rodoviárias (ER). Além da justiça tarifária e da transparência para o usuário, tal medida introduziria novo elemento para discussão no setor de TIP em geral, quanto ao percentual utilizado no cálculo dos processos tarifários. O Quadro 4 exemplifica tal situação.

Quadro 4 – Comissão Efetiva das Rodoviárias (ER)

|          | R.O.B.* (BALANCETE) | RECEITA E.R. | COMISSÃO EFETIVA | COMISSÃO REGULAR |
|----------|---------------------|--------------|------------------|------------------|
| SÃO JOSÉ | 6.468.354,50        | 51.716,53    | 0,80%            | 11%              |
| UNESUL   | 3.691.370,41        | 247.662,03   | 6,71%            | 11%              |
| TOTAL    | 10.159.724,91       | 299.378,56   | 2,95%            | 11%              |

Fonte: Agergs (2014a).

Nota: \* Receita operacional bruta.

Como é fácil observar, caso utilizássemos um percentual médio para o dispêndio em referência, incorreríamos em injustiça tarifária, tanto para as empresas operadoras quanto para os usuários. Mesmo porque, enquanto a grande maioria dos usuários das linhas operadas pela empresa São José sequer utiliza as estações

rodoviárias, a maior parcela dos usuários da empresa Unesul seria subsidiada pelos demais. A mesma lógica se aplica ao lado da oferta do serviço.

Subsidiariamente, os técnicos da Diretoria de Tarifas da Agergs têm participado de reuniões junto ao Daer, visando a melhorar e/ou viabilizar o serviço público prestado pelas ERs, indo ao encontro da mudança proposta. Ocorre que as conversas em andamento naquele fórum apontam para a substituição da dita comissão por alguma espécie de taxa de utilização do terminal, mais em sintonia com os desenvolvimentos junto à área. Mais que isso, o Estado do Rio Grande do Sul aparece como o único a ainda manter a remuneração desse serviço público por comissão.

Nesse sentido, a Metroplan se vale do decreto estadual 7.728 de 1957, segundo o qual:

Art. 105 – Os veículos de linhas intermunicipais entre localidades próximas que forem consideradas, pelo Conselho de Tráfego [do Daer], como de características semelhantes às urbanas, poderão, a juízo do Conselho de Tráfego, ser dispensados de estacionar em determinadas Agências ou Estações Rodoviárias (RIO GRANDE DO SUL, 1957).

Além disso, o artigo 3º do decreto lei de criação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) de 28 de dezembro de 1998 caracteriza o transporte metropolitano como sendo de característica urbana (RIO GRANDE DO SUL, 1998). Assim, a junção destas duas peças normativas permite dizer que o transporte metropolitano pode ou não utilizar a estação rodoviária, o que já vem ocorrendo de fato.

Uma vez incluída a inovação proposta – de um lado, a passagem propriamente dita e, de outro, a comissão das estações rodoviárias –, as características do sistema Aulinor permitiriam que o usuário pudesse optar, ou não, pelos serviços oferecidos por uma ER, sabendo exatamente quanto estaria pagando por eles; o mesmo aplicando-se às empresas. De qualquer modo, a medida redundaria em claro incremento à transparência e ao princípio da publicidade. Ao mesmo tempo, inserir-se-ia novo componente concorrencial ao sistema, algo economicamente desejável.

Detalhadamente, embora à guisa de sugestão técnica, a NT 03 apresentou ainda os valores e variações das novas tarifas máximas, as quais foram obtidas a partir da multiplicação da extensão de cada linha pelo coeficiente tarifário encontrado. A única exceção deu-se na atualização da tarifa mínima (R\$ 2,8659), cuja explicação dá-se pela história do sistema, conforme já tratado. Além disso, tal valor, menor do que seria obtido pela aplicação metodológica regular, não foi compensado por qualquer artifício, mantendo-se como que um subsídio pago pelas empresas aos usuários. Algo que configura uma fonte de desequilíbrio ao sistema, cumulativamente ao apresentado no Quadro 3.

## 6. CONCLUSÃO

Ainda no século XVIII, a cultura ocidental assistiu ao surgimento das ciências sociais na esteira das ditas naturais, únicas com o *status* de ciência à época. Desse modo, a busca por legitimação passou por adaptações metodológicas universalistas, que se deram pela tentativa de descoberta de “leis” estáveis frente aos fenômenos sociais. Já no século XIX, uma crítica crescente a essa estratégia foi tomando corpo a partir da formulação de categorias históricas, definidas em temporalidades e espacialidades próprias; passíveis de alterações em meio à atividade política; visando à superação de contradições e conflitos sociais; resultando em inovações, novas organizações sociais e institucionalidades inéditas.

Na esteira desse movimento, a segunda metade do século XX assistiu à superação dos positivismos, também nas ciências sociais. Estar dentro ou fora de uma determinada fronteira identitária arbitrária pouco ajudava a classificar ou a entender a realidade analisada. Um exercício estético, cuja beleza tem-se limitado a círculos cada vez mais restritos. Afinal, como estudar fatos e estruturas sociais sem ouvir e observar metodologicamente seus agentes políticos? Ou sociais, ou econômicos? Ou de direita, ou de esquerda? Ou pretos, ou brancos? Ou com consciência, ou sem consciência? Até que ponto poder-se-ia explicar a sociedade, partindo-se de caixinhas definidas a priori? Qual definição de sociedade, ou de cultura, ou de política, daria suporte a isso? Partindo desse impulso, esta proposta privilegiou o contexto cuja análise promoveu sua desconstrução em elementos conceituais identificados. Um exercício em meio à reprodução estrutural exercida por agentes sociais e suas respectivas ações políticas vinculadas a visões de mundo particularmente compartilhadas, dialógica e comparativamente.

No interior dessa moldura teórica, ainda em termos mais gerais, foi possível perceber a recorrência do contexto de restrições crescentes ao financiamento do endividamento público, desde meados dos anos 1970, que vem merecendo tratamentos específicos de tempos em tempos em cada nacionalidade local. No lugar aqui analisado, naquilo que pôde ser abordado objetivamente, tal restrição aparece atravessando toda a diversidade de posições ideológicas, senão partidárias.

Já na década de 1990, aproximando-nos um pouco mais do espaço investigado, dentre as novas institucionalidades, a bibliografia indicada relata o surgimento das agências reguladoras brasileiras em meio às estratégias de gerenciamento público. Um enfrentamento que caracterizou determinado pragmatismo financeiro, balizado por dificuldades no financiamento da explosão de gastos vinculados à implementação gradual da CRFB de 1988. Assim, o ajuste fiscal implementado, no contexto do plano de estabilização econômica, passou pela prioriza-

ção do gasto público nas áreas denominadas sociais, além das típicas de Estado, descentralizando ou privatizando o mais que pôde. Segundo algumas narrativas, buscou-se substituir o Estado empresário/ desenvolvimentista, tido como perdulário e, por isso, sem recursos; por um Estado regulado”, mais afeito ao papel político e a intervenções econômicas mais horizontalizadas.

O desenrolar dessa visão no plano ainda mais local consubstanciou a especificidade da Agergs. Um lugar que, em tese, estaria repleto de especialistas. Onde, porém, sobram recursos, mas falta de tudo: a começar pela perene incompletude do quadro diretivo e funcional, sempre à espera de novas nomeações em meio à alternância governamental em um estado onde nenhum governo vingou reeleger-se. Tal carência ainda é caracterizada pela ausência de políticas de benefícios, pela falta de treinamento, pela inexistência de um banco de dados com informações técnicas georreferenciadas; refletindo uma elevada complexidade processual promovida pela área meio, independentemente das consequências junto à área fim e sua produtividade; em baixa efetividade regulatória dada pela intempestividade de medidas e instabilidade metodológica; além de elevada rotatividade da mão de obra. Em meio a tantas mazelas, há que se eleger não um ponto específico dentre tantos, mas uma causa central, um alicerce comum ao conjunto de problemas.

Entendemos que a discussão da autonomia é central, causando direta senão indiretamente o rol de problemas elencados. Quanto a isso, poder-se-ia perguntar sobre a existência de alguma força política relevante pronta a incluir um tipo de reforma administrativa que garantisse papel importante à Agergs no seio do governo. Em uma visão mais descentralizada de poder, do que aquela até então oportunizada pelas administrações passadas. Afinal, do ponto de vista do governante, a autonomia da agência pode significar a impossibilidade de certas decisões. Mesmo porque o instituto da autonomia fora exatamente pensado para assegurar menor ingerência política e maior segurança jurídica nos negócios assim regulados. Contudo, a experiência recente, tanto no nível nacional, quanto estadual, vem demonstrar que tais cuidados têm-se revelado inócuos, quando confrontados pelo Poder Executivo, que já operou maneira de contê-la, conjugando aparelhamento partidário a estratégia jurídica. Portanto, a recuperação da operacionalidade desse tipo de descentralização passa, de um lado, pelo resgate da credibilidade junto aos possíveis financiadores; e, por outro, por uma reforma administrativa suficiente para tanto. Isto é, o modelo precisaria passar por algum tipo de inovação considerada satisfatória pelos agentes sociais implicados.

Contextualizado, o par dicotômico, centralização-descentralização, assim construído revela uma contraposição específica, presente nos discursos dos atores sociais: Estado ou mercado? Um mercado conduzido por regras e fiscalizado pela burocracia pública pode significar algum tipo de captura política que tem afastado,

cada vez mais, os possíveis parceiros privados; enquanto que um mercado deixado livre, por si só, especialmente quando estruturado em monopólio, certamente não teria como prosperar politicamente em uma sociedade democrática. Contudo, certamente, o caso em pauta não autoriza a utilização das teorias alienígenas da captura econômica, dado o centralismo político que vem caracterizando nossa administração pública.

O espaço de pesquisa aqui delimitado permite um desenho particular, em meio ao qual encontramos a realidade perscrutada: de um lado, a inviabilidade no aprofundamento de políticas públicas absolutamente “estatizadas”, dada a falta de recursos para continuar implementando políticas crescentemente inclusivas; de outro, os limites políticos à “agencificação” das políticas públicas, seja por parte do Poder Executivo, sempre atuando no sentido de ampliar seu poder em detrimento da autonomia das agências, seja por parte de possíveis parceiros privados, consócios das práticas governamentais recentes junto às agências reguladoras.

Nesse universo cultural, o comportamento estatal, incluído o regulatório, tem aparecido alinhado com o predomínio de um dos objetivos institucionais, o da modicidade tarifária. Perseguida a qualquer preço, a expensas das demais finalidades formais, opera uma espécie específica de desregulação econômica do sistema: no curto prazo, em detrimento do equilíbrio financeiro do serviço público; enquanto, no longo prazo, auxilia na concentração de mercado nas mãos das empresas mais eficientes. Tal ativismo, desse modo, tenderia a inviabilizar o desenvolvimento sustentável do serviço público, em termos específicos; e afastar, ou diminuir em número, os possíveis parceiros/financiadores privados em termos mais gerais.

Como se pode perceber, tem-se que nas soluções de soma zero, percebidas a partir de vencedores e perdedores, não há como estabelecer situações duradouras, ou como se falar em regulação econômica. Diferentemente, tal equacionamento passaria necessariamente pela alteração na política, enquanto modo de encaminhar conflitos sociais em direção a novas maneiras de perceber a realidade. Isto é, à inovação, percebida com soluções perenes em relação à estabilidade do sistema. Assim, as AIR aparecem como uma solução intermediária, de continuidade para o curto prazo, já que, normalmente, partem de uma consulta pública; questionam a necessidade e os objetivos regulatórios à luz de informações detalhadas tornadas públicas. Restaria o problema da credibilidade, em que a autonomia incompleta reaparece como central.

Particularmente à Agergs, pelo menos duas questões prático-formais ainda a distanciam das avaliações enquanto nova possibilidade metodológica: a inexistência de um banco de dados público, acessível a todos os atores envolvidos da área de transporte de passageiros; e a necessidade de instalação de uma consulta pública prévia à guisa de providência inicial do processo regulatório. Uma imple-

mentação normativa, além da atualização e manutenção de um recurso específico. Condições necessárias, mas cuja suficiência precisaria ser atestada concretamente. Encerrando nossa missiva, retomemos o plano geral.

Uma vez mais, deparamo-nos com a autonomia incompleta e a falta de ordenação entre diferentes políticas públicas. Na última, entre diferentes esferas governamentais. Aqui, os números analisados permitem afirmar que o serviço público de mobilidade (inter)municipal ressentiu-se profundamente dos efeitos da política econômica desenvolvimentista promovida pelo governo federal. Esta estimulou toda a cadeia de consumo de automóveis e motos, enquanto subsidiava seus custos de manutenção, tanto relativamente, quanto em termos absolutos, tornando a mobilidade individual mais vantajosa no período analisado.

Além de reverter tal política, um futuro governo interessado no instrumento da “agencificação” teria um desafio e tanto pela frente. Afinal, possíveis investidores e parceiros tem-se ressentido da experiência recente. A engenharia institucional atual não proporcionou a proteção ensejada à atuação autônoma das agências reguladoras. Inclusive, podendo elas mesmas ser capturadas partidariamente. Talvez, uma mudança que congrege sua transferência para outro poder da república, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros ou de suas congêneres norte-americanas.

Finalmente, ainda não se pôde provar a existência de determinismos de nenhuma sorte nas categorias históricas, mas apenas o exercício social da política, mantendo a sociedade dentro dos limites culturalmente toleráveis. Portanto, temos que a solução dos problemas sociais não está na natureza das coisas, mas no desenvolvimento de um *éthos* em que a liberdade de ação esteja submetida a ideais de justiça, em superação à natureza humana.

## 7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Mensal – Resumo II**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo\\_Mensal\\_Index.asp](http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo_Mensal_Index.asp)>. Acesso em: 5 out. 2016.

AGERGS. **Conselho Superior**. Porto Alegre: 2015a. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/lista/534/conselho-superior>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Organograma**. Porto Alegre: 2015b. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1000/organograma>>. Acesso em: 1 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Inicial**. Porto Alegre: 2016. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 5 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Tarifas e estudos Econômicos. **Nota Técnica N° 03 de 2014**. Porto Alegre, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Resolução Decisória N° 85 de 2014**. Porto Alegre, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa N° 06 de 2012**. Porto Alegre, 2012.

BATISTA, R. Mercado pede a Levy melhor alocação de risco e agências fortes. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4021876/mercado-pede-levy-melhor-alocacao-de-risco-e-agencias-fortes>>. Acesso em: 5 out. 2016.

BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, 1983.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.949 Rio Grande do Sul**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1949.pdf>>. Acesso em 10 maio 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma da Gestão Pública**: documentos e trabalhos sobre a reforma gerencial do Estado brasileiro. São Paulo: Bresser-Pereira Website, 2016. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>>. Acesso em: 5 out. 2016.

CAMAROTTO, M. TCU propõe novas regras para evitar cargos vagos nas agências reguladoras. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3917598/tcu-propoe-novas-regras-para-evitar-cargos-vagos-nas-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CARAZZAI, E. H. Modelo no país, transporte coletivo de Curitiba é colocado em xeque. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2015.

D'ASCENZI, L. **Cultura e Inovação em Organizações**. Curitiba: Ed. Appris, 2015.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1 n. 7, p. 41-52, jan-jun, 2011.

DENATRAN. **Frota**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ELMORE, R. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996. p. 251-280.

FELÍCIO, C. Estudo mostra desapeço à democracia. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3976322/estudo-mostra-desapeco-democracia>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. London: SAGE, 2014.

HUPE, P. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 164-182, 2014.

HUPE, P.; HILL, M.; NANGIA, M. Studying implementation beyond deficit analysis:

the top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 145-163, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da População**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

\_\_\_\_\_. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: CEGOV, 2014. p. 50-63.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

METROPLAN. Municípios da RMPA, RMSG e Aglomerações Urbanas. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <[http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios\\_da\\_RMPA%2C\\_RMSG\\_e\\_Aglomera%C3%A7%C3%B5es\\_Urbanas](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios_da_RMPA%2C_RMSG_e_Aglomera%C3%A7%C3%B5es_Urbanas)>. Acesso em: 31 out. 2016.

NERY JÚNIOR, N. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

PECI, A. Regulação Comparativa: uma (des)construção dos modelos regulatórios. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007a. p. 72-92.

\_\_\_\_\_. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz de outros esforços reformistas: revisitando o modelo de Kleber Nascimento. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007b.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. **Journal of Law and Economics**, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w0133.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

RIGGS, F. W. **Administration in developing countries: the theory of prismatic society**. Boston: Houghton Miffling, 1964.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Porto Alegre, 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual N° 7.728**. Porto Alegre, 1957.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual N° 10.086**. Porto Alegre, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual N° 10.931**. Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. **Decreto lei N° 39.185**. Porto Alegre, 1998.

ROCCA, C. A. A necessidade de novo modelo de financiamento da infraestrutura. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3969148/necessidade-de-novo-modelo-de-financiamento-da-infraestrutura>>. Acesso em: 5 out. 2016.

RYKKJA, L. H.; NEBY, S.; HOPE, K. L. Implementation and Governance: current and

future research on climate change policies. **Public Policy an Administration**, v. 29, n. 2, p. 106-130, 2014.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **The Bell journal of economics and management science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

VARIAN, H. R. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

WINTER, S. C. Implementation Perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, J. (orgs). **The SAFE Handbook of Public Administration**. Londres: SAGE, 2014. p. 237-250.