2.
Políticas públicas regulatórias e a fragilidade institucional dos mecanismos de regulação do Estado: o caso da AGETRANSP

Considerando o objeto da presente pesquisa, as análises presentes neste segundo capítulo identificam as atividades regulatórias dos serviços públicos concedidos no contexto pós anos 1990, perspectiva indispensável para compreender o papel que as agências reguladoras (em âmbito federal e estadual) se dispuseram a exercer, considerando a finalidade e os objetivos de sua criação.

Diante das novas institucionalidades introduzidas no aparelho do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, as agências reguladoras inserem-se como um dos agentes fundamentais para a percepção da qualidade da gestão dos serviços públicos sob regime de concessão privada. Portanto, analisar criteriosamente os fatores que influenciaram a criação dessas agências na escala nacional e estadual, o seu desenho institucional e "níveis" de autonomia frente ao Estado e às empresas concessionárias (lançando luz sobre suas incongruências e incapacidades do ponto de vista da regulação e da fiscalização), constituem-se como agenda de pesquisa substancial para a compreensão dos fatores que envolvem a gestão política do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara.

Nesse sentido, a discussão que se segue está organizada a partir de três eixos centrais, que nortearão, respectivamente, os debates das três próximas sessões, são eles:

a) a função regulatória dos serviços públicos, tendo em vista a revisão do papel do Estado no Brasil nos anos 1990, e suas dificuldades na adaptação desse marco constitucional à realidade brasileira. Analisar-se-ão os diferentes desenhos institucionais que essas agências apresentaram ao longo das últimas duas décadas e pela avaliação da efetividade dessas instituições em seu papel regulador.
b) o desenho institucional da AGETRANSP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro), apontando para

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

os paradoxos e desconformidades em relação ao cumprimento da atividade-fim do órgão.

c) as principais irregularidades no serviço de barcas após a transferência do serviço para a iniciativa privada (pós 1998), destacando as consequências decorrentes dos descumprimentos ao contrato de concessão, que se materializam atualmente na Baía de Guanabara. Diante das incongruências da agência regulatória competente (AGETRANSP), sinalizamos para o cenário de fragilidade institucional do Estado, que se mostra ineficaz em regular o serviço privado de transporte aquaviário para a acessibilidade na RMRJ.

Evidentemente esses três eixos estão intimamente articulados e a subdivisão é meramente didática. Ambos convergem para a questão levantada por Celina Souza (2006), para quem deve-se entender como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas?

Voltar o olhar para o papel das instituições consiste em um exercício teórico fundamental para a análise das políticas públicas em curso. Nesse sentido, as análises desse capítulo voltam-se para as agências criadas, nos anos 1990, para regular os serviços concedidos para exploração por empresas privadas, sendo que o processo de criação dessas agências no Brasil ocorreu de forma diferenciada ao longo do território nacional (WERNECK, 2006). As primeiras agências eram federais, porém, logo surgiram agências reguladoras também em escala estadual.

É importante destacar que as agências foram sendo criadas com desenhos institucionais diferenciados, não havendo muita clareza sobre as atribuições e limites desses novos agentes organizacionais, e este é um dado fundamental para a análise da função reguladora como política pública no Brasil da atualidade.

Partindo, portanto, da contribuição de Castro (1997) ao afirmar que: “na longa história de construção do aparato estatal brasileiro existem profundas marcas institucionais, com formas e funções, reais ou residuais, eficientes ou inócuas, socialmente úteis ou iníquas (p. 39)” e tomando-se como recorte espacial a Região Metropolitana do Rio de Janeiro cabe avaliarmos se AGETRANSP, em sua atribuição política de regular o transporte aquaviário de passageiros como

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

parte do sistema de transportes dessa região, tem cumprido a sua função de maneira eficiente ou não e se a sua razão de ser é socialmente reconhecida ou não.

2.1.
Política e regulação no Brasil: desconformidades e ambiguidades

Nessa primeira sessão, destaca-se o projeto de Reforma do Estado brasileiro empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), que criou as agências regulatórias após a privatização de alguns setores da economia. No exame da experiência brasileira recente, constata-se a existência de dois tipos distintos de agências regulatórias: um primeiro, representado pelas agências de governo (também denominadas agências executivas), que aplicam diretrizes de governo; e um segundo, equivalentes ao modelo anglo-saxão, que podem ser denominadas agências de Estado, que regulam a oferta de serviços públicos por meio de aplicação de legislação própria específica (SALGADO, 2003).

Nesse sentido, constatam-se dificuldades na concretização da referida reforma do Estado, em função do *status* ambíguo das agências, o que é evidenciado pela falta de clareza quanto aos objetivos e quanto à relação entre agências e governo. Assim também é importante destacar as diferenças entre os desenhos institucionais das agências reguladoras, tanto no nível federal quanto no estadual, sinalizando as grandes diferenças entre o papel desempenhado pelas agências nos diferentes estados brasileiros e a falta de articulação eficiente das suas estruturas administrativas.

Outra contribuição que essa sessão pretende oferecer é uma breve reflexão sobre a relação da composição político-partidária dos governos, considerando as assembleias legislativas e os executivos estaduais, com a autonomia das agências reguladoras estaduais.

A intenção é apresentar, de forma consistente, um panorama geral da atividade regulatória no Brasil a fim de ilustrar o caráter ainda inicial dessas novas institucionalidades reguladoras em território nacional, chamando atenção para o quadro de fragilidade que, na maioria dos casos, favorece a empresa concessionária diante da fiscalização ineficiente.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Essa pesquisa valoriza, portanto, o estudo das agências reguladoras e sua função institucional, a partir de uma perspectiva geográfica, que considera a dimensão territorial da ação estatal um importante ponto de partida analítico, como nos sugere Castro (1997). Após essa abordagem mais generalizada, num segundo momento, tais estudos concentrar-se-ão numa análise mais detalhada sobre a agência reguladora envolvida diretamente com o presente objeto de estudo, a AGETRANSP.

2.1.1.
A função reguladora no contexto da Reforma do aparelho do Estado brasileiro

As novas agências regulatórias correspondem a uma das facetas do processo de revisão do papel do Estado na economia brasileira, como vem ocorrendo desde a segunda metade da década de 1990. Este momento foi marcado pelas Emendas Constitucionais de nº 5 a nº 9, todas de 1995, que introduziram a permissão para que serviços públicos pudessem ser ofertados por empresas privadas, como ressalta Salgado (2003). Portanto, faz-se necessário focalizar as principais características do novo marco regulatório adotado no país, identificando seus fundamentos e objetivos, bem como as dificuldades encontradas na adaptação desse marco à realidade brasileira dos mercados de serviços públicos, distantes ainda dos ideais de universalidade de acesso mais democrático para o conjunto da sociedade.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer a diferença entre "reforma do Estado" e "reforma do aparelho do Estado", para se avançar no estudo das novas institucionalidades introduzidas a partir de 1995. Tal diferença é relatada no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, documento elaborado pela Presidência da República (1995), como se verifica a seguir:

> Compreende-se a necessidade de se distinguir entre "reforma do Estado" e "reforma do aparelho do Estado". O primeiro constitui um projeto mais amplo, que diz respeito às várias esferas de governo e ao conjunto da sociedade brasileira. O segundo mostra-se mais restrito, e significa "tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania". Assim, reforçar a governança significa rever a capacidade de governo do Estado, ou seja, operar a transição da administração pública burocrática, rígida e ineficiente para a administração gerencial, flexível e eficiente, voltada ao atendimento do cidadão e à implementação de políticas públicas (p. 25).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Nesse sentido, o governo de Fernando Henrique Cardoso procurou implantar uma reforma do aparelho do Estado brasileiro, tendo em vista a intensa privatização de setores importantes da economia como energia, transporte e telecomunicações, e, tendo como base a experiência de outros países que possuíam também governos de corte neoliberal.

Fazendo uma breve síntese, a Reforma do aparelho do Estado do referido governo, encontrava-se estruturada sobre quatro objetivos principais, que podem ser observados nos quatro aspectos salientados pelo documento da Presidência da República (1995):

a) delimitação do tamanho do Estado;
b) redefinição do papel regulador do Estado;
c) recuperação da governança; e
d) aumento da governabilidade.

A esse respeito, as seguintes providências se mostraram necessárias a partir de 1995 e são analisadas por Salgado (2003) da seguinte maneira:

> Quanto à delimitação do tamanho do Estado, busca-se reduzi-lo, principalmente no que tange ao quadro de pessoal, privatização, terceirização de serviços não-típicos das funções de governo. Quanto à redefinição do papel regulador do Estado, reduzir o grau de interferência estatal, deixando espaço para o mercado. Quanto à recuperação da governança, aumentar a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, buscando mudar a forma de administração, de burocrática para gerencial. Com isso, passar a controlar os resultados e não os processos de execução de políticas públicas. Quanto ao aumento da governabilidade, buscar o aperfeiçoamento da democracia representativa e maior controle social do poder público (p. 23).

Nesse processo de reforma do aparelho do Estado, a estrutura institucional do poder público ganhou novo desenho e novas funções. Sendo assim, seguindo uma tendência global, que foi adotada fortemente nos países da América Latina, o Estado brasileiro também iniciou seu processo de reforma institucional, apresentado brevemente na seguinte citação:

A abertura dos setores de infraestrutura ao setor privado representou a transformação do Estado empresário em Estado regulador. As telecomunicações, totalmente privadas, bem como a exploração e produção de petróleo e gás natural, antes monopólios da Petrobras, atualmente contam com investimentos de grandes grupos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

internacionais. O mesmo processo se observa na geração e na distribuição de energia elétrica, bem como no saneamento básico. Entre 1995 e 1998, o programa brasileiro de desestatização transferiu US$ 60 bilhões aos cofres da União e dos estados, além das dívidas das empresas estatais assumidas pelo setor privado, entre 1991 e 1994, foram US$ 8,6 bilhões. (Presidência da República, 2001, p.21)

Conduzindo essa discussão para a dimensão das políticas de transporte e, consequentemente para a gestão das acessibilidades, muitas são as questões que podem ser discutidas. A primeira delas diz respeito ao fato do poder público afastar-se de seu antigo compromisso, de ser o principal provedor da infraestrutura de transportes no país, ao longo de mais cem anos, responsabilizando-se pelos vetores de desenvolvimento econômico em função das conexões de acessibilidade que estabelecia. Outro aspecto que merece destaque é que o setor privado se mostrou interessado e, como não foram colocados limites à operação da lógica de mercado (principalmente pelos trechos e atividades que ofereceram maiores possibilidades de rentabilidade, ou seja, diante da lógica de valorização do capital, presente na natureza das companhias privadas), era grande o risco de essas empresas concessionárias estabelecerem (principalmente no setor de transportes) mais atividades, conexões e modernizações em áreas mais dinâmicas economicamente e também em áreas que concentrassem o maior número de passageiros. Tais medidas alavancariam as arrecadações das companhias privadas, gerando graves discrepâncias entre as acessibilidades de áreas mais dinâmicas e menos dinâmicas economicamente, como sugere Natal (1999).

Portanto, com o objetivo de o Estado possuir mecanismos de regulação desses serviços públicos, operacionalizados por empresas privadas, foram criadas as agências reguladoras no Brasil.

2.1.2. Novas institucionalidades para uma nova realidade: o modelo regulatório brasileiro

A revisão do papel do Estado na economia brasileira, operada na década de 1990, fez surgir um novo aparato institucional formado por órgãos de defesa da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

concorrência e agências regulatórias de serviços públicos recém-privatizados (SALGADO, 2003).

Esses entes públicos foram criados com base nos princípios ordenadores da economia inscritos pioneiramente na Constituição de 1988, ou seja, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa dos consumidores. Tais princípios fizeram com que a aplicação das novas regras legais, sua assimilação pela sociedade brasileira, assim como a elaboração e o aperfeiçoamento das políticas correspondentes exigissem um esforço de mudança de valores na condução de negócios e na interação entre agentes privados e públicos, de acordo com a análise de Salgado (2003).

A Constituição de 1988, nesse sentido, marcou a mudança da perspectiva de inserção do setor público no contexto econômico, ao definir a livre iniciativa e a livre concorrência como fundamentos da ordem econômica. E, com essa mudança de perspectiva, emergiram implicações geradas pelo afastamento do Estado da gestão direta da atividade produtiva, principalmente a partir das emendas constitucionais de 1995, que reabriram os mercados dos serviços públicos à iniciativa privada estrangeira, como veremos mais a frente nesse mesmo capítulo (NATAL, 1995).

Assim, com a reforma do aparelho do Estado, estabeleceu-se o novo desenho institucional composto pelas agências reguladoras, desenho este que trouxe, juntamente com garantias de independência de pressões e interesses outros que não o interesse público, a decisão colegiada por membros investidos de mandato e a impossibilidade de revisão dessa decisão na esfera administrativa. Atualmente, as agências reguladoras cumprem o duplo papel de estruturar mercados onde antes só havia a atuação estatal, e de garantir que esses mercados se pautem por regras predefinidas. A concorrência, portanto, é sempre o parâmetro que guia a atuação legal das agências em ambas as funções (SALGADO, 2003).

No entanto, é importante mencionar a inviabilidade de transpor modelos executados em países onde as redes de infraestrutura já estão instaladas, para países em desenvolvimento econômico, os quais ainda precisam constituir e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

articular suas redes e sofrem de relativa escassez de capital e menores economias de escala, como analisa Kleiman (2011) em seu trabalho sobre os transportes na América Latina.

Sobre isso, Stiglitz (2004) chamou a atenção para o risco de se levar a termo processos de privatização, sem que houvesse cuidado na construção de ambientes institucionais competitivos. Apontou, dessa forma, o erro de se confiar cegamente nos mecanismos de mercado. Sua preocupação encontra sustentáculo empírico, uma vez que a maior parte das experiências latino-americanas e do leste europeu, ao longo da década de 1990, deixou muito a desejar no que tange à criação de regras para estimular a entrada de novas empresas capazes de concorrer com as estatais privatizadas, ao ingresso de novos investimentos, bem como à criação de agências regulatórias independentes e tecnicamente capacitadas.

Werneck (2006) avalia que em todo o mundo, a maioria das privatizações foi antecedida por políticas regulatórias. O Brasil (e a maioria dos países subdesenvolvidos) seguia, no entanto, com algum atraso, uma tendência internacional de reformas do aparelho do Estado que implicavam, na maioria dos casos, em privatizar os ativos públicos para, depois, criar as agências reguladoras. Sendo assim, o cronograma das privatizações no Brasil não necessariamente coincidiu com a criação dessas agências, ocorrendo mesmo em ordem "inversa", isto é, privatizações antecedendo a regulação.

De todas as experiências ao redor do mundo, retira-se a lição de que as mudanças operadas no papel do Estado, que tomaram forma de processos de privatização de serviços de infraestrutura, devem sempre ser acompanhadas da criação de um marco regulatório promotor da concorrência, em virtude da presença de componentes de monopólio na organização das atividades de serviços públicos (SALGADO, 2003) e, seguindo a tendência dos outros países federalistas, porém de democracia mais consolidada, os estados brasileiros iniciaram um processo de constituição de agências reguladoras estaduais. No entanto, considerando que as estruturas administrativas do país são organizadas a partir das escalas da ação estatal e, na maioria das vezes, não se articulam de maneira eficiente (CASTRO, 1997), o quadro técnico dos governos estaduais encontrava-se também despreparado de uma forma geral. Percebe-se assim que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

algumas situações são esclarecedoras da insuficiência técnico-administrativa das estruturas institucionais dos governos estaduais para receber a nova proposta de reforma do aparelho do Estado e demonstram o quadro confuso em que as agências estaduais foram criadas. Segundo Werneck (2006):

> Quase todos os estados brasileiros criaram agências reguladoras entre 1997 e 2006. As únicas exceções foram os estados de Rondônia, Piauí, Amapá e Roraima, respectivamente 22º, 23º, 25º e 27º colocados no índice do PIB estadual entre as 27 Unidades da Federação, para dados de 2010. Tocantins e Acre, embora também figurem neste grupo de estados de baixo desenvolvimento econômico, ocupando respectivamente a 24ª e 26ª posições desta mesma lista, criaram suas agências reguladoras no período estudado ainda que estas não tenham sido implementadas de fato até o momento. Chama mais a atenção o caso do estado do Tocantins que sequer assinou o acordo de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal no âmbito da Lei 9.496/97, não privatizou ativos públicos no âmbito do PND e, ainda assim, criou sua agência reguladora em dezembro de 2000, ASTINS, embora, vale repetir, não a tenha implementado. Como destacado anteriormente, Paraná e Maranhão também figuram como casos particulares uma vez que privatizaram seus ativos, criaram suas agências, mas não as implementaram (p. 38).

Até janeiro de 2006, 29 agências foram criadas em 23 dos 27 estados brasileiros. Dentre eles, 21 estados criaram agências multissetoriais, enquanto São Paulo, Paraíba e mais recentemente Rio de Janeiro, Distrito Federal e Espírito Santo experimentam organizações focadas em algum setor econômico específico. Ainda nesse pequeno grupo de estados algumas diferenças entre suas agências podem ser destacadas. São Paulo e Paraíba, logo de início, criaram duas agências reguladoras e cada uma delas tratava de um único setor econômico. O Rio de Janeiro, por sua vez, criou inicialmente a ASEP, mas em junho de 2005, esta agência foi extinta e duas outras surgiram em seu lugar, dentre elas, a AGETRANSP (Agência Reguladora de serviços públicos concedidos de transportes aquaviário, ferroviários e metroviários e de rodovias do Estado do Rio de Janeiro), substituta direta da ASEP, herdando desta última sua estrutura física, patrimonial e pessoal.

Espírito Santo e Distrito Federal passaram por um movimento semelhante ao do Rio de Janeiro ao criarem agências multissetoriais, AGESP e AGDF, para alguns anos depois extinguirem-nas e criarem novas agências unissetorias, a ASPE e a ADASA, respectivamente. Enquanto a ASPE regula os serviços de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

energia elétrica e gás canalizado, a ADASA é responsável pelo setor de água e saneamento (WERNECK, 2006).

2.1.3. Composição partidária dos governos e autonomia das agências reguladoras

A dimensão político-partidária se constituiu como uma outra importante motivação para a criação das primeiras agências reguladoras estaduais. Uma análise mais atenta sobre essa dimensão nos oferece um leque de reflexões sobre o papel limitado das agências reguladoras estaduais.

Na Tabela 1, apresentamos dados referentes às eleições para governador e deputados estaduais referentes aos anos em que as agências reguladoras estaduais foram criadas. Dez estados foram estudados a partir das eleições de 1994 (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe), enquanto outros treze pela eleição de 1998 (Acre, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Santa Catarina e Tocantins). Finalmente, o estado do Rio de Janeiro foi analisado novamente, a partir das eleições de 2002, para observarmos a conjuntura político-partidária no período da criação da AGETRANSP.

Assim, a tabela apresenta o partido do governador eleito, a composição partidária de sua coalizão de governo e a proporção percentual de cadeiras que esta coalizão detinha na Assembleia Legislativa no ano em que as agências reguladoras foram criadas:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Tabela 1: Coalizão de governo na data da criação da agência

Estado	Executivo	Partidos da Coalizão de Governo na Assembléia	% Coal.	Data
AC	PT	PT/PMN/PC do B/PSDC/PSB	54,2	jan/03
AL	PSB	PDT/PL/PMDB/PRTB/PSB/PSDB/PSL/PST	85,2	set/01
AM	PFL	PFL/PTB/PMDB/PST/PSC/PL/PSDC/PMN/PRN	79,2	nov/99
BA	PFL	PFL/PL/PTB/PPB	60,3	mai/98
CE	PSDB	PSDB/PDT/PL/PSC/PTB	63	dez/97
DF	PMDB	PMDB/PPB/PFL/PTB/PSDB/PSC/PSD	70,8	jun/01
ES	PV	PFL/PPB/PSDB/PTB/PMDB/PDT	73,3	ago/98
GO	PSDB	PSDB/PFL/PPB/PL/PST/PSD/PPS/PC do B/PDT/PSC/PSL/PST	70,3	dez/99
MA	PFL	PFL/PMDB/PTB/PL/PSD/PSC/PT do B/PSDC	85,7	abr/02
MG	PSDB	PSDB/PTB/PDT	41,6	jul/98
MT	PDT	PSDB/PSB/PDT	37,5	jan/99
PA	PSDB	PSDB/PFL/PTB/PSD/PDT/PL/PPB	70,7	dez/97
PE	PMDB	PMDB/PFL/PP/PL/PSDC/PSDB/PSL/PPS/PSC	79,6	jan/00
PR	PFL	PFL/PL/PPB/PPS/PSC/PSL/PTB	51,8	jul/02
RJ (1994)	PSDB	PSDB/PFL/PMDB/PPB	72,9	fev/97
RJ (2002)	PMDB	PMDB/PSC/PP/PDT/PPS/PC do B/PRONA/PRTB/PSB/PSL/PT do B/PTB/PTN/PV	80	jun/05
RN	PMDB	PMDB/PP/PSDB	54,2	dez/99
RS	PMDB	PMDB/PSDB/PPB/PTB/PFL	65,4	jan/97
SC	PPB	PPB/PFL/PSDB/PL/PTB	57,5	jan/00
SE	PSDB	PMN/PPB/PMDB/PSDB	54,2	jun/98
SP	PSDB	PSDB/PFL/PSD/PTB/PL/PRP	55,3	out/97
TO	PFL	PFL/PL/PPB/PSB/PSDB/PTB	91,7	dez/00

Fonte: Página do TSE na internet (http//www.tse.org.br) acesso em 16/03/2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

A análise da tabela provoca algumas reflexões:

a) A primeira é que, claramente, os primeiros estados a constituírem suas agências reguladoras foram os estados governados pelo PSDB (partido do então Presidente da República) que, alinhados à proposta de revisão do aparelho do Estado do Governo federal, também executavam programas estaduais de desestatização;
b) A segunda é sobre o caráter dividido ou unificado dos governos estaduais. Entendendo-se como "governos divididos" aqueles que apresentam forte oposição da parte do poder legislativo; e "governos unificados" aqueles que registram maior homogeneidade e apoio desse outro poder. Dentro desse contexto, a composição e natureza da coligação partidária e a proporcionalidade das cadeiras que essa coalizão representa na assembleia legislativa são dados capazes de reforçar ou limitar o papel dos governos sobre as agências reguladoras, inclusive na definição de seu desenho institucional.

c) A terceira, segundo essa mesma linha de raciocínio, provoca o seguinte questionamento: em que medida, os aspectos institucionais determinados pela separação de poderes em nível subnacional influenciaram a decisão e a capacidade dos governadores em delegar mais ou menos poder às suas respectivas agências reguladoras? Argumenta-se, portanto, que a composição da Assembleia legislativa favorável ou oposicionista ao governador é um fator fundamental no exame da autonomia e eficiência das agências no cumprimento de seu papel político.

Nosso argumento dialoga com as proposições de Melo e Pereira (2005), Lewis (2003) e Werneck (2006); e sugere que governos divididos "incentivam" os governadores a dar mais autonomia às suas agências reguladoras com vistas a insular suas preferências políticas de possíveis oposições no Legislativo.

Tal hipótese possui ancoragem tanto na literatura quanto na empiria, no caso do Rio de Janeiro. Melo e Pereira (2005), em sua análise, demonstram uma correlação positiva estatisticamente relevante entre a competição eleitoral das elites que se sucederam no poder nas eleições para governador de 1994, 1998 e 2002 e o grau de autonomia das agências reguladoras estaduais. Em sua pesquisa, sugerem que os governadores estariam dispostos a delegar poder e criar agências reguladoras mais autônomas nas situações em que vivenciavam intensa disputa eleitoral em seus estados. Estados cuja competição eleitoral foi mais baixa no período estudado tenderam a apresentar agências menos autônomas. A conclusão dos autores é que os governadores se viram inclinados instituir mais autonomia às agências quando anteviam o risco e a ameaça de perderem a próxima eleição.

Lewis (2003), em sua análise sobre a autonomia das agências reguladoras americanas, criadas entre 1946 e 1997, desenvolve as seguintes conclusões em relação a governos divididos e unificados:

> Em governos divididos, a probabilidade de que uma nova agência seja insulada (mais independente e autônoma) do Executivo é maior desde que a maioria oposicionista no Legislativo seja grande o bastante para isso. Quando a maioria oposicionista é apertada, ela pode não suplantar a preferência do executivo conseguir manter as agências sob seu controle mais próximo (...). Em governos unificados, a probabilidade de insulamento é baixa, desde que a maioria situacionista seja grande o bastante para fazer valer suas preferências. Quando a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

> maioria é apertada, ela tem mais custos ao barganhar com a minoria que deseja mais insulamento das agências para protegê-la do controle do Executivo (p. 43).

Lewis, no mesmo trabalho, também destaca as relações de conexão entre a autonomia das agências e a possibilidade de permanência do Executivo no poder, enfatizando o seguinte argumento:

> Em governos divididos, as agências estão mais propensas a ser insuladas se o Presidente aparenta ser durável, isto é, se ele ou seu grupo apresentam viabilidade eleitoral. Se o Presidente encontra-se eleitoralmente vulnerável, entretanto, o Congresso irá aproximar a agência do controle do Executivo em antecipação ao futuro incumbente do cargo cujas preferências são compartilhadas com a maioria oposicionista do presente. Em raciocínio análogo, minorias legislativas situacionistas em governos divididos podem apoiar o insulamento se houver fortes evidências que seu grupo político perderá a eleição. Já em governos unificados, a maioria prefere mais controle do executivo sobre as agencias desde que o Presidente ou alguém de sua mesma matriz política dê sinais de permanecer no posto por algum tempo. Se o Presidente estiver eleitoralmente enfraquecido, a maioria estará mais propensa a insular as agencias em antecipação à vitória do novo governante (p. 45).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

É importante destacar que, diferentemente do caso americano, no Brasil quem tem a iniciativa de criar as agências é o poder executivo e não o legislativo. No entanto, assim como na situação de risco eleitoral, a oposição do legislativo desenha-se como um quadro de ameaçava à sua governabilidade, pois o legislativo impulsionaria os chefes dos executivos no Brasil a delegar mais poder às agências visando preservar suas preferências políticas, uma vez que os governadores teriam a prerrogativa de definir o desenho e atribuições institucionais que caberiam às agências.

Tais reflexões reforçam a necessidade de análise do desenho institucional das agências reguladoras como fator fundamental se para questionar a eficiência regulatória desses novos agentes institucionais, visto que existem grandes diferenças entre os arranjos dos estados, e na relação dessas agências com os respectivos executivos e legislativos estaduais, expressando níveis diferenciados de autonomia frente às funções e atividades que desempenham. Nesse contexto, a questão que se apresenta é: as agências reguladoras nacionais e estaduais constituem-se em um efetivo aparato estatal capaz de planejar em longo prazo, coordenar decisões privadas e zelar para que sejam cumpridas as regras que garantam o bom funcionamento dos serviços públicos? Avaliando a diferença entre os desenhos institucionais somos capazes de refletir melhor sobre o assunto.

2.1.4.
A importância do desenho institucional das agências reguladoras para o cumprimento de sua função política

Políticas regulatórias pró-competitivas e de defesa da concorrência são hoje ferramentas indispensáveis na construção de mercados saudáveis e de democracias bem consolidadas, uma vez que o *laissez-faire* mostrou-se incapaz de garanti-los. No entanto, a qualidade do desenho institucional é, pois, condição *sine qua non* para a garantia de eficiência e da eficácia da agência regulatória, no cumprimento dos objetivos previstos em lei. O Estado brasileiro atravessou, como vimos, profundo processo de transformação em sua forma de intervenção no espaço econômico, passando de empreendedor a regulador (SALGADO, 2003) redefinindo as necessidades em termos de regulação. Nesse novo contexto, as agências reguladoras ganharam papel de destaque por se constituírem como importante canal entre o Estado, a concessionária e a sociedade. Para Pires e Goldstein (2001):

> A tendência mundial de reforma da governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários, aos fóruns para arbitrar controvérsias e ao papel da autoridade antitruste existente para o monitoramento do acesso às redes e da concorrência nos mercados de serviços liberalizados (p. 7)

Porém, como assinalado anteriormente, além do "atraso" na constituição das agências reguladoras, no Brasil definiram-se diferentes arranjos institucionais de agências reguladoras, não existindo um padrão nacional. Ao contrário, as agências reguladoras comportam-se de modos diferenciados em cada unidade da federação, algumas sendo mais eficientes que outras em seu papel político.

Inúmeros fatores podem contribuir para a eficiência de uma agência reguladora (grau de independência, autonomia frente ao poder público e à administração das concessões) (SALGADO, 2003), mas gostaríamos de destacar o papel do desenho institucional e seu funcionamento como fator fundamental de garantia da eficiência da função política da agência.

Em primeiro lugar, cabe refletirmos sobre qual regime regulatório vem sendo implantado no Brasil e de que mecanismos de controle dispõe a sociedade

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

em face desse novo poder delineado a partir dos anos 1990. Segundo as contribuições de Salgado (2003)

> As agências no Brasil assumem diferentes estatutos jurídicos, de participantes da administração direta à existência autárquica e independente. As principais agências que foram criadas nos anos 1990 apresentam competências dos mais diversos tipos: desempenham funções de Executivo (concessão e fiscalização), Legislativo (criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição) e Judiciário (julgamentos, imposição de penalidades, interpretação de contratos e obrigações) (p. 22).

Há, portanto, uma premente necessidade de se melhor delimitar as competências, atribuições e posicionamentos, dentro da estrutura do Estado, uma vez que, como se verá mais adiante, mandatos imprecisos e vagos são da natureza das agências regulatórias.

É preciso, ainda, que se discuta a natureza jurídica das agências quehoje sofrem de completa ambivalência institucional. São braços do Executivo e, como tais, aplicam políticas de governo, ou são braços do Legislativo, com a função de aplicar a lei de maneira independente? Ademais, o que significa independência, em se tratando dos procedimentos e decisões de agências regulatórias?

Estamos tentando demonstrar que tal condição de ambivalência é mais um dos fatores que contribuem para o quadro de fragilidade institucional do aparelho estatal e que, muitas vezes, essa falta de clareza sobre as competências no âmbito do poder público gera desperdício de recursos, lentidão de ações, resultando em burocratização e ineficiência e, consequentemente, desequilíbrio de poder e baixos níveis de democracia, como analisa Castro (1992).

Faz-se, desde logo, necessário esclarecer um aspecto para avançarmos na análise: os mandatos das agências regulatórias são inexoravelmente vagos, pois é essa abertura que permite a independência de suas decisões relativamente a pressões externas, sejam do governo ou do mercado. Nesse sentido, as leis que determinam as competências de agências deixam usualmente em aberto as formas como as agências deverão alcançar os objetivos de eficiência e equidade. As referências são sempre a preços “razoáveis” e à qualidade de serviço “adequada”. Não há como, *a priori*, sem um exame técnico caso a caso, definir como esses objetivos gerais devem ser concretizados (SALGADO, 2003).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

De forma prática, as agências podem possuir duas formas principais de eleição de seus conselheiros, geralmente predefinidos pelos agentes criadores:

a) Os principais conselheiros (incluindo o presidente) e funcionários são "nomeados" a partir de indicações políticas, partindo da decisão do Executivo, para cumprir a função durante determinado mandato. O que significa que, acabando a legislatura, a agência pode ser reorganizada.

b) Conselheiros com mandato fixo, escolhidos por sua experiência e destaque em determinada área técnica ou administrativa, eleitos para cumprir sua função por um tempo superior a três mandatos legislativos.

De maneira geral, espera-se que o segundo tipo de agência (a com mandato fixo) apresente independência maior do que o primeiro, além de o critério de escolha ser mais técnico do que político.

Portanto, diante da realidade da política regulatória do Rio de Janeiro, revela a urgência de desenvolver os instrumentos e arranjos institucionais que viabilizem um funcionamento eficiente das agências. Para tanto há três métodos básicos: a prestação de contas, a independência e a transparência. A prestação de contas obriga a agência a afinar suas decisões com os objetivos prescritos em lei.

A independência dos conselheiros se relaciona com a imposição de interesses. Nesse sentido, o instituto do mandato fixo e as exigências de qualificação técnica para o exercício de postos de decisão, assim como a autonomia administrativa do órgão público, como uma agência regulatória, são as indicações usuais para tanto.

Finalmente, a transparência das decisões é garantida pelo prévio conhecimento das regras que orientam as análises do órgão público. Por exemplo, a publicação de manuais e guias, assim como de todos os procedimentos adotados pelo órgão, reduz as incertezas do público interessado e funciona como disciplinador para a concessionária (SALGADO, 2003).

Nesse sentido, o panorama da atividade regulatória do Brasil, de uma maneira geral, aponta para a fragilidade da regulação tanto em âmbito federal

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

quanto no estadual. Tal fragilidade tem origem no desenho institucional das agências, que muitas vezes não possuem mecanismos para a plena eficiência de sua função política regulatória, constituindo, geralmente, em permissividade para o setor privado concessionário, como veremos no caso das barcas da baía de Guanabara.

Pires e Goldenstein (2001) apontam para problemas centrais no desenho das agências regulatórias federais de serviços públicos, que merecem destaque como:

a) ausência de critérios para exoneração dos diretores na maioria das agências;
b) somente uma agência prevê a formação de conselho consultivo, reunindo representantes do Legislativo, do Poder Executivo, das prestadoras de serviços, usuários e sociedade em geral;
c) poucas agências possuem um regimento interno que preveja a obrigatoriedade de publicação de relatórios anuais de atividades para apreciação pelo Legislativo;
d) somente a Anatel e a Aneel constituíram ouvidorias para zelar pelos interesses dos consumidores;
e) nenhuma das agências estabeleceu processo de concurso público para a contratação de pessoal próprio, o que é imprescindível para a constituição de um quadro especializado, capaz de acumular conhecimento para o desempenho adequado das funções de regulação.

É importante registrar que esses problemas observados no desenho institucional das agências reguladoras federais se reproduzem e se multiplicam em âmbito estadual tornando urgentes, uma série de providências como definir melhor as competências de cada agência, de forma a que elas convirjam para decisões que hoje ainda estão a cargo de ministérios e secretarias estaduais.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

2.2.
AGETRANSP: ineficiências e paradoxos no cumprimento de sua função institucional.

Na segunda sessão do capítulo dois, as análises voltam-se para um agente institucional com um papel central para a gestão da qualidade do serviço do transporte aquaviário de passageiros do Rio de Janeiro no contexto pós-concessão, a Agência Reguladora competente à fiscalização da empresa concessionária (CCR Barcas). Portanto, neste momento, são apresentados os princípios institucionais e a competência dessa agência reguladora no contexto de privatizações dos sistemas de transporte do Rio de Janeiro, o desenho institucional da AGETRANSP e as principais consequências diante da ineficiência dessa agência como ente regulador.

2.2.1.
Contexto da criação da AGETRANSP

À medida que o programa nacional de desestatização foi se reproduzindo em programas estaduais de desestatização, reforçou-se a necessidade da criação de agências reguladoras em níveis subnacionais, a fim de garantir uma regulação multissetorial ou unissetorial mais próxima da escala dos fenômenos metropolitanos, acompanhada, por sua vez, pelos agentes públicos que vivenciavam a rotina dessas novas privatizações.

O Programa Estadual de Desestatização (PED) do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei Estadual nº 2470/95, durante o governo de Marcello Alencar e, dentre os seus objetivos, destacam-se:

- A reestruturação da exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo-a para a iniciativa privada;
- A redução da dívida pública do Estado e o saneamento das finanças do Poder Público;
- A reestruturação da Administração Pública, que ficaria livre para atuar nas funções essenciais, tais como educação e saúde;
- O estímulo à livre concorrência e à democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Tal modificação relativa à presença do poder público, e sua relação com a infraestrutura é marcada pela urgência com que foram conduzidas as privatizações e as desregulamentações no estado do Rio de Janeiro a partir do PED, num contexto de crise financeira do Estado e de necessidade da construção ou reconstrução da infraestrutura para efeito da possível retomada sustentada do crescimento econômico, como analisa Natal (1999). O mesmo autor avalia:

> A celeridade com que foram conduzidas as privatizações e as desregulamentações nos últimos quatro anos no estado, tem resultado na alteração da anterior condição de existência, de empresa pública, de inúmeras instituições, quase todas da área de infraestrutura, ou seja, de transporte, energia e comunicação (p. 21).

Sobre esse contexto, destaca-se o quadro a seguir, que oferece a dimensão das privatizações que ocorriam no estado:

Quadro 2: Programa Estadual de Desestatização – Empresas e modalidades de desestatização

EMPRESAS	MODALIDADE DE DESESTATIZAÇÃO
CERJ	PRIVATIZADA
CEG	PRIVATIZADA
RIO GÁS	PRIVATIZADA
BANERJ	PRIVATIZADA
LIGHT	PRIVATIZADA
CONERJ	VENDA CONTROLE ACIONÁRIO
CODERT	VENDA CONTROLE ACIONÁRIO
METRÔ	CONCESSÃO DO SERVIÇO
FLUMITRENS	CONCESSÃO DO SERVIÇO
CASEJ/CEASA	FUSÃO
EMATER/SIAGRO	INCORPORAÇÃO
COPPERJ	INCORPORAÇÃO
CTC/SERVE	LIQUIDAÇÃO
FLUTEC	LIQUIDAÇÃO
BD-RIO	LIQUIDAÇÃO
DIVERJ	LIQUIDAÇÃO
CELF	LIQUIDAÇÃO
PESAGRO	VENDA CONTROLE ACIONÁRIO
EBSE	VENDA CONTROLE ACIONÁRIO
TURISRIO	REESTAURAÇÃO

Fonte: FIRJAN/SESI/SENAI/CIRJ 1997, p.25.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

É importante registrar que essas privatizações e concessões ocorreram, como assinala Natal (1999, p. 17), sob "o manto discursivo da crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro", em todos os seus níveis, municipais, estaduais e federal. Porém, contavam com aportes, em muitos casos, de recursos públicos e/ou de agências públicas de financiamento (como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Assim também como chama a atenção, o fato dessas privatizações se realizarem sem a transparência que se poderia dizer recomendável numa sociedade mais democrática (NATAL, 1999).

O Programa Estadual de Desestatização previu, portanto, a criação do ente regulador, na estrutura da administração pública indireta, para gerir esse processo no âmbito inter-regional e exercer o poder regulatório com a finalidade de planejar, coordenar, padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos de competência estadual.

Portanto, em fevereiro de 1997, foi criada, pela Lei Estadual nº 2.686, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (Asep), instituída sob a forma de autarquia, com personalidade jurídica de direito público e plena autonomia administrativa, técnica e financeira. A missão da Asep era exercer o poder regulador, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos multissetorialmente, atuando nas áreas de energia, transporte e saneamento.

Em 2005, porém, o Governo do Estado, apoiado pela maioria do Legislativo, criou a AGETRANSP, através da lei estadual nº 4.555, extinguindo a Asep e repassou à Agetransp parte das competências e a estrutura daquela autarquia.

De acordo com o estabelecido nos arts. 1º e 2º, ambos da lei de criação da Agência, a AGETRANSP é uma autarquia especial, com plena autonomia administrativa, técnica e financeira, que tem a finalidade de exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando os atuais contratos de concessão dos serviços públicos concedidos/permitidos nos quais o Estado do Rio de Janeiro figure, por disposição legal ou pactual, como o Poder Concedente ou Permitente, a saber:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Transporte Aquaviário – concessionária Barcas S/A;
Transporte Ferroviário – concessionária Supervia;
Transporte Metroviário – concessionárias Opportrans e Rio Barra;
Operação de Rodovias - concessionárias Via Lagos e Rota 116.

Sendo assim, a criação da AGETRANSP tem a sua lógica na divisão de responsabilidades das políticas públicas regulatórias. O raciocínio implícito nessa divisão reside na perspectiva de aumento da eficiência do ente regulador uma vez que este possa voltar toda a sua atenção para apenas um setor (transportes, por exemplo).

No entanto, esta pesquisa sinaliza, nas próximas linhas, que apenas a separação das agências reguladoras a partir de setores da infraestrutura (transporte, energia, comunicações) não é capaz de aumentar sua eficiência no ato de regular. Outros fatores influenciam diretamente em sua autonomia e eficácia, como o desenho institucional da autarquia, a relação com os poderes executivo e o legislativo, com as concessionárias e como os usuários e a distância entre os princípios institucionais (discurso) e a forma como a prática política cotidiana desse agente público se fundamenta.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

2.2.2.
O desenho institucional da AGETRANSP

Analisar o desenho institucional da AGETRANSP é fundamental para entendermos a natureza dos paradoxos organizacionais[17] que se revelam na fragilidade dessa autarquia como ente regulador do sistema de transportes públicos no contexto da RMRJ.

Os princípios institucionais da AGETRANSP, definidos por seu Regimento interno estão sistematizados no seguinte quadro:

[17] O conceito de paradoxo organizacional versa sobre as contradições visualizadas em diversas políticas públicas como reflexo dos diferenciais entre os discursos e as práticas de variados agentes. O conceito é clássico (anos 1950) e voltou a ganhar destaque na última década nos estudos de gestão de recursos. O tema é amplamente estudado nos trabalhos do Núcleo de Pesquisa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), destacando-se as pesquisas de Jafee (2001); Vasconcelos e Vasconcelos (2002), no entanto é pouco usual em investigações geográficas. Um dos poucos geógrafos a trabalhar com o termo é Silva (2007), que exercita reflexivamente o conceito ao adaptá-lo à modernização do espaço rural fluminense no início do século XXI.

Quadro 3: Princípios institucionais da AGETRANSP

I	Prestação pelos concessionários, de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, tanto qualitativa quanto quantitativamente;
II	A existência de regras claras inclusive sob o ponto de vista tarifário, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;
III	Estabilidade nas relações envolvendo o Poder Concedente, concessionários e usuários, no interesse de todas as partes envolvidas:
IV	Proteção dos usuários contra práticas abusivas e monopolistas;
V	A expansão dos sistemas, o atendimento abrangente da população, a otimização ao uso dos bens coletivos e a modernização e aperfeiçoamento dos serviços prestados;
VI	A modicidade das tarifas para os usuários;
VII	Eqüidade no tratamento dispensado aos usuários, às diversas entidades reguladas e demais instituições envolvidas na prestação ou regulação dos transportes, permitidos ou concedidos.

Fonte: Regimento Interno (AGETRANSP, 2011)

A estrutura da AGETRANSP é formada por um Conselho-Diretor, composto por cinco membros, com mandatos de quatro anos e autoridade para decidir sobre a regulação das atividades das concessionárias. Para apoiar as ações do Conselho, existem as Câmaras Técnicas, responsáveis pela análise técnica dos contratos de concessão. As Câmaras Técnicas devem contar com profissionais com formação superior em diversos ramos de atividade como engenharia, economia, direito e administração. Estes profissionais devem fornecer o embasamento técnico que dá suporte às decisões do Conselho-Diretor, analisando e fiscalizando os serviços públicos prestados e avaliando permanentemente o desempenho das concessionárias. O Regimento Interno da Agência dispõe que as Câmaras Técnicas subdividem-se em Câmara de Transportes e Câmara de Política Econômica e Tarifária (AGETRANSP, 2011).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Cabe registrar uma primeira observação sobre o quadro técnico da agência: desde sua criação ainda não houve concurso público para a contratação de profissionais a compor as câmaras técnicas. Nesse sentido, todos os profissionais da autarquia são contratados a partir de indicações políticas. A nosso ver, isso é um fator político central que compromete a independência da agência na atribuição de suas funções.

O Conselho Diretor é o órgão deliberativo superior da Agetransp, devendo ser composto por cinco Conselheiros. Está definido no artigo 7º, da Lei Estadual nº 4.555/05:

> Art. 7º - O Conselho Diretor da Agetransp será formado por 05 (cinco) Conselheiros **indicados pelo Governador do Estado**, e por este nomeados uma vez aprovados, após audiência pública, pela Assembléia Legislativa, **cabendo a um deles a Presidência do Conselho, também por indicação do Governador do Estado.**[...]
> Art. 10 - Os cargos de Conselheiros serão de dedicação exclusiva, vedada qualquer acumulação que não as constitucionalmente admitidas.
> Art. 11 - O mandato dos Conselheiros será de 04 (quatro) anos, admitida uma única recondução (p.2) (Grifo próprio).

A esse respeito cabem algumas considerações: no caso da AGETRANSP, quem define o desenho institucional é o governador do estado. Este possui o poder de escolher os cinco membros do conselho diretor e o conselheiro presidente, sob a avaliação do legislativo estadual.

No entanto, além de registrar o fato de que a escolha para os cargos mais altos da agência estão à sorte das indicações políticas do governador, soma-se a isso, no caso do Rio de Janeiro a condição de que, desde 2005, ou seja, nas eleições de 2006 e 2010, a assembleia legislativa sempre foi composta pela maioria esmagadora por partidos da coalizão do governo estadual. Inclusive, o partido dos governadores do estado do Rio de Janeiro de 2002 até atualmente, o PMDB, também foi, nesse período, o partido com o maior número de cadeiras na Assembleia legislativa, elegendo os presidentes das legislaturas 2003-2006, 2007-2009 e 2010-2013 desta casa legislativa.

Nesse sentido, a maior parte das ações do governo estadual encontra pouca resistência no âmbito legislativo. Em outras palavras, no Rio de Janeiro, o poder legislativo não conseguiu estruturar uma efetiva oposição às ações do governo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Essas vozes de oposição ao poder executivo são, de uma maneira geral, abafadas pela maioria governista da casa.

Tal assimetria de forças constitui-se como um dado fundamental para a compreensão da geografia política do Rio de Janeiro, e é dentro desse contexto que o governo estadual encontrou as acomodações necessárias para nomear seus pares para os cargos de comando da AGETRANSP, desviando-se do critério técnico, mais transparente e democrático, defendido por Smith (1997):

> É necessário que se definam salvaguardas, especialmente nos países em desenvolvimento, nos quais **há tradição de ruptura contratual e fragilidade institucional.** Nesse sentido, devem ser estabelecidos critérios para contratação, bem como salários compatíveis com os vigentes no setor privado regulado. **O rigor na escolha dos conselheiros, sempre de acordo com o critério de excelência técnica, é fundamental para garantir a aderência do desempenho da agência a seus objetivos legais** (...) As pessoas nomeadas para essas posições devem ter qualidades pessoais de modo a resistir a pressões e incentivos inadequados. Elas devem exercer sua autoridade com habilidade para conquistar o respeito dos agentes privados, intensificar a legitimidade do seu papel e de suas decisões e construir sua independência efetiva. De maneira equivalente, a institucionalização da regulação econômica, por meio da constituição de uma carreira estável de profissionais qualificados, é condição-chave para a garantia de orientação técnica das decisões e regularidade de procedimentos (p.19).

No art. 14 do Regimento Interno da Agência estão descritas as competências do seu Conselho-Diretor. A seguir, estão transcritas algumas, julgadas relevantes para os fins desta análise:

> II - Dirimir, como instância administrativa definitiva, os conflitos envolvendo o Poder Concedente ou Permitente, os concessionários ou permissionários de serviços públicos e os respectivos usuários;
>
> IV - **Deliberar acerca dos pleitos de reajuste e revisão de tarifas de serviços regulados**;
>
> V - **Zelar pelo fiel cumprimento dos contratos** ou termos de concessão ou permissão de sua competência, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, os concessionários e permissionários de serviços públicos e o Poder Concedente;
>
> VI - **Disciplinar o procedimento de aplicação das penalidades previstas nos contratos ou termos de concessão** ou permissão, bem como na legislação pertinente;
>
> VIII - Expedir normas, regulamentos, instruções, circulares, comunicados e quaisquer outros instrumentos pertinentes às atividades administrativas e regulatórias da Agetransp;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

> X - Autorizar a contratação de trabalhos, estudos técnicos e pesquisas de opinião, objetivando o bom cumprimento das atribuições da Agetransp; (p. 4) **(Grifo próprio)**

Observando as competências do Conselho Diretor, somos capazes de compreender a dimensão que estes cargos representam para a efetividade das políticas públicas regulatórias e a importância desses agentes no contexto da gestão das acessibilidades na RMRJ.

A Câmara de Transportes (CATRA) também é importante na função fiscalizadora, a partir de uma perspectiva mais técnica. Segundo o artigo 32 do Regimento Interno da Agetransp, destacamos algumas importantes atribuições do cargo:

I - Acompanhar a evolução tecnológica dos serviços regulados, mantendo arquivo atualizado das informações coletadas em visitas técnicas, bem como daquelas fornecidas pelas empresas concessionárias e permissionárias;

II - Examinar a evolução sistêmica dos indicadores de qualidade dos serviços;

III - Desenvolver metodologias de fiscalização por amostragem no desempenho dos serviços regulados e executá-las;

IV - Sugerir ao Conselho-Diretor os índices de desempenho e controle dos serviços públicos regulados, quando não previstos contratualmente;

V - Examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços;

VI - Exercer o controle sobre o uso e conservação dos bens reversíveis, pelos delegatários de serviços públicos;

VII - Elaborar e encaminhar até o dia 15 de cada mês, ao Conselho-Diretor, relatórios de fiscalização que permitam aferir o desempenho e qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

VIII - Executar outras atividades técnicas correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas.

Analisando os documentos da AGETRANSP, notícias de jornal, visitas ao site da agência, observamos a omissão da autarquia na rotina dos transportes coletivos do Rio de Janeiro. Poucas dessas atribuições da Câmara de Transportes revelam-se como políticas efetivas. Dos pontos destacados acima, considerados fundamentais para a presente pesquisa, não encontramos sequer um registro nos documentos publicados pela AGETRANSP, além disso, a CPI das Barcas (ALERJ, 2009) constatou irregularidades na função fiscalizadora da Câmara de transportes no serviço de barcas. A referida CPI concluiu que a concessionária Barcas S.A informava um número diário de passageiros que não correspondia com a realidade. Como a AGETRANSP não realizava visitas ou auditorias, para a averiguação das informações, a agência reguladora não possua a dimensão quantitativa verdadeira de passageiros transportados por dia pelo sistema aquaviário de transportes, nesse sentido, a receita da empresa também pode ser considerada imprecisa.

Das atribuições da Câmara de Política Econômica e Tarifária (CAPET), segundo o artigo 33 do Regimento Interno da Agetransp, destacam-se:

I - No que se refere à Política Econômica:

a) avaliar a eficiência e correção da gestão empresarial, no escopo de preservar o equilíbrio-financeiro das concessões e permissões;

b) desenvolver planos de contas contábeis para as concessionárias e permissionárias dos diversos setores cuja regulação econômica é de responsabilidade da AGETRANSP, bem como mantê-los atualizados;

c) analisar as informações prestadas pelas concessionárias e permissionárias, no que se refere à Taxa de Regulação, sua base de cálculo e respectivo recolhimento, apresentando mensalmente ao Conselho-Diretor e à Superintendência Financeira da AGETRANSP relatório específico sobre o resultado das respectivas análises;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

d) acompanhar as receitas das concessionárias e permissionárias, declaradas nos balancetes mensais e balanços anuais, comparando-as com a arrecadação correspondente à taxa de regulação realizada em igual período;

II - No que se refere à Política Tarifária:

a) desenvolver metodologias e estudos relativos às tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos;

b) acompanhar sistematicamente a evolução tarifária das concessionárias e permissionárias, buscando parâmetros de comparação no mercado nacional e internacional;

c) desenvolver modelos de controle do equilíbrio econômico-financeiro buscando a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos;

d) examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e a fidedignidade das informações das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, com ênfase nos aspectos que causem efeitos diretos ou indiretos nas tarifas (p.14).

Também observamos o caráter pouco incisivo da Câmara Política e Tarifária da AGETRANSP. Atualmente as tarifas das barcas constituem-se como a mais alta, comparando-se com os outros meios de transporte. A CPI das barcas (ALERJ, 2009) também constatou inúmeras irregularidades financeiras da concessionária Barcas S.A passadas despercebidamente pela agência.

Dentro desse contexto, destacam-se alguns recortes de jornais que revelam o teor do maior número de notícias vinculadas à agência:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Figura 19: Recortes de jornal sobre a AGETRANSP

MOROSIDADE NA AGETRANSP

■ Em tempos de caos nos transportes públicos, a lentidão no julgamento de processos pela Agetransp — agência que regula o setor no estado — é preocupante. As demoras podem durar mais de um ano. É o caso da decisão sobre uma paralisação na linha 1 do metrô, no dia 14 de setembro de 2010. Os conselheiros do órgão só bateram o martelo no dia 31 de janeiro de 2012. Decidiram que o incidente "foi alheio à vontade das partes" e arquivaram o caso. Nesse ritmo, os problemas com os trens, na semana passada, só serão julgados em 2013.

■ O Ministério Público investiga a pouca produtividade da Agência Reguladora de Transportes Públicos (Agetransp), que, desde a sua criação em 1998, só aplicou 21 multas e sete infrações às Barcas S/A, à SuperVia e à Metrô

Fonte: Jornal o Globo on line. Acesso em 10/11/2012

2.2.3.
O problema da categoria "serviço adequado"

A especificidade da natureza política da administração dos transportes coletivos privatizados exige alguma regulamentação, por mínima que seja, como explicam Orrico e Santos (1996):

> os transportes encontram-se entre os setores da atividade econômica que registram mais continuamente a presença do Estado. Os serviços de transporte constituem um campo preferencial para a atuação antitruste e as ações distributivas do poder público. Além disso, os mercados de transportes sempre foram considerados muito afeitos a apresentarem falhas. Por isso, o setor sempre foi objeto de uma regulamentação complexa e subsetorialmente diversificada (p. 30).

Nesse sentido, diante dos processos de privatização dos serviços públicos de forma generalizada, a partir dos anos 1990, por via de consequência, surgiu, como assinalamos anteriormente, a necessidade da regulação desses serviços, isto é, a partir do momento em que o Estado, seja ele na escala federal, estadual ou municipal, transfere a uma empresa particular a prestação de serviço que é de sua competência, deve criar regras consistentes, de modo a garantir para o usuário a prestação eficiente desse serviço concedido.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

E, nesta linha de raciocínio, destaca-se que a lei federal 8.987/1995, além de estabelecer definição para serviço público, trás também em seus artigos, outros conceitos importantes, como os de permissão e de concessão de serviço público precedida de obra pública. Além disso, essa lei incorpora o que já existia na doutrina sobre a prestação de serviço adequado.

Porém, qual é o sentido de falarmos em serviço adequado numa lei federal de um país como o Brasil, com profundas diferenças em suas escalas subnacionais? Castro (2003) chama a atenção para esse debate, incluindo aí a perspectiva da cidadania:

> O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas – estados e municípios – de tamanhos muito variados. Esta diferenciação existe também em relação à disponibilidade de equipamentos sociais à disposição da sociedade e em relação às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida. Esta relação entre a existência formal de um direito e as possibilidades de exercê-lo em um território concreto propõe à geografia refletir sobre a mediação do espaço que se impõe ao conceito de cidadania (p. 9).

Nesse sentido, parece claro, por exemplo, que os critérios para um "serviço adequado" no setor de transportes não podem ser os mesmos para a região metropolitana de Brasília e para a região metropolitana do Rio de Janeiro, guardadas as suas especificidades demográficas, infraestruturais, socioambientais e econômicas.

A lei nº. 8.987, no seu art. § 1º, define o que seja serviço adequado, ou seja: "*é o serviço que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas",* explicitando que:

- ***Regularidade:*** é a prestação dos serviços nas condições do Contrato de Concessão e nas normas técnicas aplicáveis;
- ***Continuidade:*** é a manutenção permanente da oferta de serviços; Eficiência é a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões que busquem em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas da Concessão;

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

- ***Segurança:*** é a operação nos níveis exigidos no Edital e no Contrato de Concessão, dos sistemas operacionais de modo que sejam reduzidos, em níveis de excelência, os riscos de acidentes;
- ***Atualidade:*** é a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como melhoria e expansão dos serviços, de acordo com as necessidades dos usuários;
- ***Generalidade***: é a universalidade da prestação dos serviços, isto é, serviços iguais para todos os usuários sem qualquer discriminação;
- ***Cortesia***: é um conceito jurídico indeterminado e subjetivo (educação/ bons tratos/ etiqueta/simpatia/urbanidade);
- ***Modicidade tarifária***: é o pagamento da tarifa que reflita o custo real do serviço, nele incluídos todos os insumos e impostos (definidos em contrato) e a remuneração do Concessionário.

Como podemos observar, a lei estabelece oito itens para poder definir o que seja serviço adequado, aplicáveis a todos os serviços públicos. A regulação, nesse sentido, revela-se como um instrumento capaz de gerenciar a condição da qualidade do serviço, tendo em vista que os indicadores de qualidade previstos nos Contratos de Concessão devem estar em consonância com a lei definidora dos serviços adequados e deveriam ser constantemente monitorados pelo ente regulador.

No entanto, analisando brevemente a perspectiva de "serviço adequado" sugerida pela lei federal, constatamos a negligência da proposta com a dimensão territorial da cidadania. Ou seja, observamos que as diretrizes políticas que se institucionalizam nem sempre se relacionam com a realidade territorial, considerando pouco as grandes diferenças territoriais do país. Tal condição resulta em disfunções entre o que é prescrito pelo sistema e a prática social, intrinsecamente referenciada a uma escala específica, como analisou Castro (1997).

A análise dessa negligência com o território e, consequentemente com a escala do vivido, revela o problema da categoria "serviço adequado". A função das agências reguladoras é, em última análise, prezar pelo serviço adequado

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

prestado pelas concessionárias. Porém, o que estamos tentando evidenciar é o caráter polivalente e impreciso do termo como categoria e objeto da política pública de natureza regulatória. Em outras palavras: se o objeto da política regulatória, que fundamenta as agendas de atividades das agências, reside em garantir o "serviço adequado" e, sendo esse termo essencialmente polissêmico, abstrato e subjetivo (além de ser descolado da realidade territorial), nossas reflexões apontam para um desajuste importante no que tange à clareza da função reguladora das agências. Consideramos que parte de falta de clareza das funções das agências tem a sua origem na falta de clareza também de seu objeto.

Uma providência importante (e urgente) seria criar concursos para quadros de profissionais especializados, com os incentivos de carreira necessários. Isso é fundamental para assegurar as bases de uma intervenção de longo prazo confiável e legítima, da perspectiva do interesse público. Por outro lado, a competência do Executivo para indicar os titulares das agências regulatórias deve ser exercida da forma mais criteriosa possível, sempre buscando a excelência técnica nas respectivas áreas. As agências deveriam também, segundo Salgado (2003), incumbir-se de fornecer os elementos técnicos para a instrução de processos de condutas restritivas da concorrência e atos de concentração (fusões e aquisições). Assim, em colaboração, seriam somadas as *expertises* específicas de cada ente — antitruste e regulatório — para atingir o objetivo geral de introduzir a concorrência como parâmetro de organização dos mercados. Esse último caso, em específico seria fundamental para a regulação do novo arranjo institucional no serviço de transporte aquaviário de passageiros do Rio de Janeiro, assinalado no final do primeiro capítulo.

Apesar do esforço teórico que a Agência reguladora, por meio de seus técnicos e de sua burocracia institucional tenta imprimir em seus princípios institucionais e relatórios técnicos, na prática, ela se revela ineficiente no dever de regular, fiscalizar e punir os eventuais problemas na gestão do serviço. Os dados da "CPI das Barcas" revelaram que os relatórios de problemas levantados pela AGETRANSP quase nunca resultaram em consequências efetivas e que nunca houve nenhuma multa aplicada pela agência paga por Barcas S/A (ALERJ, 2009). Associada à ineficácia desse instrumento de regulação, a empresa Barcas S/A

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

desrespeitou sistematicamente, suas obrigações estabelecidas nas cláusulas do contrato de concessão comprometendo diretamente a qualidade do serviço prestado aos usuários e representando um distanciamento entre o discurso regulador e sua prática efetiva.

2.3. O contrato de concessão de 1998: determinações, regulação e insubordinações

Em linhas gerais, o contrato de concessão, assinado pelo Consórcio Barcas S.A em 1998, estabelecia alguns parâmetros para o novo modelo de gestão que se instituía no transporte aquaviário, dentre eles destacam-se:

a) O prazo de concessão de 25 anos, renovável por mais 25 anos;
b) A exploração do serviço em regime de monopólio;
c) Fiscalização por parte da agência reguladora;
d) Criação das linhas sociais e seletivas;
e) Reajuste das tarifas sociais a cada 12 meses e revisão tarifária quinquenal;
f) Um plano de obras e reformas das embarcações e instalações;
g) Um cronograma de instalação das novas linhas e de novos terminais, e
h) Garantia da gratuidade para determinadas categorias de usuários.

O mesmo contrato estabelecia cinco obrigações centrais da concessionária, são elas:

1. A participação em acordo de integração intermodal e racionalização tarifária proposta pelo poder concedente (Governo do Estado);
2. Transporte gratuito nas linhas sociais a grupos de usuários conforme definido em leis estaduais;
3. Prestação de serviço satisfazendo as condições de: eficiência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade tecnológica, modicidade de tarifa, generalidade, cortesia;
4. Realização, por responsabilidade da concessionária, de obras nos terminais de passageiros e reforma das lanchas, e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

5. A criação de cinco novas linhas.

Entretanto, como veremos adiante, o consórcio Barcas S.A nem sempre respeitou as determinações contratuais. Tal condição reforça o caráter político da presente análise, pois à medida que o contrato de concessão, que estabelece as "regras do jogo" é descumprido pela empresa concessionária e é pouco fiscalizado pelo agente regulador (AGETRANSP), observa-se um conjunto de tensões envolvendo os usuários do serviço, a agência reguladora, o consórcio concessionário e o próprio Governo do Estado, na figura da Secretaria estadual de transportes.

Nesse sentido, apresentar as principais irregularidades na gestão atual do transporte aquaviário, dentro de um contexto mais amplo (de regulação ineficiente do sistema de transportes públicos na RMRJ) consiste num exercício teórico fundamental para a análise da natureza política da gestão das acessibilidades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Esse exercício será o foco principal dessa sessão.

2.3.1. Manutenção e modernização das embarcações

De acordo com o contrato de concessão, a empresa Barcas S.A deveria obedecer a um cronograma de reforma das embarcações, detalhado na seguinte tabela:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Tabela 2: Cronograma de reforma das embarcações

Embarcação	Ano	Capacidade (Número de Passageiros)	Prazo para a reforma
Ipanema	1970	2.000	Ago/set 1998
Martin Afonso	1963	2.000	Ago/set 1998
Urca	1981	2.000	Ago/set 1998
Icaraí	1963	2.000	Ago/set 1999
Santa Rosa	1963	2.000	Ago/set 1999
Visconde de Moraes	1964	2.000	Ago/set 1999
Vital Brasil	1963	2.000	Ago/set 1999
Itapetininga	1971	2.000	Nov/dez 1999
Itapuca	1964	2.000	Nov/dez 1999
Itaipu	1950	1.000	Maio/junho 1998
Maracanã	1952	1.000	Junho/julho 1999
Lagoa	1952	1.000	Junho/julho 2000
Neves	1952	1.000	Nov/dez 2000
Charitas	1987	500	Dez/jan 1998
Brizamar	1988	500	Dez/jan 2000
Imbuhy	1974	370	Jun/julho 2000

Fonte: Contrato de concessão, 1998.

A tabela, além de apresentar o cronograma previsto para as reformas das embarcações, revela o tempo de uso das mesmas. Algumas das barcas em circulação já chegavam há 50 anos no período da privatização, reforçando a urgência da necessidade de reformas e manutenção dessas embarcações. A importância dessas barcas também é ratificada por suas capacidades de número de passageiros. As barcas dos anos 1950 tinham a capacidade de transportar um número total de 1000 passageiros, e as dos anos 1960 e 1970 registravam ainda maior capacidade, transportavam 2000 passageiros. Logo, eram embarcações indispensáveis para a regularidade do sistema aquaviário de transportes.

No entanto, vale lembrar que, durante os dois primeiros anos de privatização (1998 e 1999), o consórcio operou o sistema sem fiscalização. A ASEP ainda não possuía uma equipe que realizasse a função reguladora do transporte aquaviário e, nesse contexto, Barcas S.A não promoveu nenhum investimento significativo no sistema e não realizou a reforma de nenhuma embarcação (ALERJ, 2009).

As únicas embarcações novas integradas ao sistema foram os catamarãs adquiridos para explorar a linha seletiva no trecho Rio de Janeiro – Niterói, enquanto durassem as obras de recuperação da Ponte Rio/Niterói. Algumas das

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

barcas antigas passaram por uma modernização que incluiu pintura nova, cadeiras acolchoadas, televisores a bordo e lanchonetes. Essas reformas, segundo a concessionária, teriam custado R$ 14 milhões (BARCAS S.A, 2008).

No início de 2002, quatro anos após a assinatura do contrato e vencidos todos os prazos previstos no ato da compra da Conerj, um relatório elaborado pela Federação dos Trabalhadores Marítimos Fluviais (2003) descrevia o estado das embarcações herdadas da antiga estatal, destacando-se algumas:

> Lancha Visconde de Moraes: Embarcação operando com bombas de emergência ligadas no manual durante todas as manobras. Mangueiras de incêndio sem esguichos. Praça de máquinas com iluminação e ventilação precárias. Derramamento de óleo de alta viscosidade direto no mar. Penetração excessiva de água no leme. Bomba de incêndio com vazamento. Esgoto dos porões e dos banheiros jogados diretamente no mar (...)
>
> Lancha Urca: Derramamento de óleo e de esgoto *in natura* no mar. Sem força nos motores provocando viagens mais longas. Painéis de sobrecarga dos motores principais inoperantes. Praça de máquinas com excesso de gases. Temperatura elevada, sistema de isolamento térmico ineficaz e ausência de manutenção adequada (p. 17).

Observa-se, portanto, a urgência de modernização e de constante manutenção das embarcações, que operavam sem alguns requisitos básicos de segurança e acentuavam a poluição na Baía de Guanabara, com derramamentos sistemáticos de óleo e esgoto.

Nesse sentido, em 2002, ao constatar que seus recursos não seriam suficientes para o volume de investimentos necessários à evolução qualitativa do transporte aquaviário, a concessionária Barcas S.A firmou dois contratos de financiamentos, mediante a abertura de crédito, com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para investimentos na aquisição de novas embarcações, modernização das embarcações existentes, construção de novos terminais hidroviários, modernização de terminais existentes e ampliação/modernização do estaleiro. Assim, com os dois contratos firmados com o BNDES a empresa BARCAS S/A garantiu um financiamento de R$ 183.639.630,00 para a realização desses investimentos (ALERJ, 2009).

O objetivo do financiamento em questão seria, portanto, reformar as barcas antigas, algumas com mais de 40 anos, a fim de devolvê-las a plena capacidade

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

operacional, ao mesmo tempo em que entraria em vigor a construção de catamarãs novos, principal objeto do financiamento.

Figura 20: Embarcação antiga afundando ao lado do terminal da Ilha do Governador

Fonte: Jornal O Globo de 04/06/2001. Acesso em 20/05/2013.

A lógica da construção desses catamarãs novos seria proporcionar um serviço de maior qualidade e um tempo de viagem substancialmente menor, o que representaria benefícios para a empresa, pois haveria uma redução significativa dos custos operacionais. Um catamarã novo é mais eficiente em termos de consumo de combustível, de tripulação, de manutenção, de reposição de peças do que uma embarcação antiga de mais de trinta anos. Nesse sentido a avaliação econômica e financeira da empresa, levou em consideração que, com o catamarã novo em operação, a concessionária teria condições de reduzir significativamente os custos operacionais, principalmente com combustível e manutenção dessas embarcações novas, ao mesmo tempo em que a qualidade do serviço melhoraria e, em poucos anos, a confiança dos usuários seria reconquistada, ampliando as receitas arrecadadas nas passagens. Tal condição seria suficientemente responsável pela recuperação da saúde financeira da empresa (BARCAS, 2009).

No entanto, a empresa atrasou a construção dos catamarãs, em mais uma demonstração de falhas em seu processo gerencial. A previsão inicial era para que, em 2003 ou em 2004, as embarcações novas já estivessem em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

funcionamento, porém, a rigor, a última embarcação entregue pelo estaleiro ocorreu somente em janeiro de 2008, ou seja, seis anos após a contratação da operação de financiamento.

Nesse sentido, esse "primeiro momento" da gestão de Barcas S.A levou 10 anos (1998-2008) para viabilizar concretamente a efetivação do seu primeiro investimento de impacto na melhoria da qualidade do serviço para os usuários. Cumpre ressaltar, portanto, que a empresa destinou os investimentos das novas embarcações somente para os trechos mais lucrativos - quatro para Rio-Niterói e três para Rio-Charitas, mantendo os outros trechos (Cocotá e Paquetá) com as embarcações antigas, inclusive aquelas com mais de 40 anos.

2.3.2. Obras e reformas em terminais

O contrato de concessão original estabelecia o prazo de 24 meses para a realização das seguintes obras nos terminais. Nos terminais da Praça XV, Araribóia (Niterói) e Ilha do Governador estavam previstos uma reforma geral, com inclusão de programação visual capaz de oferecer informações precisas sobre o movimento das lanchas e melhoria do sistema de ventilação; instalação de bilhetagem eletrônica; reforma dos sanitários e lojas, além de vistorias na estrutura interna das estações e rampas de acesso. Especificamente para a estação de Paquetá, o conjunto de reformas também incluía a modernização da estrutura de atracação, composta por estacas de madeira já desgastadas com o tempo.

Durante os quatro primeiros de concessão, a empresa Barcas S.A não realizou nenhuma obra ou reforma em seus terminais, no estaleiro ou em qualquer embarcação (ALERJ, 2009). É importante resgatar a lembrança de que o consórcio administrou o serviço de barcas por dois anos (1998 e 1999) sem a observação de qualquer agência reguladora, justificando a negligência do grupo empresarial com o esforço de modernização da estrutura aquaviária e consequentemente com o compromisso de melhoria da qualidade do serviço.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

A partir de 2002, portanto, os terminais também foram gradualmente reformados e modernizados, em passos lentos, com o financiamento do BNDES. Mas cabe o registro de que os terminais do sistema aquaviário apresentavam, em 2008, condições absolutamente inadequadas aos usuários do serviço. Os passageiros permaneciam amontoados no saguão, disputando um lugar com uma infinidade de lojas enquanto as filas crescem do lado de fora da estação, ao sabor das condições climáticas, sobretudo em horário de *rush*. Esse foi, objetivamente, o resultado dos investimentos feitos na "modernização" dos terminais da Praça XV e Araribóia com os recursos do BNDES.

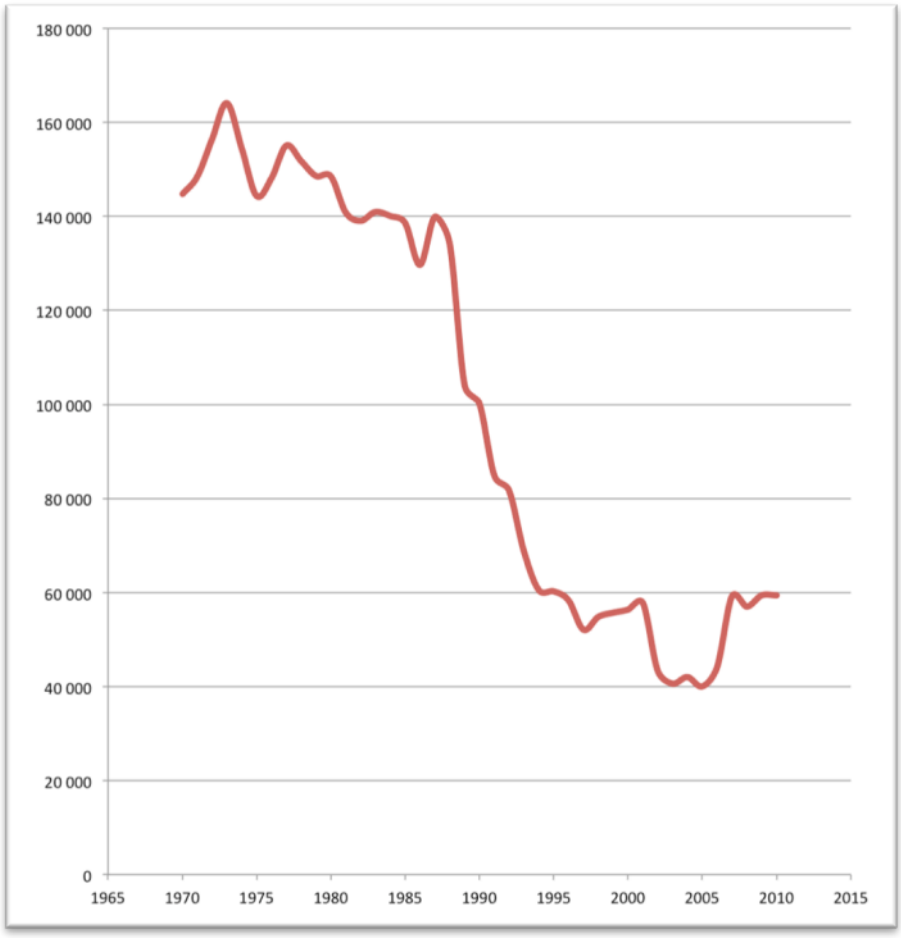
Dois problemas revelam-se cruciais diante da análise desse financiamento. Em primeiro lugar, a natureza da gestão política de uma empresa que buscou um financiamento vultoso para melhor operacionalizar um serviço e os resultados foram insignificantes. Tal ingerência se acentua a partir da observação de que, em 2009, ou seja, poucos anos após as reformas, a empresa Barcas S.A iniciou uma nova negociação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro a fim de que este financiasse uma nova reforma das estações de Araribóia e Praça XV.

O segundo problema diz respeito à política de financiamento do BNDES. O Banco deixou transparecer não ter tido controle efetivo sobre se seu financiamento atingiu o objetivo social que era esperado. Notadamente, não é razoável que sejam necessários seis anos (2002-2008) para a realização de duas reformas gerais nas principais estações do sistema. A reforma levada a cabo com os recursos do BNDES deveria ter resolvido os problemas centrais do transporte aquaviário em, no máximo, dois anos.

O resultado desse conjunto de reformas influenciou, ainda que tardiamente, na melhoria da qualidade do serviço e, consequentemente, num aumento do número de usuários a partir de 2008 (ano da efetivação das reformas e instalação dos novos catamarãs). O gráfico abaixo, que registra a evolução do número de passageiros na linha Rio de Janeiro – Niterói desde a década de 1970, apresenta a queda substancial do número de usuários ao longo das décadas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Gráfico 1: Número de passageiros transportados por dia na linha Rio de Janeiro-Niterói (1970-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados da CONERJ e BARCAS S.A, 2010.

No entanto, merecem registro dois momentos da história recente da gestão privatizada do serviço. A primeira é no ano de 1998, com um ligeiro aumento do número de passageiros, representando um efeito da privatização que acabara de se implementar carregada por um espírito de otimismo sobre o futuro do transporte aquaviário (tal conjuntura foi melhor explicitada no final do primeiro capítulo). O segundo momento sinaliza para uma inflexão mais substancial do número de passageiros a partir de 2006, com a melhoria da qualidade do serviço, até 2010, quando começaram a ocorrer mais problemas na regularidade do serviço e, principalmente, com o aumento do valor das tarifas.

Entretanto, esse momento de aparente recuperação da qualidade do transporte aquaviário de passageiros não se mostrou duradouro. A falta de regularidade no serviço prejudica rotineiramente os usuários e a responsabilidade por não haver hoje terminais adequados e um conjunto de embarcações novas que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

pudessem atender a todo o sistema é compartilhada entre os gestores do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara, uma vez que houve financiamento para isso. Ocorre que as reformas feitas não foram eficientes, a construção das embarcações atrasou sobremaneira e os recursos do financiamento não foram totalmente utilizados (ALERJ, 2009), expondo os erros de projeto, de concepção e de gerenciamento da empresa concessionária. No entanto, cabe registrar que esse conjunto de irregularidades acima assinalado ocorre num contexto de monopólio do serviço e passa pela fragilidade da política pública reguladora não implementada efetivamente pela instituição regulatória, a AGETRANSP.

2.3.3.
A falta de regularidade e o aumento do tempo de viagem

Segundo os dados da ANTP (2000), dentre os principais fatores que influenciam na escolha de um modal de transporte coletivo em detrimento de outros, destacam-se a rapidez e regularidade das viagens.

De acordo com relatos dos usuários mais antigos (coletados em entrevistas informais), que, durante muitos anos, o horário de saída das embarcações servia como ponto de referência de pontualidade. Porém, quinze anos após a privatização, a afirmativa oposta seria mais adequada, uma vez que o desrespeito aos horários passou a ser constante.

Analisando as deliberações da AGETRANSP sobre os atrasos das embarcações, observa-se que algumas linhas são particularmente prejudicadas pelos atrasos e pelo cancelamento de algumas viagens. O horário das 18h40 da linha Praça XV/Cocotá, por exemplo, dificilmente é respeitado. Como a mesma embarcação faz a viagem que sai às 17h30 de Paquetá para a Praça XV e o tempo de percurso nunca é inferior a 1h10, nem que o embarque e o desembarque acontecessem simultaneamente (o que não ocorre), haveria como garantir a saída no horário previsto.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

O atraso na partida das embarcações foi a principal reclamação dos usuários em ligações para o Disque Denúncia Barcas [18]. De janeiro a março, o que inclui o período das férias escolares, foram 161 reclamações, a maioria das quais referentes à linha Praça XV/Niterói/Praça XV. Também, de acordo com a pesquisa de satisfação realizada por Barcas S.A em 2007 pelo Instituto GPP, os índices que atingiram menores médias em relação à qualidade do serviço, versavam sobre a pontualidade das embarcações.

Os itens regularidade e eficiência, aliás, estão entre os mais desrespeitados no contrato de concessão de 1998. Além dos atrasos constantes, o tempo de viagem efetivamente gasto em algumas linhas é maior que o anunciado. Até mesmo as embarcações novas, que deveriam fazer o trajeto em 12 minutos, de acordo com denúncias dos usuários, muitas vezes levam até 18 minutos para a travessia Rio/Niterói, tempo próximo ao empregado pelas barcas antigas.

Os usuários da Linha Cocotá, assim como os de Paquetá, estão entre os mais prejudicados do sistema. A mudança do terminal da Ribeira para Cocotá implicou um acréscimo de 15 minutos no trajeto.

É importante ressaltar que, para os moradores de Paquetá, o transporte aquaviário é o único meio de acesso ao continente. E embora a Ilha do Governador tenha a opção do transporte rodoviário – a maioria por vans e kombis – trata-se de um bairro onde a opção marítima deveria ter prioridade. No entanto, para os dois trechos são reservadas as embarcações mais antigas, mais lentas e, consequentemente, as que registram maiores problemas decorrentes da falta de manutenção ou de manutenção precária.

Os atrasos representam um importante descumprimento do contrato de concessão. No entanto, poucas são as multas aplicadas pela AGETRANSP sobre a empresa concessionária, expondo a fragilidade institucional desse ente regulador frente à força do monopólio da concessionária.

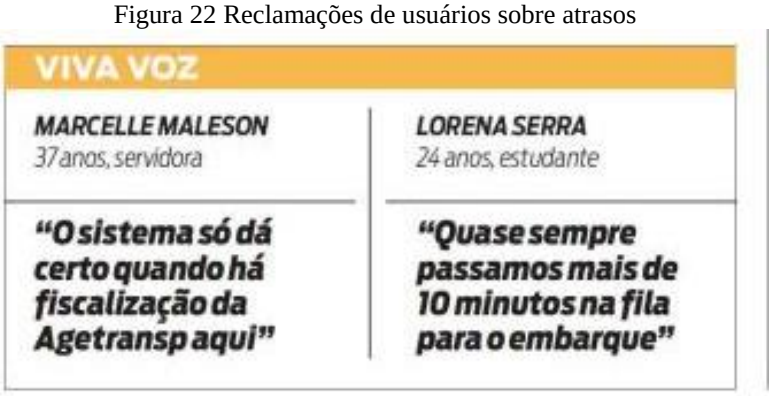
[18] Número de telefone disponibilizado pela ALERJ para que a população realizasse denúncias e reclamações durante o período de funcionamento da CPI das barcas em 2009.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Figura 21 Filas nas estações

Fonte: Jornal O Dia on line de 31/05/2012. Acesso em 20/05/2013.

Figura 22 Reclamações de usuários sobre atrasos



Fonte: Jornal O Dia on line de 31/05/2012. Acesso em 20/05/2013.

2.3.4.
A política tarifária da empresa

Reconhecidamente, dentre as questões urbanas, a da acessibilidade cresce em importância e gravidade e consome cada vez mais tempo, energia, espaço e dinheiro da parte do poder público e da população. Sua relação com o território é

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

indissociável, sobretudo se associarmos a discussão da mobilidade urbana com a discussão dos fluxos no contexto da organização do espaço urbano. Nesse sentido, a política tarifária do transporte aquaviário da Baía de Guanabara revela-se como importante foco da análise da presente pesquisa.

Uma das primeiras providências tomadas pelo governo estadual do Rio de Janeiro quando da preparação das estatais para a privatização foi o chamado realinhamento das tarifas. Os subsídios foram gradativamente retirados durante o processo pré-privatização e após a venda (como a receita dos novos concessionários advém basicamente das tarifas), os preços aumentaram substancialmente.

Quando a empresa Barcas S.A assumiu o controle do sistema aquaviário, as passagens nos trechos Rio/Niterói e Praça XV/Ribeira passaram a custar R$ 0,90 e os moradores de Paquetá pagavam R$ 1,10.

No entanto, quinze anos após a privatização, todas as tarifas foram reajustadas muito acima da inflação acumulada no período, sendo que os usuários dos trechos menos rentáveis foram mais prejudicados. Os passageiros da linha Cocotá/Praça XV pagavam, em 2009, 30% mais que os da linha Rio/Niterói e os de Paquetá 80% a mais.

O contrato de concessão de 1988 apresentava um item denominado *"*Reajuste da Tarifa", e, nesse item, encontrava-se definido como competência da Asep/Agetransp, homologar os reajustes e proceder à revisão e regulação das tarifas das linhas sociais, nas normas pertinentes no contrato.

Sendo assim, a partir da consulta aos documentos e deliberações da Agetransp, desenvolveu-se uma da tabela apresentando os reajustes anuais das tarifas das linhas sociais, praticadas entre 1998 e 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Tabela 3: Evolução das tarifas praticadas pós-privatização para as linhas sociais (1998-2013)

Ano	Praça XV - Niterói	Praça XV - Ribeira/Cocotá	Praça XV - Paquetá*
1998	R$ 0,90	R$ 0,90	R$ 1,10
1999	R$ 1,00	R$ 1,05	R$ 1,25
2000	R$ 1,20	R$ 1,20	R$ 1,65
2001	R$ 1,30	R$ 1,35	R$, 1,70
2002	R$ 1,50	R$ 1,50	R$ 2,00
2004	R$ 1,85	R$ 2,25	R$ 2,90
2005	R$ 2,00	R$ 2,50	R$ 3,30
2006	R$ 2,15	R$ 2,75	R$ 3,65
2007	R$ 2,35	R$ 3,10	R$ 4,25
2008	R$ 2,50	R$ 3,40	R$ 4,70
2009	R$ 3,05	R$ 5,47	R$ 5,25
2010	R$ 2,75	R$ 3,95	R$ 4,60
2011	R$ 2,80	R$ 4,00	R$ 4,75
2012	R$ 4,50	R$ 4,50	R$ 4,50
2013	R$ 4,80	R$ 4,80	R$ 4,80

Fonte: ASEP (1998 -2005); AGETRANSP (a partir de 2006). * Tarifas da Linha Paquetá em dias úteis.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

A tabela acima evidencia que houve reajuste ou revisão das tarifas das linhas sociais já a partir do segundo ano de vigência do contrato (1999). Contudo, não foi encontrada nos documentos da AGETRANSP nenhuma deliberação tratando de homologação de reajuste/revisão das referidas tarifas. Conforme pesquisa realizada em todas as deliberações da AGETRANSP sobre a empresa Barcas S.A, a primeira deliberação de homologação de reajustes de tarifas ocorreu em 28 de dezembro do ano 2000 (Deliberação 129/00).

Tal fato sinaliza para mais um descumprimento importante às cláusulas do contrato de concessão, pois a empresa reajustou a tarifa sem a devida permissão concedida através de deliberações da agência reguladora.

Cumpre chamarmos a atenção para a política tarifária de uma empresa que administra um serviço sob o regime de monopólio, ou seja, sem o equilíbrio proporcionado pela concorrência e beneficiada pela fragilidade da política reguladora. No entanto, apesar das facilidades proporcionadas pelo monopólio e pela regulação ineficiente, a empresa concessionária ainda argumenta apresentar instabilidade financeira, justificativa principal para o alto valor das tarifas, inviabilizando tarifas mais baratas. Segundo Justen Filho (2003):

> A exteriorização mais direta do risco do concessionário relaciona-se com a tarifa. O risco é "precificado" não apenas na acepção de comportar uma avaliação financeira, mas também no sentido de integrar-se no valor da tarifa. Isso significa que, quanto maior o risco do concessionário, tanto mais elevada será a tarifa. A incerteza sobre os custos necessários à efetiva obtenção dos benefícios pretendidos pelo empresário se traduz em custos de transação, o que significa que o empresário transfere para o preço as incertezas e inseguranças que entranham sua atividade. Tal fato evidencia que a ampliação do risco do concessionário é incompatível com a realização do objetivo da tarifa módica (p. 19).

De acordo com as análises de Born (2011) o diagnóstico geral sobre a gestão do sistema de mobilidade urbana nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil:

> Tem-se caracterizado, essencialmente, pela ausência de políticas de promoção do transporte público dotadas de uma visão integrada e multimodal, ou seja, ausência de coordenação dos diversos modos, potenciando as características tecnológicas de cada um, bem como a integração física e tarifária (p.161).

Essa análise vai ao encontro da insatisfação da maioria dos usuários do serviço com a alta tarifa cobrada atualmente. No Rio de Janeiro, o transporte aquaviário representa o modal com tarifa mais alta dentre todos os transportes coletivos da região metropolitana. E, segundo um levantamento realizado pelo jornal EXTRA (2013) as tarifas atualmente praticadas pelo transporte aquaviário na Baía de Guanabara estão entre as travessias mais caras em todo o mundo, considerando a relação entre o valor pago na tarifa (em R$) por km navegado.

Figura 23: As travessias mais caras do mundo

Fonte: Recortado e escaneado do jornal EXTRA do da 05/03/2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Figura 24: Usuários insatisfeitos com o preço das tarifas e a qualidade do serviço

Fonte: Jornal O Dia de 07/03/2013.

A figura abaixo, um panfleto distribuído livremente dentro do terminal aquaviário da Praça XV, representa a insatisfação dos usuários com a tarifa praticada no ano de 2010 e com outras irregularidades da empresa, num quadro de total desgaste da qualidade do serviço.

Figura 25: Panfleto de protesto contra as irregularidades da gestão e o preço da tarifa

Fonte: Panfleto distribuído no terminal Praça XV, 2010.

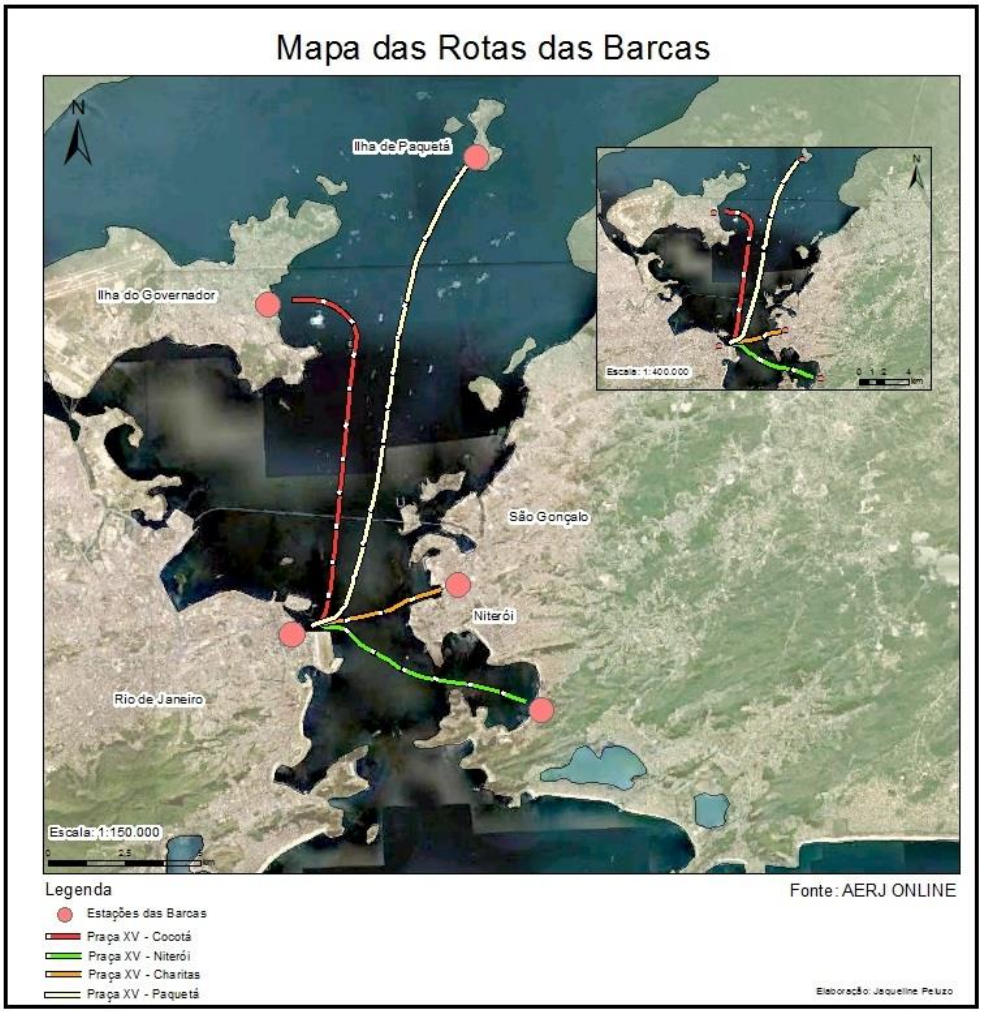
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Na figura acima também podem ser observadas outras reivindicações dos usuários, dentre elas destacam-se a insatisfação com o monopólio do serviço e o pleito pela construção de um terminal aquaviário em direção ao município de São Gonçalo. Esse debate será melhor esclarecido nas próximas linhas.

2.3.5.
Construção de novos terminais

Dentre os principais desafios para uma efetiva gestão das acessibilidades no território metropolitano do Rio de Janeiro encontram-se as condições deficientes de conexão técnica dos diversos modos, com poucas e mal ordenadas interfaces de transportes. E, conforme apresentado na introdução desse trabalho, o sistema de circulação aquaviária na Baía de Guanabara é reduzido diante de seu potencial, contando apenas com quatro linhas regulares oficiais.

Figura 26: O atual sistema aquaviário de passageiros da Baía de Guanabara



Fonte: AERJ ON LINE, Elaborado por Jaqueline Peluzo, 2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Essa condição chama atenção para a urgência de investimentos em mais opções de conexões aquaviárias e intermodais. De acordo com o contrato de concessão, a empresa deveria por em operação, a partir da data de assinatura do contrato, sob pena de caducidade da concessão, as seguintes linhas com seus respectivos prazos:

Tabela 4: Previsão de construção dos novos terminais aquaviários

Origem	Destino	Categoria	Data prevista para operação
Praça XV	São Gonçalo	Social *	Fevereiro de 2000
Praça XV	Guia de Pacobayba (Magé)	Social	Fevereiro de 2000
Praça XV	Barra da Tijuca	Seletiva **	Fevereiro de 2001
Praça XV	Charitas (Niterói)	Seletiva	Fevereiro de 2001

Fonte: Contrato de concessão de 1998.

* as embarcações da linha social devem contar com sistema de ventilação "natural" e reajuste anual de tarifas, obedecendo a regras estabelecidas no contrato.

** as embarcações seletivas são obrigatoriamente mais velozes e devem oferecer mais conforto no que se refere às poltronas, aos banheiros, ao nível de ruído e à refrigeração. As tarifas são livres, ou seja, a empresa pode cobrar o que julgar justo por elas, sem submeter-se às regras estabelecidas para reajuste das linhas sociais.

A única linha efetivamente implementada foi a Praça XV – Charitas, em 2004. No entanto, ainda nos primeiros anos da concessão, o consórcio Barcas S/A abriu mão das linhas Magé/Guia de Pacobayba e Barra da Tijuca, alegando a inviabilidade da navegação no trecho (ALERJ, 2009), mas manteve o discurso garantindo a construção da estação em São Gonçalo.

Entre as novas linhas sociais a serem implementadas, a linha Rio de Janeiro/São Gonçalo revelava-se da maior importância por vários motivos: São Gonçalo é o segundo município mais populoso do estado e a implantação do Comperj[19] trará alterações profundas em toda a região vizinha ao município e a Itaboraí, ampliando a necessidade de um transporte de massa.

[19] O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) está sendo construído no município de Itaboraí. Região Metropolitana do Rio de Janeiro vizinho do município de São Gonçalo. O megaempreendimento caracteriza-se como um complexo industrial, onde serão produzidos, numa mesma área industrial, derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração. A estrutura logística externa inclui vias de acesso, emissário de efluentes, adutora, infraestrutura dutoviária, linhas de transmissão entre outros equipamentos. A implantação do Comperj faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Fonte: http://www.comperj.com.br. Acesso em 16/06/2013.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

Outros fatores que justificam a construção de uma linha de transporte aquaviário para o município de São Gonçalo como alternativa de uma mobilidade urbana mais sustentável no contexto metropolitano, são: a Ponte Rio/Niterói sofrendo forte processo de saturação com constantes congestionamentos; o fato de que, 41% dos usuários do trecho Rio de Janeiro/Niterói são moradores do município de São Gonçalo (BARCAS AS, 2010), demonstram que a estação de barcas é estratégica para os moradores e para a economia de São Gonçalo. Merece destaque também a análise do IBGE (2010) apontando que, dentre todos os municípios brasileiros, São Gonçalo é o que registra maior volume de habitantes em movimentos pendulares.

A empresa concessionária encomendou um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da linha social para transporte de passageiros entre o Rio de Janeiro e São Gonçalo em 2001, que levantou as seguintes considerações:

> A avaliação da atratividade do empreendimento indicou que o projeto apresenta perspectivas favoráveis do ponto de vista econômico-financeiro. Ao se calcular a rentabilidade que pode ser esperada para a nova linha, foram encontrados indicadores que superaram as expectativas originais. Não se pode deixar de registrar que este empreendimento vem sendo demandado pela população de São Gonçalo por várias décadas. Assim, em se tratando dos aspectos sociais envolvidos, o projeto apresenta forte apelo social, na medida que seria criada uma nova alternativa para a travessia entre os dos lados da Baía de Guanabara (p. 82).

Porém, no ano de 2008, ou seja, oito anos após a data prevista, o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, anunciava que no ano seguinte (2009) os moradores de São Gonçalo não precisariam mais se dirigir até Niterói para embarcarem ao Rio de Janeiro. Segundo suas palavras:

> Dá para entregar no último trimestre do ano que vem uma boa estação, bacana, em São Gonçalo. Barcas S/A alegaram algumas dificuldades, como a necessidade de dragagem em pontos da Baía de Guanabara. Mas, eu tenho recursos do Fecam (Fundo Estadual de Conservação Ambiental) para dragar, posso usar essa verba. Eles afirmam que a Prefeitura de São Gonçalo tem que integrar os ônibus. Concordo com eles também. É evidente que as linhas municipais têm que chegar até o terminal, mas não é tão complicado, não são investimentos pesados (JORNAL O DIA, de 06/12/2008, p. 3).

No entanto, apesar da importância estratégica e territorial da construção da estação aquaviária em São Gonçalo, diversos argumentos tem sido utilizados para justificar a não-implantação da linha até hoje, treze anos após o prazo previsto

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

pelo Contrato de Concessão. Entre eles: a Prefeitura de São Gonçalo não chegou a algum consenso sobre o local a ser desapropriado para a instalação do terminal; a necessidade de integração com o modal rodoviário; a necessidade de dragagem da baía de forma a garantir profundidade que permita a navegabilidade das embarcações e o projeto de instalação da Linha 3 do Metrô, que se tornou o projeto prioritário (e único) do governo do estado do Rio de Janeiro para a integração dessa porção leste da Baía de Guanabara ao núcleo metropolitano.

Por outro lado, a análise do monopólio da travessia da Baía de Guanabara também justifica o desinteresse do ponto de vista da gestão do serviço. Até 2012, conforme apresentado anteriormente, o principal acionista da concessionária também era presidente da empresa 1001 (a principal transportadora de passageiros pelo modal rodoviário, que estabelecia linhas entre Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo). E a partir de 2012, com a compra da maioria das ações pela CCR, o monopólio se complexificou e ampliou sua área de influência. Atualmente, a CCR controla a travessia da Baía de Guanabara através dos transportes aquaviários (CCR Barcas) e terrestres (CCR Ponte), ambas vias de acesso utilizadas em grande parte por moradores do município de São Gonçalo.

Esse conjunto de irregularidades apresentado nos itens acima sinaliza para o quadro de baixa qualidade do serviço oferecido atualmente pela concessionária.

Analisando, em linhas gerais, a gestão política desse setor no contexto pós-privatização, o que se observa é que as instituições envolvidas na gestão das acessibilidades no território da Baía de Guanabara encontram ineficazes quanto à superação dos desafios técnicos, políticos e econômicos que se revelam como entraves à evolução qualitativa desse sistema de circulação. E ao encontro dessa análise, segue a afirmação de Dupuy (1984):

> ao mesmo tempo em que as redes de transportes tem o potencial de solidarizar, de conectar, também tem de excluir: Os organismos de gestão da rede, quer se trata de gestão técnica, econômica ou jurídica não são neutros, eles colocam em jogo relações sociais entre os elementos solidarizados e aqueles que permanecem marginalizados" (p. 241)

A fragilidade das instituições reguladoras se acentua frente à força do monopólio altamente sofisticado da atual gestão do serviço aquaviário de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA

transportes na Baía de Guanabara. De todos os problemas acima assinalados, todos eles estão relacionados ao desrespeito quanto ao contrato de concessão. Tal monopólio fortalece a empresa economicamente enquanto causa profundos prejuízos aos usuários. As irregularidades também acentuam o desacordo entre discurso e prática dos agentes diretamente envolvidos na gestão do serviço. Sobre esse desacordo destaca-se a citação de Silva (2007):

> No período atual de "transição", comumente concebido como "do moderno para o pós-moderno", ou ainda como período "técnico-científico e informacional", **a distância entre a teoria professada pelos gestores espaciais e as práticas efetivas das políticas públicas desvenda contradições entre os discursos e as políticas oficiais** que deixam "órfãos" agentes diversos que acreditam e apoiam as mudanças. Variados estudos nacionais e internacionais relatam o fato de instituições públicas e privadas mudarem com rapidez os seus discursos, a fim de se adaptarem às transformações que ocorrem nos processos produtivos e na gestão de suas atividades **e que afetam, diretamente, o espaço geográfico** (p. 241) **(Grifo próprio).**

Sendo assim, a natureza contraditória da gestão atual do transporte aquaviário de passageiros na Baía de Guanabara caracteriza-se por sua ineficiência logística, sua ingerência financeira e sua privilegiada condição política (beneficiada pela regulação ineficiente que amplia a força do monopólio), e provoca reflexos diretos no território. Dentre esses reflexos destaca-se a emergência de outras formas e estratégias de acessibilidade em lugares que não se encontram assistidos pelo sistema regular de transporte aquaviário. Esse fenômeno territorial será o objeto de análise do próximo capítulo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1112002/CA