

**Proposta metodológica em Implementação de Políticas Públicas a Partir de Análise de Impacto Regulatório no Transporte Intermunicipal de Passageiros da Aglomeração Urbana do Litoral Norte do RS**

**Luciano D'Ascenzi (Agergs)**

Servidor da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros, doutor em Ciências Sociais, mestre em Antropologia Social e bacharel em Ciências Econômicas, todos pela Unicamp; MBA pela FGV; possui vinte anos na iniciativa privada e outros dez na academia; é pesquisador do CNPq junto a grupos de pesquisa e membro da SBPC, da ABA e da ABCP; suas pesquisas em organizações privilegiam modelos transdisciplinares a partir de desenvolvimentos contextualmente customizados do método etnográfico.

**Luciana Leite Lima (Ufrgs)**

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Leciona e pesquisa na área de gestão e implementação de políticas públicas. Atualmente compõe o grupo de pesquisa Sociedade e Políticas Públicas e desenvolve pesquisa na área da análise da implementação de políticas públicas. Áreas de interesse: implementação de políticas públicas e gestão pública.

**Endereço:** Av. Prof. Oscar Pereira 1422, ap. 404 – Medianeira – Porto Alegre – RS – CEP: 90.660-080 – BR – Tel: +55 (51) 8221-6697 – e-mail: luciano.dascenzi@gmail.com

**RESUMO**

A descentralização contingente das políticas e serviços públicos no Brasil a partir da década de 1990 teria sido formulada e implementada devido ao contexto de estrangulamento das contas públicas, pragmática e não ideologicamente. Nesse quadro, este *paper* visa a contribuir com os estudos sobre a função das agências reguladoras nesse processo, em meio à discussão entre menor e maior presença do Estado na economia, bem como da fonte de seu ativismo. Aqui, a partir do processo de elaboração de uma peça regulatória do mercado de transporte intermunicipal de passageiros da Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Rio Grande do Sul pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do RS, será proposto um modelo de análise de implementação de políticas públicas. Este esforço almeja oferecer dupla contribuição: de um lado, dar corpo a algumas recomendações da OCDE encampadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação vinculado à Casa Civil da Presidência da República; de outro, criar subsídios à ampliação dos estudos em políticas públicas promovidas por meio desse tipo de delegação de serviços públicos. Assim, somamo-nos aos esforços por criar uma cultura regulatória compatível com as práticas contidas numa análise de impacto regulatório; enquanto contextualizamos conceitos teóricos para um segmento crescente da ação do Estado.

**Palavras-chave:** autonomia, agências reguladoras, descentralização, implementação, políticas públicas

## 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, 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 adequa-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 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, num 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 ressent-se 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 numa 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>,

<sup>1</sup> As primeiras agências de regulação brasileiras foram criadas no nível federal de governo.

<sup>2</sup> Ilustrativamente ver <http://www.valor.com.br/empresas/4021876/mercado-pede-levy-melhor-alocacao-de-risco-e-agencias-fortes>.

<sup>3</sup> Ilustrativamente ver Camarotto (2015).

<sup>4</sup> Ilustrativamente ver Felício (2015).

com destaque para o poder executivo, pouco afeito a repartir ou a delegar seu quinhão de poder, independentemente do governo<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 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 descasados dos processos decisórios e de prestação de contas à sociedade.

Parte nesse contexto, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande 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 *paper* objetiva propor um modelo de análise, 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), 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<sup>8</sup> tarifária do TIP da Aulinor.

A aproximação ao campo foi proporcionada pela atuação profissional de um 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. Esse será o itinerário deste trabalho.

## **AGERGS: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

A Agergs é uma autarquia de regime especial criada em janeiro de 1997 pela lei estadual nº10.931 que estabeleceu sua autonomia financeira, funcional e administrativa. Tal 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

<sup>5</sup> A extensão deste *ethos* 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.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Conforme a Resolução Normativa nº06/2012 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”.

econômico-financeiro dos serviços. Portanto, uma atuação estadual em âmbito multisetorial. A agência pôde ser criada nesses termos porque já havia uma lei de concessões e de permissões (lei nº 10.086), instituída em 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, 2015).

**Figura 1: Organograma da Agergs**



Fonte: sítio da Agergs

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.

**Quadro 1: Pessoal Técnico**

<b>Técnico Superior</b>			
<b>Posição em 27/08/2017</b>			
<b>Grau</b>	<b>Vagas existentes</b>	<b>Vagas preenchidas</b>	<b>Vagas disponíveis</b>
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
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>40</b>	<b>26</b>

Fonte: Agergs (Errata: posição em 27/08/2014)

## **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 onde atuavam (STIGLER, 1971; PELTZMAN, 1976; BECKER, 1983): 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

<sup>9</sup> 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 [...]”. Esse texto foi modificado em 1998: “Os diretores executivos serão escolhidos pelo Conselho Superior, preferentemente dentre os servidores efetivos da AGERGS [grifo nosso]”.

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 apriorista 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, um estado de coisas que vêm 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 num 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 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 públicas nas fases de formulação, implementação e avaliação. Cada qual com atores, arenas e variáveis explicativas bem delimitadas. 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, SOREN, 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; HILL; NANGIA, 2014, RYKKJA; NEBY; HOPE, 2014, HUPE, 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. 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.

---

<sup>10</sup> 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 conceptualização aqui discutida.

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. 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 num processo técnico de implementação.

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 iterativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN e SABATIER, 1983).

Muito embora esse modelo parta da aceitação da centralização decisória na elaboração do plano, essa 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. Numa 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.

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

<sup>11</sup> 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 interessado, os implementadores, numa espécie de “garbage can ideológico”, ou ainda como na política do IFRS retratada em D’Ascenzi e Lima (2011).

<sup>12</sup> Conceção pode ser classificada como funcional behaviorista, especialmente presente no campo das ciências administrativas.

<sup>13</sup> <http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=100>

<sup>14</sup> Ainda nos dias de hoje: <http://www.valor.com.br/opiniao/3969148/necessidade-de-novo-modelo-de-financiamento-da-infraestrutura>.

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. Nesta 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 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. 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. Um termo 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 [...] produzir num nível de onde o preço se iguala aos custos médios” (VARIAN, 1993: 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”, divididas 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 relacionais, o encaminhamento a esse imbróglio 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.

## A ATIVIDADE REGULATÓRIA

### 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, nesta 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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> O cálculo do coeficiente tarifário envolve o custo por quilômetro, a lotação média e o índice de aproveitamento econômico.

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



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 Olívio (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 Yeda (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 Tarso (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 judiciário, restando dependente da Procuradoria Geral do Estado (PGE) para tanto<sup>20</sup>. Desse modo, internamente à Agergs, os pareceres emitidos 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. 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 este 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 às 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.

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:

- 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: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1996: 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 seus dia-a-dia,

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Ver Brasil (2001).

<sup>22</sup> 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 outro, mas noutra coisa; concretamente, a NT 03.



incorporou as linhas antes atendidas pelas empresas Capão da Canoa Turismo Ltda e Auto Viação Serra Mar Ltda, que deixaram de operar no sistema.

### **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 imbróglio, 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 reajustes 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>25</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>26</sup>, a proporção encontrada é dramática 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. Assim fazendo, 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. Desta 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%.

### **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>27</sup>, em termos de sua construção e trâmite. Tendo sua origem vinculada a uma diretoria executiva, tais documentos versam diretamente sobre os serviços regulados. E mesmo quando, num 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Ver Carazzai, 2015.

<sup>27</sup> Formalmente, os processos da Agergs são públicos, devendo permitir o acesso a partir do setor de protocolo ou do sítio em <http://www.agergs.rs.gov.br/site/index.php>.

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, dados: a complexidade de cálculo, a formatação do processo administrativo em meio à construção política da regulação, 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 técnico-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 (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>28</sup>. Singularmente a este 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.

---

<sup>28</sup> Quanto aos municípios que compõem a região metropolitana de Porto Alegre e cada uma das aglomerações urbanas, consulte em [http://www.metroplan.rs.gov.br/institucional/area\\_atua.htm](http://www.metroplan.rs.gov.br/institucional/area_atua.htm).

**Quadro 2: Planilha Tarifária**

Valor do PMA (Km)		103.869,9383			
INSUMOS	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 CÂRTER	L/Km	0,001328	6,6120	0,0088	0,25%
RODAGEM (vida útil de 176.103,57 Km)	Pneu + Recap./Km	0,000034	1.701,2638	0,0580	1,62%
OUTROS CUSTOS OPERACIONAIS	% Veículo	0,008708	356.035,4294	0,0298	0,83%
PEÇAS E ACESSÓRIOS	% Veículo	0,056413	356.035,4294	0,1934	5,40%
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%
FISCAL: REMUN. E ENCARGOS	h/veic.ano	4,396935	1247,872205	0,0528	1,48%
VALE ALIMENTAÇÃO		2,698480	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>				<b>2,2398</b>	
DEPRECIÇÃO FROTA	% Veículo	0,066477	345.827,8465	0,2213	6,19%
REMUN. DA FROTA	% Veículo	0,056729	345.827,8465	0,0221	0,62%
DEPRECIÇÃO FROTA RESERVA	10% deprec.	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	% Veículo	0,046826	356.035,4294	0,1605	4,49%
DESP. ADMINISTRAT.	% Veículo	0,055481	356.035,4294	0,1902	5,31%
PESSOAL ADMINISTRAÇÃO	%Pessoal	0,159577		0,1707	4,77%
<b>CUSTOS FIXOS</b>				<b>0,9726</b>	
			<b>SUBTOTAL</b>	<b>3,2124</b>	<b>0,3657</b>
			<b>TOTAL C/ TRIBUTOS</b>	<b>3,5781</b>	<b>100,00%</b>
<b>COEFICIENTE TARIFÁRIO</b>					
CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.))		0,162076			
			<b>LOTAÇÃO</b>	<b>40</b>	
			<b>APROVEITAMENTO</b>	<b>55,19%</b>	
			<b>TRIBUTOS</b>	<b>%</b>	
			PIS	0,6500	
			COFINS	3,0000	
			ICMS	2,4000	
			SETM	1,2600	
			AGERGS	0,9100	
			INSS	2,00	
			<b>TOTAL</b>	<b>10,22</b>	

Fonte: Nota Técnica DT – Nº 03/2014- Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos/Agergs

### 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 nº 85 de fevereiro de 2014:

[...] 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 intempetividade 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 à 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>29</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%. Salienta-se que o resultado apresentado reflete ao mesmo tempo, tanto a variação 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>30</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).

**Quadro 3: Variação média da tarifa caso a regulação seja implementada**

<b>Empresa</b>	<b>Impacto Tarifário</b>
CAPÃO TUR*	3,52%
CITRAL	0,80%
PALMARES	7,51%
S.JOSÉ	11,33%
S.MARCOS	6,47%
TORRESCAR	-3,04%
UNESUL	8,50%
<b>AULINOR</b>	<b>9,32%</b>

Fonte: Nota Técnica 03/2914- Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos/Agergs

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

<sup>29</sup> Mais recentemente, recebemos a informação da Metroplan, de que houve erro na última medição, utilizada na NT 03.

<sup>30</sup> Conjunto de preços das passagens de ônibus do sistema.













