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

Marco Regulatório nº 14 Revista da AGERGS



CONSELHO SUPERIOR DA AGERGS:

Conselheiro-Presidente

Edmundo Fernandes da Silva

Conselheiros

Luciano Schumacher Santa Maria
Manoel Maria dos Santos
Juarez Monteiro Molinari
Vicente Paulo Mattos de Britto Pereira
Carlos Felisberto Garcia Martins

AGERGS

Av. Borges de Medeiros, 659 - 14° andar
Porto Alegre - RS
CEP - 90.020-023
Telefone (51) 3288 88 00
FAX (51) 3288 88 15
agergs@agergs.rs.gov.br
www.agergs.rs.gov.br

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

Marco Regulatório nº 14 Revista da AGERGS

DADOS INTERNACIONAIS DA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

M321 Marco Regulatório: revista da AGERGS. – N. 1 (1999) - . – Porto Alegre: AGERGS, 1999- .

Semestral.

Descrição baseada em: N. 14 (2011)

ISSN 1980-2943.

1. Regulação tarifária – Rio Grande do Sul – Periódicos. 2. Agência reguladora. 3. Energia elétrica – Serviço público. 4. Conflito – Mediação. 5. Avaliação de desempenho. 6. Indicadores econômico-financeiros. 7. Transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. 8. Concessão rodoviária – Avaliação. 9. Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros – Porto Alegre. 10. Parcerias Público-Privadas – Arbitragem – Controvérsias. 11. Direitos disponíveis. 12. Título Executivo Judicial. 13. Serviços de Resíduos Sólidos – Regulação. 14. Gás canalizado – Distribuição – Rio Grande do Sul. 15. Complexo Prisional da Região Metropolitana – Porto Alegre – Concessão administrativa. I. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. II. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.

CDU: 621.3(816.5)

Bibliotecária Maria Amazilia Penna de Moraes Ferlini - CRB-10/449

EXPEDIENTE

Jornalista André Furtado

Difusão Assessoria de Comunicação

Tiragem: 1.500 exemplares

Sumário

Edmundo Fernandes da Silva
Regulação de Serviços Públicos e Controle Social
José Luiz Lins dos Santos, Daniela Carvalho Cambraia Dantas
e Cássio Tersandro de Castro Andrade
O Papel das Agências Reguladoras como Mediadoras de Conflitos –
A Experiência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados
do Estado do Ceará (ARCE) na Área de Energia Elétrica11
Carmen Busatto
A Arbitragem nas Parcerias Público-Privadas da Lei 11.079/200431
Airton Roberto Rehbein e Loreci Freire de Freitas
Avaliação do Desempenho Econômico-Financeiro de Concessionárias
Gáuchas de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros43
Sérgio Alexandre Ramos González
A Funcionalidade da Atual Planilha Tarifária como Padrão Remuneratório
do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana
de Porto Alegre
Marco Aurélio Antunes, José Luis Duarte Ribeiro
e Carla Schwengber ten Caten
As Perspectivas de um Modelo de Avaliação no Contexto das
Concessões de Rodovias
Alexandre Caetano da Silva, Alceu de Castro Galvão Junior
e Geraldo Basílio Sobrinho
Diretrizes para Regulação dos Serviços de Resíduos Sólidos

Pareceres

Luciana Luso de Carvalho e Sheila Matos da Fonseca	
Informação Diretoria Jurídica Agergs Nº 80/2010	125
Luciana Luso de Carvalho e Vinícius Ilha da Silva	
Informação Diretoria Jurídica Agergs Nº 150/2010	13

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E CONTROLE SOCIAL

Edmundo Fernandes da Silva ¹

Com a necessidade dos Governos de melhor atender aos anseios da sociedade na prestação dos serviços públicos básicos à mesma e pelas carências econômicas e administrativas do governo, resolveu, este, retornar ao sistema de concessões e, para tanto, a Lei 8987/1995 regulamentou neste sentido o que prevê nossa Constituição Federal.

A transmissão da titularidade dos serviços públicos para pessoas jurídicas somente se dará se essas atividades forem públicas e administrativas. Assim, para a obtenção de um controle mais independente e eficaz, foram criadas as Agências de Regulação. Essas autarquias, consideradas especiais, não são vinculadas à estrutura hierárquica de Ministérios, no âmbito federal, e de Secretarias, nos Estados da Federação. Essa configuração assim se dá para que não se tenha ações políticas dirigidas, que possam desvirtuar o trabalho das Agências.

A função reguladora é a mais nobre das Agências, podendo, inclusive, regular a sua própria atividade, mediante normas de efeito interno, podendo, com isso, interpretar noções jurídicas da lei, sem alterar sua ordem jurídica.

As Agências, por sua natureza, têm na fiscalização dos serviços públicos regulados uma grande representação, que é aquela delegada pela sociedade para garantir a qualidade desses serviços, inclusive com a possibilidade de aplicação de sanções, podendo encaminhar uma intervenção ou caducidade de um contrato de concessão. A fiscalização é sempre determinante para o bom andamento e a qualificação de um serviço pú-

¹Engenheiro e Conselheiro-Presidente da AGERGS.

blico, condição que é imposta pela tarifa desses serviços; quem paga exige o melhor; e o melhor nessa situação só vai acontecer se esses serviços forem fiscalizados e sancionados de acordo com o que reza o "contrato de concessão". Portanto, as Agências Reguladoras tornam-se braços do poder público capazes de executarem um controle eficiente daquelas empresas privadas que desempenham atividades públicas, mormente pela falta de condições do Estado de prestar esses serviços.

No momento, enfrenta-se alguns problemas de natureza administrativa, que precisam ser aprimorados na sua relação com governos, e, com isso, elas possam cumprir fielmente suas funções, que atendam

plenamente o que o cidadão deseja relativo a sua maior satisfação desses serviços públicos.

As Agências teriam surgido de uma necessidade do Estado em ser representado por um ente que estipulasse regras quanto à prestação dos serviços públicos, buscando equilíbrio entre Estado, usuários e prestadores de serviços. Sua finalidade seria melhor regular a atividade econômica, equilibrando as relações tripartíde,

REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS
PÚBLICOS
CONCEDIDOS,
COMPROMISSO
COM O CONTROLE
SOCIAL.

Estado, usuário e prestador, mediante a adoção de tarifas módicas e a garantia de um excelente serviço, foco do interesse público.

Diante de tal situação aí estão as Agências como instituições de controle social, verdadeiras autarquias especiais criadas com a autonomia política, administrativa, financeira e normativa, mas com caráter eminentemente técnico, esperando apenas que as liberem de algumas amarras que obstaculizam sua dinâmica de funcionamento.

Esse controle social feito pela Agência dar-se-á pela participação da sociedade e, para tanto, devem ser criados mecanismos que cheguem ao usuário-cidadão para que ele possa contribuir efetivamente no processo normativo da Agência. Esses mecanismos devem ser ampliados através

de sua comunicação com a sociedade, tendo em vista a assimetria de informações que existe entre os prestadores de serviços públicos e os seus usuários. Esta atitude também deve ser exercida pelos agentes políticos, sociais e também pelo Poder Judiciário. Existe, de certa forma, uma desmotivação para uma maior participação da sociedade nesse âmbito, o que poderá ser cultural, mas é obrigação da Agência essa aproximação, ademais pela sua legitimidade. Posso citar alguns obstáculos a uma participação mais efetiva no controle social dos serviços públicos, entre os quais: baixo nível de escolaridade e acesso às redes sociais pela maioria dos usuários; baixo número de cidadãos mobilizados em associações e redes na defesa do interesse público; forte resistência ideológica ao tema regulação.

Para finalizar, chamo a atenção à sociedade em geral que, apesar dos contratempos, as Agências procuram exercer sua real função e a melhora de suas ações depende de duas partes: que os governos entendam melhor as Agências e que a sociedade participe mais dessas ações. As audiências públicas promovidas pelas Agências são hoje um grande mecanismo de participação dos cidadãos, mormente aquelas que definem reajustes tarifários, cujo interesse é social, sendo decepcionante a baixa afluência do cidadão nessas reuniões públicas.

Diante dessas colocações, resta-nos muito trabalho na certeza de que consigamos a melhoria da qualidade dos serviços públicos concedidos, como também uma maior participação dos agentes sociais nesse sentido.

O PAPEL DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS COMO
MEDIADORAS DE CONFLITOS
– A EXPERIÊNCIA DA AGÊNCIA
REGULADORA DE SERVIÇOS
PÚBLICOS DELEGADOS DO
ESTADO DO CEARÁ (ARCE) NA
ÁREA DE ENERGIA ELÉTRICA

José Luiz Lins dos Santos¹

Daniela Carvalho Cambraia Dantas²

Cássio Tersandro de Castro Andrade³

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é discutir o papel da função mediadora das Agências Reguladoras por meio de análise de estudo de caso. Trata-se da experiência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) na regulação dos serviços de distribuição de energia elétrica, objeto de delegação pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Nesse contexto, a mediação é vista sob enfoque proativo, no qual a interveniência do mediador nos processos de conflito instaurado entre usuário e prestador do serviço deve contemplar a indicação de alternativas para a solução dos problemas, à luz dos conhecimentos técnicos e de acordo com a legislação do setor. Assim, inicialmente, são abordados os aspectos teóricos da mediação, dispondo sobre o entendimento a ser considerado no contexto do marco regulatório. A comprovação da tese é realizada mediante apresentação do breve histórico da atuação da ARCE no tratamento das reclamações dos usuários e no posicionamento da atual sistemática utilizada diante dessas reclamações, com descrição do fluxo procedimental e análise comparativa dos resultados obtidos no decorrer do primeiro ano (2008) de aplicação da nova metodologia, bem como dos anos posteriores até hoje.

¹ Engenheiro, Advogado e Conselheiro Diretor da ARCE.

² Advogada e Ouvidora da ARCE.

³ Engenheiro e Analista de Regulação da ARCE.

Palavras-chave: Mediação. Mediador. Conflito. ARCE.

1 INTRODUÇÃO

A regulação de serviços públicos possui entre suas funções aquela que se destina a resolver conflitos instaurados entre os agentes envolvidos no processo. Sabe-se que a regulação tem no agente regulador um papel muito importante no equilíbrio das forças que se interagem numa determinada atividade de serviço público. Estas forças são o poder público, que concede a um determinado ente privado a prestação de determinado serviço; o ente privado, que é o prestador do serviço; e, em outra ponta, o usuário daquele serviço público concedido.

Esta função vem comumente sendo denominada como função de mediação. Assim, torna-se interessante verificar como ela se desenvolve no âmbito do ente regulador ou, de outra forma, identificar o papel das Agências Reguladoras na solução de conflitos.

Importa aqui estudar o tipo de conflito mais comum, que é aquele que procede da relação entre um usuário de um serviço público e o prestador do referido serviço, considerando, evidentemente, que tal relação esteja submetida a um processo de regulação.

A doutrina costuma classificar os métodos consensuais de soluções de conflitos segundo o tipo de conflito, a forma como se desenvolve o método e de acordo com os resultados auferidos. Por exemplo, segundo Sousa (2005), a mediação, um de tais métodos, é conceituada como "o método consensual de solução de conflitos, que visa à facilitação do diálogo entre as partes, para que melhor administrem seus problemas e consigam, *por si só*, alcançar uma solução".

No conceito acima, a expressão <u>por si só</u> denota que no método da mediação o agente mediador deve ter uma postura passiva na análise do objeto do conflito o que, em se tratando de um conflito originado da relação entre um usuário de um serviço público concedido e seu respectivo

prestador, parece inapropriado. Tal conclusão advém do fato de que o prestador de serviço é um agente delegado do Estado, submetido, portanto, a regras contratuais e a legislações específicas para a ação prestadora. Diante disso, não se pode admitir que o conflito possa ser composto à margem das disposições contratuais e legais. Conclui-se, portanto, que a ação do agente mediador deve possuir um componente de proatividade visando identificar para as partes a aplicação desses dispositivos diante do objeto concreto do conflito.

2 METODOLOGIA

Este trabalho, portanto, deverá seguir a tese de considerar o comportamento proativo do agente mediador como pressuposto para o papel das Agências Reguladoras na solução de conflitos. Assim, para melhor compreensão, um referencial teórico sobre os métodos consensuais deverá ser exposto, inicialmente, mesmo que de forma breve, opinando-se, a seguir, sobre a forma adequada de como a função mediadora da regulação deva se comportar. Como comprovação da tese exposta, será apresentada a atual sistemática utilizada no âmbito da Ouvidoria da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Ceará (ARCE) no trato dos conflitos originados da relação entre os usuários dos serviços de distribuição de energia elétrica e a concessionária regulada, a Companhia Energética do Ceará (COELCE). Isto será feito através do histórico de atuação da Agência na questão, descrição do fluxograma de funcionamento da atividade de mediação e seus resultados comparativos.

Importante ressaltar que este trabalho tem um cunho institucional relevante por considerar, no estudo de caso, uma experiência vivenciada no âmbito de uma Agência Reguladora, no caso, a ARCE, e seguindo as recomendações da ANEEL, por se tratar de atividade de mediação no contexto da prestação de serviços de distribuição de energia elétrica. As considerações teóricas foram produzidas por um dos autores e refletem, em grande parte, principalmente a tese exposta, uma opinião pessoal, a

partir de sua experiência como dirigente da entidade estudada, não se configurando, formalmente, o pensamento desta, embora se encontre alinhada à prática observada.

3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

3.1 MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÕES DE CONFLITO

Segundo a classificação mais difundida pela doutrina para os métodos consensuais de resolução de conflitos, tem-se: a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem.

A **negociação** é a forma de solução de um litígio, em que as próprias partes resolvem-no sem a participação de um terceiro (SOUSA, 2005).

A **mediação** é um método por meio do qual uma terceira pessoa, imparcial, especialmente formada, auxilia as partes a ampliarem a comunicação por meio de uma maior compreensão das raízes dos conflitos que se apresentam. A consequência da mediação é a assunção de maior responsabilidade das partes na condução de suas vidas, sendo o acordo um dos possíveis desdobramentos da mediação (BARBOSA e GROENINGA).

A **conciliação** se caracteriza pela ação intervencionista do terceiro imparcial que, não só aproxima as partes, como ainda realiza atividades de controle das negociações, aparando as arestas porventura existentes, fazendo sugestão de acordos, propostas ou propiciando a apresentação de soluções, salientando as vantagens ou desvantagens, buscando sempre facilitar e alcançar a autocomposição.

A **arbitragem** apresenta-se como justiça alternativa extrajudicial que se propõe a solucionar conflitos e que refuta o solene formalismo do procedimento judicial, alcançando com rapidez e sigilo a satisfação

dos interesses em situação de divergência, com sentenças prolatadas por árbitros especialistas na área sobre que versa o conflito, que têm a mesma validade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, não sujeito a recurso para os seus órgãos e, ainda, sendo condenatórias, detentoras de força executiva.

Lima (2000) considera "que há uma dificuldade de ordem prática com relação à falta de uniformidade na conceituação de meios alternativos, longe da doutrina acima exposta, posto que há quem denomine **mediação**, com um sentido amplo, todos estes meios alternativos extrajudiciais, o que seria um designativo genérico, desdobrando-se nas espécies, Mediação, em sentido estrito, Conciliação e Arbitragem".

3.2 MEDIAÇÃO NA REGULAÇÃO

A questão passa, então, para a necessidade de identificar em que espectro de método consensual de composição de conflito se encontraria aquele originado nas relações existentes na atividade regulatória.

Tudo indica que, pela experiência adquirida nas lides regulatórias no âmbito de uma entidade reguladora como a ARCE que a função mediadora da regulação permearia todos os espectros consagrados pela doutrina, corroborando com a assertiva de Lima (2000), acima, que a mediação tem o sentido amplo para contemplar os métodos alternativos de solução de conflitos.

A função mediadora da regulação se insere no contexto daquilo que o mediador e filósofo francês Jean-Pierre Bonafé Schmitt (2007) entende para a mediação, em que ela "cria um quadro de intervenção que antes de procurar o *consensus*, procura o *dissensus* (dissensão), ou seja, efetua um trabalho de desconstrução, de separação, para reconhecer o outro na sua alteridade, ou seja, de criar uma intercompreensão."

De fato, a função mediadora na regulação visa criar uma cultura de diálogo, permitindo, tanto entre as partes, como para as partes, cons-

truir as melhores situações de prestação do serviço, segundo os interesses de todos. Assim é que, desde a formulação de normas, a fiscalização, o exame das reclamações, a preservação das garantias contratuais, tudo deve estar contextualizado "num novo agir comunicacional, na criação de condições para uma nova forma de comunicar (SCHMITT, 2005)", sendo este o principal papel do mediador, caracterizado, no caso, para o ente regulador.

Entretanto, como já definido, o objeto deste trabalho é o conflito originado na relação entre o usuário e o prestador de um serviço delegado pelo Estado. Assim, importa saber, agora, em que nível de metodologia consensual ajudaria na solução desse tipo de conflito.

Nesse tipo de conflito, tem de um lado um usuário, cidadão, geralmente hipossuficiente no conhecimento e manuseio da legislação e, de outro, o prestador do serviço, entidade com personalidade jurídica composta de auxiliares de diferentes formações e atuações. Este último, por possuir uma delegação estatal, deve se comportar segundo os ditames de um contrato e de legislação específica ou geral. Os conflitos giram, geralmente, em torno da interpretação do cumprimento de cláusulas contratuais ou legais, o que não possibilita caminhar na direção de um entendimento que se situe à margem de tais dispositivos. Entra aí o agente regulador no papel de mediador (no sentido amplo), dispondo de conhecimentos técnicos e legais, analisando a questão com profundidade e oferecendo uma alternativa adjacente à melhor interpretação para o caso concreto. A sua credibilidade, a fundamentação e poder de convencimento deverão ser capazes de facilitar a aceitação, pelas partes, da solução indicada para o conflito. Tal solução se configurará como a manifestação do ente regulador diante do conflito em questão e será levada em consideração para o posicionamento oficial da Agência Reguladora por meio de decisão exarada por autoridade competente no âmbito de um processo administrativo, caracterizando a função judicante da Agência.

Esse entendimento se inspira no conceituado administrativista Marcos Juruena Vilela Souto ao propor uma classificação funcional em

que a mediação é inserida num contexto bem mais objetivo. Segundo Souto (Função Regulatória, 2008), a atividade regulatória se dá em três formas: regulação normativa, regulação executiva e regulação judicante. A regulação judicante objetiva a solução de conflitos entre os agentes, buscando o equilíbrio entre os envolvidos e se dá por fases sequenciais que seriam, resumidamente, assim: a fase da conciliação em que os agentes são estimulados a entenderem a vantagem de prevenção de conflitos; a fase da mediação em que o agente regulador assume um papel de maior pró-atividade; e a fase da arbitragem, quando, frustrada a fase anterior, o agente regulador age com o poder decisório inerente à administração pública. Esta fase de mediação compreenderia o levantamento completo de fatos e de dados técnicos de forma a propiciar ao agente regulador a formulação de uma proposta de solução do conflito, ou seja, é apresentada pelo órgão regulador a sua visão do problema, caracterizada por uma total isenção e um apurado estudo da questão. Tal posição servirá de fundamentação para a decisão a ser tomada se, por acaso, passar-se à fase seguinte, ou seja, a da arbitragem transformando-se, de certo modo, no indicativo de tal decisão.

Portanto, esta posição proativa se torna essencial no papel do agente regulador na solução de conflitos dessa natureza, se aproximando mais da conceituação dada para **conciliação**. Um caso de **mediação**, em sentido estrito, seria, por exemplo, a dissensão entre o poder concedente e o agente concessionário no âmbito dos termos contratuais. Ou então, se na resolução do conflito não se vislumbre comandos legislativos que auxiliem na indicação de alternativa para sua solução. Caberá ao agente regulador facilitar o entendimento, demonstrando através de pareceres técnicos e jurídicos a melhor razão para o caso, sem, entretanto, utilizar-se de uma ação intervencionista.

3.3 PREMISSAS PARA UMA MEDIAÇÃO EFICAZ

Seguindo a linha teórica exposta anteriormente, cabe aqui traçar alguns cuidados que servirão como premissas que poderão balizar a ela-

boração de uma sistematização da forma de conduzir o tratamento a ser dado a um caso concreto de conflito originado entre um usuário e um prestador de serviço delegado trazido ao ente regulador. Antes que seja levado ao âmbito da decisão administrativa, evitando, assim, todos os percalços, retardos e inconveniências comuns nessa fase. São eles:

- a) Interatividade com as partes na coleta de informações todos os contatos com o prestador de serviço, a partir da situação reclamada, na busca de informações, devem se realizar dentro de um sistema de registro e dados a conhecer ao reclamante, se necessários o seu contraditório ou complementação de informações. Audiência entre as partes pode ocorrer, mas se considerada eficaz pelo mediador;
- b) **Cuidadosa análise técnica** um grupo técnico exclusivo examina criteriosamente o caso a partir das informações coletadas e com base na legislação do setor;
- c) Apresentação de proposta de solução do conflito após a análise técnica é elaborada uma manifestação na qual deve conter a posição da Agência sobre a questão, transformando-a numa proposta para solução do conflito e encaminhada a conhecimento do reclamante e da concessionária;
- e) **Revisão da alternativa -** o caso é reexaminado diante das considerações apresentadas pelas partes diante da alternativa proposta;
- f) **Encaminhamento para decisão administrativa -** não sendo aceita a alternativa proposta, por manifestação das partes, o caso é levado para decisão em processo administrativo que deverá constar de relatório, parecer sobre a questão e elementos comprobatórios.

4 NOVA METODOLOGIA EMPREGADA PELA ARCE PARA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

4.1 OUVIDORIA DA ARCE E A ORIGEM DA NOVA METODO-LOGIA

A Ouvidoria da ARCE subordinada diretamente ao órgão deliberativo superior da Agência - Conselho Diretor - criada pelo Decreto nº 25.059/98, que regulamentou a Lei nº 12.786/97, foi instituída com as principais funções de receber, processar e tramitar as reclamações dos usuários relacionadas com a prestação dos serviços públicos regulados.

Assim, desde sua criação, a Ouvidoria foi dotada de estrutura física e pessoal direcionadas apenas ao atendimento ao público, ao registro das reclamações, à abertura e autuação de processos administrativos, bem como à tramitação dos processos para análise das Coordenadorias Técnicas e decisões do Conselho Diretor, não cabendo, portanto, à mesma, a análise das reclamações.

Em face do Convênio de Cooperação firmado entre a ARCE e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que tem como objetivo transferir a execução de atividades de competência da ANEEL passíveis de descentralização, como, por exemplo, a mediação de conflitos, cabe àquela agência estadual manter com esta relação de parceria e padronização de procedimentos de acordo com as especificidades de cada convenente.

Nesse diapasão, em 2001 a ANEEL, em razão da quantidade de solicitações de usuários e da diversidade de assuntos que eram registrados diariamente nas Ouvidorias, criou e desenvolveu uma ferramenta informatizada, o Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO), com a finalidade de tratar e solucionar com maior rapidez, eficiência e economicidade as solicitações dos usuários de energia elétrica. Por consequência, repassou

às agências estaduais conveniadas o referido sistema juntamente com noções básicas de uso do mesmo.

O SGO consiste em um sistema de registro, trâmite e tratamento das solicitações dos usuários onde agência e concessionária ficam interligados virtualmente, possibilitando que a agência controle os prazos concedidos à concessionária, envie comunicados com pedidos de informações e recomendações, use textos padrões e registre todo trâmite/histórico da reclamação, dentre outros instrumentos utilizados na análise das reclamações.

O SGO também permite tramitação interna, ou seja, o envio virtual das reclamações, com todos os documentos respectivos anexados, aos técnicos para que as analisem visando à solução do conflito estabelecido.

Assim, desde o início da implementação do SGO, objetivando adequar-se ao sistema, a Ouvidoria da ARCE passou a ter em sua estrutura de pessoal um engenheiro eletricista.

Com essa nova medida, ao invés de apenas registrar, processar, autuar e tramitar, a Ouvidoria passou também a analisar algumas solicitações. No entanto, apenas um técnico não era suficiente para dar conta da demanda da Ouvidoria, de forma que quase metade das reclamações registradas não era analisada e por consequência não tinham solução dentro do SGO, ensejando a abertura de processos administrativos físicos, sequência de atos mais demorados e formais que os da solicitação de Ouvidoria.

Aproveitando o ensejo, é oportuno considerar-se brevíssimas e despretensiosas colocações a respeito do processo administrativo.

O processo administrativo também deve atender ao princípio da obediência à forma e aos procedimentos, no entanto, com aplicação menos rígida que o processo judicial, por isso, em relação ao processo administrativo, costuma-se falar no princípio do informalismo, aliás, sobre o referido tipo de processo, já asseverou o STF: "caracteriza-se pela flexibilidade e menor formalismo que o processo judicial" (RDA, 137:221).

No entanto, por mais que o processo utilizado no âmbito administrativo tenha uma tendência a ser mais célere que o processo judicial, não significa ausência de forma, já que, como comenta Carvalho Filho (2001), "deve ser desenvolvido de forma a assegurar o maior grau de certeza e de segurança à Administração e aos administrados em geral" e se pautar em princípios processuais básicos.

O princípio do contraditório e ampla defesa, por exemplo, constantemente festejado pela doutrina e jurisprudência está expresso no artigo 5°, inciso LV, da Constituição de 1988: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes". O referido princípio serve de exemplo para mostrar que o processo administrativo deve seguir formalidades indispensáveis, influenciando substancialmente no tempo de encerramento da reclamação.

Dessa forma, vê-se que a solução da reclamação do usuário dentro da própria Ouvidoria, sem a instauração de um processo administrativo físico, é bem mais eficiente e satisfatório para as partes envolvidas e para o interesse público.

No entanto, no caso específico da Ouvidoria da ARCE, como até o início do ano de 2008 ainda não se tinha a prática de analisar dentro do SGO todas as reclamações registradas na ARCE, por mais que se adotassem, após a abertura do processo administrativo, outros instrumentos de solução de conflitos, como, por exemplo, as audiências de mediações em sentido estrito, muitos processos restavam sem finalização no âmbito da Ouvidoria, sendo necessária, portanto, a continuação do processo através do envio ao Conselho Diretor ou à Coordenadoria de Energia para apreciação e decisão, com possibilidade de recurso para a ANEEL.

Em face de toda tramitação necessária para legitimar um processo, tal como notificação das partes, concessão de prazos recursais e outros atos necessários ao deslinde da questão, os processos chegavam a demorar mais de seis meses ou até um ou dois anos, principalmente quando havia interposição de recursos a ANEEL. Dessa forma, muitos processos

eram gerados. Como exemplo, no ano de 2007, de um total de 1436 reclamações, 813 processos foram abertos, causando acúmulo na análise e envio dos processos para a segunda instância administrativa.

Diante do cenário apresentado no parágrafo anterior, por interferência da Superintendência de Mediação Administrativa (SMA) da ANEEL e com a finalidade de minimizar a quantidade de processos gerados, visando sempre à busca pelo entendimento entre os agentes, com eficiência e agilidade, a ARCE passou a aplicar uma nova prática em 2008, adotando, com os necessários ajustes, a metodologia empregada pela SMA da ANEEL.

4.2 NOVOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA OUVIDO-RIA

Como já ampla e repetidamente divulgado pelas Agências Reguladoras, quando os usuários de energia elétrica necessitam obter informações ou fazer reclamações devem procurar a concessionária prestadora do serviço público respectiva. Se não obtiverem satisfação com o atendimento prestado, poderão procurar a Ouvidoria da Agência Reguladora e registrar sua solicitação.

A Ouvidoria, diante da dúvida ou do pleito do usuário, deve sempre priorizar os mecanismos mais eficientes e ágeis, para evitar o acúmulo das reclamações e a demora no atendimento. Objetivando melhorar ainda mais o tratamento das reclamações, como já exposto no item anterior, com a orientação da SMA da ANEEL, a partir do ano de 2008 a Ouvidoria da ARCE passou a adotar novos procedimentos.

Após um período de experiência prática durante o ano de 2008, o Conselho Diretor da ARCE aprovou a Resolução nº 107/2009 que "disciplina os procedimentos gerais a serem adotados pela ARCE nas ações de fiscalização da Concessionária de Energia Elétrica, nas reclamações de usuários e dá outras providências", intentando adaptar-se formalmente aos novos procedimentos.

A referida norma expõe expressamente que a reclamação referente à prestação de serviço público de energia elétrica submetida ao controle da ARCE deve ser processada por meio do SGO, onde serão anexados todos os documentos apresentados pelas partes. Após o registro, em regra, as reclamações serão enviadas à concessionária via sistema, que terá o prazo de 10 (dez) dias para responder, prestando esclarecimentos.

Com a finalidade de elucidar a questão apresentada, a Ouvidoria poderá a qualquer tempo solicitar ou determinar providências ao usuário ou à concessionária, estabelecendo prazos que entender adequados.

Cabe ao corpo técnico da Ouvidoria analisar as solicitações, verificando se a concessionária cumpriu ou não as normas do setor elétrico. Se concluir que a concessionária não cumpriu as normas regentes, enviará Comunicação de Ouvidoria (documento virtual) que contém as razões do entendimento da Ouvidoria e estabelecerá prazo máximo de 5 (cinco) dias para concessionária solucionar a questão ou apresentar manifestação.

Na prática, a maioria dos posicionamentos da Ouvidoria tem sido acatada pela concessionária, no entanto, se discordar, a Ouvidoria poderá agendar reuniões para tratar do caso, convidando prepostos da concessionária. A intermediação da Ouvidoria junto às partes interessadas é realizada de forma exaustiva, até que a solução da reclamação seja apresentada.

Se, mesmo após diversas tentativas de solução da questão, as partes continuarem insatisfeitas com a solução apresentada pela Ouvidoria, poderão solicitar justificadamente a abertura de um processo administrativo em que a autoridade competente arbitrará a solução do conflito, fundamentando-se nos elementos de prova da Ouvidoria e em pareceres técnicos/jurídicos a serem carreados aos autos.

Em resumo, a nova metodologia ocorre da seguinte forma:

1 - O usuário depois de procurar a concessionária e obter indeferimento em seu pleito abre uma reclamação na Ouvidoria da ARCE.
 A reclamação é recebida como solicitação de Ouvidoria e registrada no Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO);

- 2 A solicitação é enviada via sistema para a concessionária com prazo para apresentar manifestação;
- 3 Diante dos pontos apresentados na solicitação do consumidor e da manifestação da concessionária, a Ouvidoria analisa a controvérsia, objetivando emitir um posicionamento técnico;
- 4 Verificando que a concessionária agiu em conformidade com as normas vigentes, a Ouvidoria emite uma Comunicação de Ouvidoria e dá conhecimento ao consumidor, sendo este cientificado de que, se discordar do posicionamento da Ouvidoria ou se houver fatos novos a apresentar, poderá retornar e registrar uma solicitação sobre o assunto para nova análise;
- 5 Se, no entanto, a Ouvidoria verificar que a concessionária agiu em desacordo com as normas vigentes, emite uma Comunicação de Ouvidoria e encaminha via sistema para a concessionária, onde será indicada a providência a ser adotada e concedido prazo para nova manifestação;
- 6 Se a concessionária não concordar com o posicionamento da Ouvidoria, reuniões serão realizadas, visando à busca do consenso na interpretação legal da fórmula a ser indicada para o conflito;
- 7 A concessionária não se satisfazendo, ainda, com a solução apresentada pela Ouvidoria, poderá, dentro do prazo estabelecido, solicitar justificadamente a abertura de um processo administrativo em que a autoridade competente arbitrará a solução do conflito fundamentando-se nos elementos de provas colhidos na Ouvidoria e em pareceres técnicos/jurídicos a serem carreados para os autos;
- 8 Da mesma forma, um processo administrativo será instaurado se o consumidor não concordar com a fórmula indicada na Ouvidoria.

4.3 RESULTADOS OBTIDOS

Seguindo a prática descrita no item "1", que consiste basicamente em mediar conflitos no âmbito da própria Ouvidoria, através de contatos

diretos com a concessionária e com o consumidor, objetivando buscar subsídio para a análise do mérito das reclamações para, ao final, apresentar pronunciamentos de soluções dessas reclamações, a Ouvidoria da ARCE obteve expressivo ganho no que se refere à celeridade e à eficiência das respostas dadas às reclamações recebidas, associado a uma incrível redução no número de processos administrativos gerados pela Ouvidoria.

De acordo com os números apurados, de um total de 1092 reclamações encerradas no ano de 2008, apenas 4 (quatro) delas não foram solucionadas no âmbito da Ouvidoria dentro do prazo médio de 30 dias, ensejando a abertura de processos administrativos. No ano de 2009, de um total de 1041 reclamações concluídas dentro de um prazo médio de 25 dias, apenas 1 (uma) delas não foi solucionada na Ouvidoria. Por fim, no ano de 2010, de um total de 1131 reclamações, somente 4 (quatro) processos foram abertos, diminuindo ainda mais o tempo médio de conclusão das solicitações para 19 dias. A seguir, gráficos com resultados:

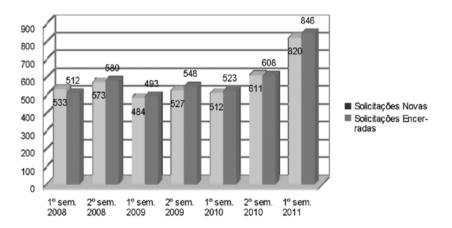


GRÁFICO 1 - Solicitações Novas X Solicitações Encerradas no Ano de 2009 a 2011

FONTE: BANCO DE DADOS DA OUVIDORIA DA ARCE E SGO.

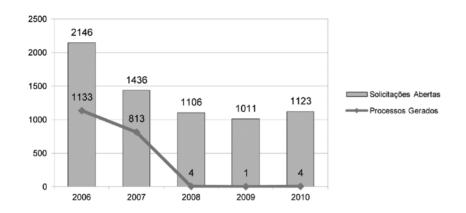


GRÁFICO 2 - Solicitações Abertas X Processos Gerados (2006 a 2010)

FONTE: BANCO DE DADOS DA OUVIDORIA DA ARCE E SGO.

O **GRÁFICO 1** ilustra que, no primeiro ano de experimentação da nova metodologia, 1106 novas reclamações foram recebidas pela Ouvidoria da ARCE, enquanto 1092 tiveram solução e foram encerradas. No segundo ano, os resultados foram ainda mais expressivos na proporção em que, das 1011 reclamações surgidas no período, 1041 reclamações foram encerradas. Em 2010 e no primeiro semestre de 2011, os resultados se aprimoraram ainda mais, uma vez que, de 1123 abertas, 1131 foram encerradas no ano de 2010 e 820 novas reclamações contra 846 solucionadas no primeiro semestre de 2011.

De acordo com o **GRÁFICO 2** pode-se observar uma evolução decrescente no número de processos gerados em relação à quantidade de solicitações abertas nos anos de 2006 a 2010 na Ouvidoria da ARCE. Salta aos olhos a expressiva redução da quantidade de processos gerados em 2008, o que, por consequência, evita o acúmulo desnecessário de processos, confirmando a eficiência dos novos procedimentos adotados em 2008.

Os resultados desta nova forma de trabalho acabaram por superar

expectativas e se revelaram relevantes instrumentos na incessante busca pela excelência dos serviços prestados pela Ouvidoria da ARCE.

5 CONCLUSÃO

Diante do contexto atual de globalização, torna-se fundamental considerar o resultado das relações interpessoais como elemento contribuinte da harmonização entre os povos. A ação de mediar é um excelente instrumento nesse sentido.

Assim, na atividade da regulação, tal instrumento se caracteriza como um de seus componentes mais nobres e eficazes. Afinal, esta atividade se organiza através de vários agentes e dela faz parte o ente regulador, que não poderá prescindir do poderoso instrumento, a mediação, no desenvolvimento de sua missão. Ou seja, o importante papel que as Agências Reguladoras possuem no equilíbrio do sistema regulado, que compreende a facilitação na solução de conflitos, passa a ter na mediação uma grande aliada.

Por tudo que foi exposto nesse trabalho, pode ser observado um resultado concreto a partir das assertivas acima. No âmbito da regulação empreendida pela ARCE, especificamente no que diz respeito à solução de conflitos entre os agentes usuários e os agentes prestadores de serviços, a aplicação de uma metodologia que concilie a doutrina da mediação e o cumprimento das obrigações legais de um agente administrativo se reveste de uma eficácia bastante ansiada na atividade de regulação. Daí, a necessidade, nesse particular, de atuar através da formulação de uma proposta de solução de conflito que ajude às partes a superarem suas divergências.

Evidente que um importante pressuposto deve ser levado em consideração no sucesso dessa missão. O comportamento do agente regulador, representado por sua capacitação técnica e imparcialidade, que leve as partes a se sentirem confiantes diante de suas propostas e, num con-

texto de credibilidade e confiança, possibilite o conflito se exaurir sem a intervenção de ato administrativo decisório por autoridade competente.

Conclui-se, portanto, que a mediação tem uma missão fundamental na atividade reguladora e que a sua prática pode envolver todas as suas nuances. Destas, destacando-se a que envolve o conflito entre o usuário e o prestador de um serviço público delegado deve-se ter em conta aquela em que o mediador deve representar um papel de grande proatividade na sua solução. Podem ser consideradas, como vantagens, desse entendimento:

- Garantir a adequação da solução do conflito às normas vigentes do setor;
- Evitar o retardamento da solução do conflito diante da possibilidade de ser necessário levá-lo a arbitragem por meio de processo administrativo e, por consequência, a todas as suas exigências procedimentais;
- Atender a um maior número de reclamações, a um tempo menor de tratamento.

Importa ressaltar, por fim, que os surpreendentes índices de sucesso nas mediações realizadas na ARCE em 2008, 2009 e 2010, além de à própria metodologia utilizada, devem também ser creditados a outros fatores, como à experiência anterior, à capacitação da equipe mediadora, à boa vontade da concessionária e à confiança demonstrada na Agência por parte dos reclamantes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Águida Arruda e GROENINGA, Giselle. **Mediação e o Acesso à Justiça**. Disponível em http://www.pailegal.net/mediation.asp?rvTextoId=-1694162628 Acesso em: 22 março 2009.

BONAFE – SCHMITT, Jean – Pierre. **La mediation**: une justice douce. (Syros – Alternatives, Paris, 1992).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**, Comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999 (Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2001).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. **Direito Administrativo**, 19^a Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, Cláudio Vianna de. **O Papel da Arbitragem como Meio Pacífico de Solução de Conflitos.** Disponível em http://www.portaldo-comercio.org.br/media/Anais_Seminario_Metodos_Alternativos_Mediacao Conciliacao.pdf > Acesso em: 22 março 2009.

SOUSA, Lília Almeida. A utilização da mediação de conflitos no processo judicial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 568, 26 jan. 2005. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6199. Acesso em: 22 março 2009.

A ARBITRAGEM NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DA LEI 11.079/2004

Carmen Busatto¹

Resumo: A arbitragem nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) é uma alternativa de solução de controvérsias passível de ser utilizada, quer através da previsão de cláusula compromissória, quer através de compromisso arbitral, nos moldes do que dispõe a Lei 9.307/96, pois a Administração Pública, nesses contratos, está submetida apenas a uma contraprestação financeira. A sentença resultante do procedimento de arbitragem constitui título executivo judicial e a renúncia ao segundo grau de jurisdição não significa prejuízo ao direito de ação eis que é faculdade a ser ou não exercida pelas partes contratantes.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Arbitragem. Controvérsias. Direitos Disponíveis. Título Executivo Judicial.

1 INTRODUÇÃO

A arbitragem, do ponto de vista histórico, existia no Direto Romano onde a figura do *arbiter*, nomeado para a solução de conflitos interpessoais, foi, mais tarde, substituído pelo poder do estado. Hodiernamente, a arbitragem como método de solução de conflitos já se consagrou no âmbito do Direto Internacional como ocorre na Organização Mundial de Comércio (OMC) e, mais proximamente, no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Com a crescente participação da iniciativa privada na realização de serviços públicos por força de contratos de delegação, a questão da arbitragem voltou à pauta, agora envolvendo a Administração Pública e seus parceiros privados.

¹Especialista em Direto Público e Advogada da AGERGS.

Em que pesem opiniões contrárias, como a de Celso Bandeira de Melo², a utilização da arbitragem como forma de dirimir conflitos é uma realidade na Lei 11.079/2004³, que prevê o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem como definida na Lei 9.307/96.

A arbitragem no Direito Brasileiro ainda é uma questão controvertida⁴, embora esteja se impondo em várias áreas, inclusive nos contratos feitos com a Administração Pública, como é o caso das PPPs.

Entretanto, ainda é figura rejeitada por significativa parcela da doutrina, inclusive por órgãos de controle da administração como o Tribunal de Contas da União (TCU).

'Art. 11. O art. 98 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 98. [...]

§1º Ressalvadas as entidades de direito público, os interessados em resolver seus conflitos de interesse poderão valer-se de juízo arbitral, na forma da lei.'

Felizmente, o dispositivo não constou na versão aprovada da Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário. Todavia, constata-se ainda uma enorme insegurança a respeito, visto que a questão não tem recebido tratamento uniforme da doutrina e da jurisprudência. A dificuldade na aceitação da arbitragem em tais casos decorre principalmente de duas razões principais: (1) o princípio da legalidade previsto em sede constitucional e (2) a legislação brasileira que trata dos contratos celebrados pela administração pública. O princípio da legalidade estabelecido em sede constitucional (CF, art. 37), como tradicionalmente definido, determina que os agentes públicos só podem agir por imposição ou autorização legal. Assim, na ausência de lei autorizadora, extrai-se desse princípio uma vedação à arbitragem nos contratos administrativos. Por outro lado, é da tradição da legislação brasileira a exigência, nos contratos administrativos, de cláusula que eleja o foro da sede da Administração."

2 A ARBITRAGEM NOS CONTRATOS PÚBLICOS EM GERAL

Desde o Decreto nº 5.783/22, que regulamentou o Código de Contabilidade da União, ao Decreto-lei nº 2.300/86 (antigo estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos de obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração Federal), a arbitragem não era permitida nos contratos da Administração Pública. Estabelecia o art. 45, parágrafo único do referido Decreto-lei: "Nos contratos celebrados com pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no estrangeiro deverá constar, necessariamente, cláusula que declare competente o foro do Distrito Federal para dirimir qualquer questão contratual, vedada a instituição de juízo Arbitral."

Somente em 1987, através do Decreto-lei nº 2.348/87, que alterou alguns dispositivos do Decreto-lei nº 2.300/86, a arbitragem passou a ser admitida, ficando assim definido o mesmo art. 45: "Nos contratos celebrados pela União Federal ou suas autarquias, com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar, necessariamente, cláusula que declare competente o foro do Distrito Federal para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no §13 do artigo 25, permitido nesse caso o juízo arbitral."

A Lei das Licitações, Lei 8666/93, trata a questão dos litígios contratuais nos contratos públicos, nos seguintes dispositivos:

Art.55.

|...

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

[...]

² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 230. Vale, porém, notar que a matéria quanto ao uso da arbitragem é polêmica, eis que há entendimentos – como o de Celso Antônio Bandeira de Mello – no sentido de que é 'inadmissível nos contratos administrativos em geral e a *fortiori* nas concessões de serviço ou obra pública, seja em que modalidade for, por estar em causa o interesse público, que não é bem disponível, mas *res extra commercium*, e a respeito do qual só o Poder Judiciário poderia emitir juízo decisório'.

³ Art.11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: [...]

III – o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

⁴ TIBÚRCIO, Carmen. A Arbitragem Envolvendo a Administração Pública. R**FD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 18, 2010. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1353/1141 Acesso em: 20 jun. 2011, p. 1-2. "A possibilidade de a Administração Pública (direta e indireta) participar de arbitragens é bastante controvertida no direito brasileiro. O tema é tão polêmico que a PEC nº 29 – que se transformou na EC nº 45/2004 – visava incluir no art. 98 da Constituição Federal o seguinte texto que impediria a utilização da arbitragem nos contratos celebrados pela Administração Pública:

Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Assim, se por um lado a Lei das Licitações não autoriza a arbitragem expressamente nos contratos, por outro, ela resguarda o princípio que dá primazia à lei especial sobre a lei geral – *Lex speciali derogat legis generali*.

É neste caso que se enquadra a Lei 11.079/04, que trata das Parcerias Público-Privadas. Entretanto, outras leis específicas há que admitem a participação da Administração Pública em arbitragens. São elas:

Lei nº 5.662/71, art. 5° (BNDES);

Decreto-lei nº 1.312/74, art. 11 (empréstimos);

Lei nº 8.693/93, art. 1° § 8° (transporte ferroviário);

Lei nº 8.987/95, art. 23 (concessões);

Lei nº 9.472/97, art. 93, XV (telecomunicações);

Lei nº 9.478/97, art. 43, X (petróleo);

Lei nº 10.848/04, art. 4° § 6° (CCEE).

Para Carmen Tiburcio, há três correntes de entendimento sobre a utilização da arbitragem nos contratos em que a Administração Pública faça parte.

A primeira delas diz respeito à possibilidade da adoção da arbitragem nesses contratos por força do art. 54 da lei 8666/93 que dispõe: "Os contratos administrativos de que trata esta lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."⁵

Uma segunda corrente entende que há leis que autorizam a Administração Pública a submeter-se à arbitragem em determinadas situações – como a que trata das concessões – Lei nº 8.987/95, art. 23, XV – uma autorização generalizada para a adoção da arbitragem em qualquer contrato.

⁵ TIBURCIO, 2010, *Op.Cit.*, p. 04.

Outra corrente entende que o dispositivo do Art. 173, parágrafo primeiro da Constituição Federal, que submete as sociedades de economia mista e empresas publicas ao regime do direito privado, indiretamente autoriza a arbitragem.

Nessa linha, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), na decisão do Recurso Especial nº 606.345:

PROCESSO CIVIL. JUÍZO ARBITRAL. CLÁUSULA COM-PROMISSÓRIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ART. 267, VII, DO CPC. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. DI-REITOS DISPONÍVEIS. 1. Cláusula compromissória é o ato por meio do qual as partes contratantes formalizam seu desejo de submeter à arbitragem eventuais divergências ou litígios passíveis de ocorrer ao longo da execução da avença. Efetuado o ajuste, que só pode ocorrer em hipóteses envolvendo direitos disponíveis, ficam os contratantes vinculados à solução extrajudicial da pendência. 2. A eleição da cláusula compromissória é causa de extinção do processo sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, inciso VII, do Código de Processo Civil. 3. São válidos e eficazes os contratos firmados pelas sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (CF, art. 173, § 1°) que estipulem cláusula compromissória submetendo à arbitragem eventuais litígios decorrentes do ajuste. 4. Recurso especial provido. Rel. Min. João Otávio de Noronha, unânime, j. 17.05.07, DJ 08.06.07. (grifo do autor)

Para Antonio Carlos Cintra do Amaral⁶, cada vez mais as questões referentes ao desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de direito privado são apreciadas por comissões de arbitragem. Embora ainda sejam poucos os contratos administrativos submetidos à cláusula de arbitragem, a seu ver, ela é admissível nos contratos administrativos em geral e não apenas nas concessões de serviço público e nas parcerias público-privadas.

⁶ AMARAL, Antonio Carlos Cintra. **Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos:** diferença entre Contrato Administrativo e de Direito Privado. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: http://www.celc.com.br/comentarios/pdf/143.pdf Acesso em: 20 jun. 2011.

Para o autor, falta um pouco de iniciativa ao administrador público e aos órgãos de controle para que a arbitragem seja adotada pela Administração Pública, por entendê-la consideravelmente mais vantajosa do que o litígio judicial. E acrescenta que, nos contratos administrativos, a contratante tem o dever de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro contratual quando rompido. Nesses casos, a arbitragem tem por função simplesmente determinar se ocorreu o desequilíbrio e em quanto ele importou.

A decisão do STJ acima colacionada, sobre um caso de cláusula compromissória de arbitragem em contrato firmado entre duas empresas concessionárias de energia elétrica, demonstra que o STJ entende válida a arbitragem para contratos que envolvam companhias estaduais e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, como ocorre nas PPPs.

Para Maria D'Assunção Costa Menezello⁷, a arbitragem tem tido grande relevância nos dias atuais, em face do grau de especificidades que os conflitos contemporâneos apresentam.

Adilson Abreu Dalari⁸ afirma sobre a utilização da arbitragem na concessão de serviços públicos:

[...] ao optar pela arbitragem, o contratante público não está transigindo com o interesse público nem abrindo mão de instrumentos de defesa de interesses públicos. Está, sim, escolhendo uma forma mais expedita ou um meio mais hábil para a defesa do interesse. Assim como um juiz, no procedimento judicial, deve ser imparcial, também o árbitro deve decidir com imparcialidade. O interesse público não se confunde com o mero interesse da administração ou da Fazenda Pública; o interesse público está na correta aplicação da lei e se confunde com a realização concreta da justiça. Inúmeras vezes para defender o interesse público, é preciso decidir contra a Administração Pública.

3 A CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA OU COMPROMISSO ARBITRAL E O DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Com o advento da Lei 9.307 – Lei da Arbitragem – de 23 de setembro de 1996, este mecanismo de solução de controvérsias passou a constituir uma das alternativas da solução de conflitos para as questões relativas a direitos patrimoniais disponíveis: "Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis."

Desse dispositivo, depreende-se que a arbitragem é uma faculdade que pode ser exercida pelas partes e que a arbitragem é alternativa de solução de controvérsias sobre direitos patrimoniais exclusivamente.

A linha doutrinária que se contrapõe à adoção da arbitragem pela Administração Pública nos contratos em que esta faça parte justifica a impossibilidade de tal adoção como o argumento da indisponibilidade dos bens públicos, porquanto, insuscetíveis de solução arbitral nos litígios que os envolvam. Contudo, já é remansoso o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que, nos casos dos contratos de concessão, a Administração Pública está submetida apenas a uma contraprestação financeira, o que constitui direito patrimonial disponível, portanto passível de ter as lides solucionadas por meio da arbitragem.

Caio Tácito assevera que, quando se trata de contraprestação financeira, "[...] não faz sentido estender o conceito de indisponibilidade à obrigação de pagar vinculada à obra ou serviço executado ou ao benefício auferido pela Administração em virtude de prestação do outro contratante."

A escolha da arbitragem para solução de controvérsias, nos moldes desenhados pela Lei da Arbitragem, pressupõe duas formas de contratar: a primeira, delineada no art. 4º, constitui-se na estipulação de cláusula compromissória no próprio corpo do contrato; a segunda constitui-se no compromisso arbitral, posterior ao contrato, e está prevista no art. 6º da Lei.

⁷ MENEZELLO, Maria D'Assuncão Costa. **Agências Reguladoras e o Direito Brasileiro.** Atlas, São Paulo, 2002.

⁸ DALARI, Adilson Abreu. Arbitragem na Concessão de Serviço Público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 32, nº 128, p. 63-67, out/dez.1995, p. 63-67.

⁹ TACITO, Caio. Arbitragem nos Litígios Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 210, p. 111-115, out/dez. 1997, p. 114.

Escolhida a arbitragem como forma de resolução das lides relativas aos bens patrimoniais disponíveis, os procedimentos atenderão o que preconiza a Lei 9.307/96 e culminarão na sentença arbitral.

O Código de Processo Civil de 1973 considerava a sentença arbitral título executivo judicial. Estava assim posto na referida Lei 5.869/73, com o inciso acrescido VI acrescido pela Lei 10.358/01: "Art. 583. São títulos executivos judiciais: [...] VI - a sentença arbitral."

Com a Lei 11.232/05, o Código de Processo Civil, no dispositivo que define os títulos executivos, manteve a redação: "Art. 475-N: São títulos executivos judiciais: [...] IV: a sentença arbitral."

Tal dispositivo dividiu opiniões e causou impacto, pois, para alguns doutrinadores, não poderia uma sentença prolatada por um tribunal arbitral ou árbitro impedir o direito de acesso à jurisdição de estado sobre a matéria.

A renúncia ao processo judicial não foi vista como exercício de direito de escolha, mas de restrição ao direito posto. Entretanto, tal discussão não se sustentou haja vista a disposição normativa existente.

Dispõe a Lei 9.307/96, Lei de Arbitragem, sobre a sentença arbitral, em seu art. 31: "[...] a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo."

Atribui, portanto, a lei à sentença arbitral a mesma natureza jurídica da sentença judicial.

Embora proferida por um árbitro ou tribunal arbitral, a sentença arbitral não ofende o princípio do juiz natural, uma vez que a escolha, pelas partes, de um árbitro para solucionar as lides, não significa renúncia ao direito de ação, nem ao juiz natural. Constitui apenas um deslocamento da solução da controvérsia que, de ordinário, é exercida pelo estado, para um árbitro privado ou tribunal arbitral de mesma natureza.

O mesmo ocorre com o duplo grau de jurisdição, primeiramente porque não se trata de um princípio, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado em julgamento do Recurso Extraordinário nº 210.246-6¹º. Em segundo lugar, por ser uma garantia, ela pode ou não ser exercida pelas partes, constituindo-se em uma faculdade, e a renúncia ao direito de recorrer da sentença arbitral, portanto, não afeta o princípio do duplo grau de jurisdição afirmado de maneira indireta no art. 5º, LV, da Carta da República, onde se lê: "[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes."

Tal posição foi apresentada por Cândido Rangel Dinamarco em *A Reforma da Reforma*, ao abordar a questão das execuções fiscais abaixo de 50 OTNs e a causas de pequeno valor:

Suprime-se um grau jurisdicional, mas isso não causa dano às partes e concorre para a celeridade na esfera da tutela jurisdicional - e não há ofensa alguma à Constituição, porque o duplo grau de jurisdição figura neste como um princípio, mas não uma garantia a ser preservada a todo o custo.¹¹

4 A ARBITRAGEM NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Os contratos de PPPs, por sua natureza, revestem-se das características próprias dos contratos sinalagmáticos, onde a obrigação de um parceiro-contratante corresponde ao direito do outro.

Estes contratos diferem dos contratos comuns da Administração Pública regidos pela Lei das Licitações e nisso reside uma nova perspectiva da Administração Pública, onde o regime de direito público e o regime de direito privado convivem, numa nova realidade. Nesse ambiente surge a arbitragem como alternativa para dirimir conflitos numa perspectiva de Administração Pública consensual em lugar de uma Administração

¹⁰ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 210.246-6/Goiás. "[...] que não há direito constitucional ao duplo grau de jurisdição, seja na via administrativa, seja na via judicial."

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. A Reforma da Reforma. 4. ed. São Paulo, Malheiros, 2002, p. 87-88.

Pública arbitrária. No momento em que a Administração Pública atua formando parcerias para atender ao interesse público, ela abranda as relações com base na autoridade e as fortalece com base no consenso.

Para Oliveira¹²,

[...] as PPPs encaixam-se nessa nova fase de contratualização administrativa, e o novel arsenal legislativo a elas correspondente deve refletir o desenvolvimento da atividade negocial administrativa, com a admissão do juízo arbitral para a solução dos litígios relacionados à relação jurídica instaurada entre o parceiro público e o parceiro privado.

5 CONCLUSÕES

Nos contratos em que é parte a Administração Publica, como as PPPs, é possível a arbitragem, pois os conflitos decorrentes desses contratos constituem direitos patrimoniais disponíveis, que não afetam a ordem pública.

Ao firmar cláusula compromissória nos contratos de Parcerias Público-Privadas, a Administração Pública não está abrindo mão de instrumentos de defesa do interesse público, mas está escolhendo uma forma mais expedita e por vezes mais adequada à defesa do interesse, cuja decisão, muita vezes, pode ser contra a própria Administração Pública.

A cláusula compromissória de arbitragem, quando inserta em contratos de parcerias Público-Privadas, se processará de acordo com as normas da Lei da Arbitragem e a sentença arbitral constitui título executivo judicial.

A solução de litígios decorrentes dos contratos nas Parcerias Público-Privadas, através da arbitragem, não se constitui em renúncia ao direito de prestação jurisdicional, mas em faculdade das partes de elegerem um meio mais ágil de resolução das lides.

Os contratos de PPPs, quando estabelecem cláusula arbitral, não estão ferindo o interesse público por significar renuncia ao duplo grau de

estão ferindo o interesse público por significar renuncia ao duplo grau de

12 OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A Arbitragem e as Parcerias Público Privadas. São

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antonio Carlos Cintra. **Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos:** diferença entre Contrato Administrativo e de Direito Privado. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: http://www.celc.com. br/comentarios/pdf/143.pdf> Acesso em: 20 jun. 2011.

BACELLAR, Luiz Ricardo Trindade. **Solução de Controvérsias Pelas Agências Reguladoras.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/leis/2004/L11079.htm Acesso em: 23 maio 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.307**, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/leis/1996/L9307. htm> Acesso em: 12 jun. 2011.

DALARI, Adilson Abreu. Arbitragem na Concessão de Serviço Público. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 32, nº 128, p. 63-67, out./dez. 1995.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Agencias Reguladoras e o Direito Brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 81-90, jul./set. 1997.

Paulo: Malheiros, 2005, p. 567-601.

jurisdição, porque este é um princípio constitucional e não uma garantia constitucional e, sendo uma faculdade que pode ou não ser exercida pelas partes, sua renúncia não constitui lacuna à tutela jurisdicional.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **A Arbitragem e as Parce-**rias **Público Privadas.** São Paulo: Malheiros, 2005.

TACITO, Caio. Arbitragem nos Litígios Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 210, p. 111-115, out./dez. 1997.

TIBÚRCIO, Carmen. A Arbitragem Envolvendo a Administração Pública. **RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 18, 2010. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/1353/1141 Acesso em: 20 jun. 2011.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE CONCESSIONÁRIAS GÁUCHAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS

Airton Roberto Rehbein¹
Loreci Freire de Freitas²

Resumo: O estudo realizado consiste na análise comparativa do desempenho econômico-financeiro dos conjuntos de concessionárias de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Rio Grande do Sul que prestam serviços nos sistemas metropolitano e de longo curso. Foram consideradas as informações das demonstrações contábeis publicadas no Diário Oficial dos exercícios sociais de 2003 a 2008. O trabalho utiliza indicadores de avaliação econômico-financeiros para fins de comparar o conjunto de empresas que representam o sistema metropolitano e de longo curso, utilizando a mediana dos índices de cada conjunto de empresas. Os resultados do estudo demonstram que os desempenhos das concessionárias de longo curso foram mais favoráveis em relação às empresas do sistema metropolitano.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho. Indicadores Econômico-Financeiros. Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aborda a análise econômico-financeira das empresas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Rio Grande do Sul, qualificadas como sociedades anônimas. Os dados das demonstrações contábeis representam os exercícios sociais de 2003

¹ Mestre em Controladoria e Técnico Superior da AGERGS.

² Contadora.

a 2008 e foram obtidos através das publicações realizadas pelas empresas no *site* do Diário Oficial do Estado.

O objetivo geral do estudo visa avaliar o desempenho econômicofinanceiro de concessionárias gaúchas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros que prestam serviços nos sistemas metropolitano e de longo curso, de forma comparativa.

Utilizando-se de indicadores econômico-financeiros realizou-se um estudo comparativo entre o conjunto de empresas que prestam o serviço metropolitano em relação ao conjunto de empresas que atuam nos serviços de longo curso, tomando como referência a mediana de indicadores selecionados.

As seguintes prestadoras dos serviços no sistema metropolitano de transporte constam no estudo: Central S/A Transportes Rodoviários e Turismo, Real Rodovias de Transportes Coletivos S/A e Viação Canoense S/A, além das seguintes prestadoras dos serviços no sistema de longo curso de transporte: Citral Transportes e Turismo S/A, Viação Ouro e Prata S/A, Expresso Azul de Transporte S/A e Expresso Caxiense S/A.

As informações apresentadas têm como objetivo proporcionar conhecimento sobre o desempenho das empresas prestadoras dos serviços de transporte, pois as mesmas prestam relevantes serviços à sociedade gaúcha. Tal análise proporcionará importantes argumentos representativos direcionados para os processos licitatórios, bem como suporte às análises do órgão regulador e poder concedente quando das revisões tarifárias, visto que impactam diretamente na população e no desempenho das concessionárias. Nesse contexto, a importância da pesquisa justifica-se devido aos resultados refletirem os modelos de gestão empresarial adotados pelas empresas.

Tendo em vista que as empresas de transporte coletivo de passageiros deverão participar de licitações de suas linhas que operam atualmente, conforme previsto na Lei nº 11.445/07, o estudo evidencia-se como oportuno e relevante. Por outro lado, aos olhos da população gaúcha, as tarifas, principalmente do sistema de longo curso, são elevadas. Dessa forma é im-

portante conhecermos o desempenho econômico-financeiro destas empresas através da análise de suas demonstrações contábeis para fins de subsidiar os Poderes Concedentes dessas linhas, o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul (DAER-RS) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), bem como a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que participarão do processo de licitação a ser realizado. Este diagnóstico da situação econômico-financeira também tem importante contribuição nos estudos de revisões tarifárias, que são realizados pela Agência Reguladora (AGERGS), dos serviços de transporte público rodoviário de passageiros.

Também, considera-se que a sociedade gaúcha é carente de informações sobre o desempenho econômico-financeiro das concessionárias de transporte intermunicipal de passageiros, questiona-se:

Quais são as diferenças entre os desempenhos econômico-financeiro dos prestadores de serviços nos sistemas metropolitano e de longo curso de passageiros no Estado do Rio Grande do Sul?

O trabalho será desenvolvido por meio de uma pesquisa exploratória. A pesquisa será quantitativa, pois os dados utilizados serão extraídos das demonstrações contábeis publicadas pelas empresas com a finalidade de obter os índices financeiros, além de qualitativa à medida que se analisarem os resultados alcançados. No método de pesquisa, foram adotadas como procedimento a pesquisa bibliográfica, documental e *Ex Post Facto*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITOS E OBJETIVOS DA ANÁLISE DE BALANÇOS

Através da análise de balanços podemos interpretar os acontecimentos e, por meio dos conhecimentos técnicos, entendermos as infor-

mações prestadas pelas empresas e através delas chegarmos a conclusões sobre a situação econômico-financeira das mesmas.

Conforme Matarazzo (1998, p. 17): "A análise de balanços objetiva extrair informações das demonstrações financeiras para a tomada de decisões [...]".

A análise de balanço produz informações, proporcionando a utilização dos dados em fontes utilizadas por gestores para a tomada de decisão na empresa.

O fluxo do processo contábil pode ser observado na figura abaixo:

FIGURA 1 – Sequência do Processo Contábil



FONTE: Matarazzo, 1998, p. 18.

As transações comerciais e financeiras exigem que as empresas estejam em condições econômicas sólidas, por isso são de suma importância a análise e interpretação dos balanços, tendo várias finalidades, como o crescimento planejado da empresa, captação de empréstimos, investimentos em outras empresas, controles internos, decisões gerenciais, entre tantos outros benefícios. A análise precisa levar em consideração o contexto geral no qual a organização está inserida, os fatores relevantes e os processos que desencadeiam determinados resultados.

Ao contrário das demonstrações financeiras, os relatórios de análise devem ser elaborados como se fossem dirigidos a leigos, ainda que não o sejam, isto é, sua linguagem deve ser inteligível por qualquer mediano da empresa, gerente de banco, ou gerente de crédito [...] (MATARAZZO, 1998, p. 19).

A análise de balanço é realizada através das demonstrações contábeis formalmente geradas pelas empresas. Deve-se, portanto, representar a realidade dos fatos ocorridos na organização, caso contrário as conclusões e as decisões baseadas nestas informações utilizadas pelos gestores, acionistas, bancos, fornecedores, ficam prejudicadas.

A análise de balanço visa relatar, com base nas informações contábeis fornecidas pelas empresas, a posição econômico-financeira atual, as causas que determinam a evolução apresentada e as tendências futuras. Em outras palavras, pela análise de balanço extraem-se informações sobre posição passada, presente e futura (projetada) de uma empresa [...] (ASSAF NETO, 2002, p. 48).

Pode-se concluir que a análise de balanço possui uma valiosa importância para as empresas, pois é em posse destas informações que os gestores irão gerenciar a organização como um todo e, através do conhecimento das informações econômico-financeiras, acompanhar a saúde financeira da empresa.

2.2 USUÁRIOS DA ANÁLISE DE BALANÇOS

As informações adquiridas através da análise das demonstrações financeiras alcançaram papel fundamental para a tomada de decisões em uma empresa. Constantemente cresce o número de usuários destas informações, que utilizam as mesmas para fornecer um diagnóstico da empresa. Dentre os usuários, pode se destacar fornecedores, clientes, bancos, sociedades de crédito imobiliário, concorrentes, os seus administradores, governo e acionistas.

Assim descreve Matarazzo (1998, p. 30): "A análise de balanço permite uma visão da estratégia e dos planos da empresa analisada: permite estimar seu futuro, suas limitações e suas potencialidades". A análise de balanço é fundamental para quem pretende se relacionar com a empresa.

De posse das informações da análise de balanço, torna-se mais seguro para os usuários a tomada de decisões, facilitando traçar um planejamento estratégico de crescimento e expansão, buscar novos investimentos, avaliar a situação real do patrimônio e melhorar o desempenho operacional da empresa, o que pode ser evidenciado pelos autores acima.

2.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE BALANÇOS

As técnicas de análise de balanço têm a função de padronizar as informações, proporcionando ao usuário uma avaliação objetiva dos dados.

Matarazzo (1998, p. 22) afirma que: "Os primeiros passos da análise de balanços ocorreram no final do século passado. No Brasil ela só se difundiu nos anos 70. A análise de balanço desenvolveu-se dentro do sistema bancário que foi até hoje seu principal usuário".

A análise de balanço pode ser feita comparando os dados de outras empresas do mesmo ramo de atividade ou a análise da empresa no decorrer do tempo.

Através das técnicas de análise, o usuário ou analista das demonstrações contábeis pode avaliar através de um conjunto de fatores a situação da empresa e as tendências apresentadas em um determinado período.

Os índices são utilizados através de algumas técnicas específicas para verificar a situação econômico-financeira de uma empresa, suas evoluções e seus declives apresentados no decorrer de um determinado período analisado e as possíveis causas que impactaram tais variações.

Os índices são relações que se estabelece entre duas grandezas, facilitando sensivelmente o trabalho do analista, uma vez que a apreciação de certas relações ou percentuais é mais significativa (relevante) que a observação de montantes, por si só [...] (MARION, 2002, p. 36).

De acordo com Sá (2005, p. 93): "Analisar por quocientes é adotar um critério de coerência com a metodologia das ciências, pois é considerar 'relações' de acontecimentos (no caso, patrimoniais) [...]".

Analisar os índices de uma empresa requer, além de conhecimento técnico, destreza para avaliar a empresa com base em todos os seus processos, pois através de um índice é necessário fazer a verificação do contexto, fazendo que os dados analisados levem em consideração todos os fatores relevantes.

Para Padoveze (2008, p. 189): "A análise de balanço constitui-se num processo de meditação sobre os demonstrativos contábeis, objetivando uma avaliação da situação da empresa, em seus aspectos operacionais, econômicos, patrimoniais e financeiros [...]".

Os índices auxiliam a tomada de decisão, indicando o comportamento dos dados da empresa no decorrer de determinados períodos, proporcionando a execução de estratégias para que a organização mantenha sua solidez econômico-financeira.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1 CONTEXTO OPERACIONAL DO SISTEMA METROPOLI-TANO

As empresas estudadas que prestam o serviço na região Metropolitana de Porto Alegre são: Central S/A Transportes Rodoviários e Turismo, Real Rodovias de Transportes Coletivos S/A e Viação Canoense S/A, tendo a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) como poder concedente.

A METROPLAN é o órgão de gestão urbana e regional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo promover o desenvolvimento integrado entre os municípios, atuando em gestão e planejamento no âmbito estadual e, na medida de suas atribuições, pre-

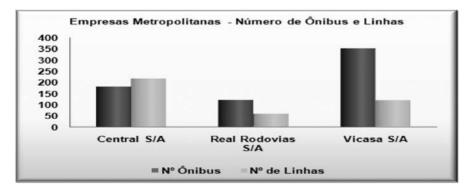
dominantemente na Região Metropolitana de Porto Alegre (31 Municípios); Aglomerações Urbana do Nordeste (AUNE) (10 Municípios); Aglomeração Urbana do Sul (AUSul) (5 municípios) e Aglomeração Urbana do Litoral Norte (20 municípios).

Nestas áreas estão localizados cerca de 5,4 milhões de habitantes, representando aproximadamente 51% da população gaúcha, ocupando 7% da área territorial do Estado, onde se concentra cerca de 70% da economia do Rio Grande do Sul.

Apresenta-se abaixo as informações das empresas do sistema metropolitano, sendo que as mesmas foram organizadas de acordo com proporção da quantidade de ônibus e número de linhas disponíveis das empresas estudadas.

FIGURA 2 – Empresas Metropolitanas - Número de Ônibus e Linhas

Empresas Região Metropolitana - Número de Ônibus x Número de Linhas							
Empresas	Nº Ônibus	Nº de Linhas					
Central S/A	181	216					
Real Rodovias S/A	121	59					
Vicasa S/A	352	119					
Total	654	394					



FONTE: Adaptado da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, 2009.

Com base na análise de ônibus e linhas de cada empresa do sistema metropolitano, a empresa que possui o maior número de ônibus por linha é a empresa Viação Canoense com aproximadamente três ônibus. Já a empresa Central é a que possui a menor quantidade, chegando apenas a aproximadamente um ônibus por linha.

3.2 CONTEXTO OPERACIONAL DOS SISTEMAS DE LONGO CURSO

As empresas dos segmentos de serviço de longo curso estudadas são: Citral Transportes e Turismo S/A, Viação Ouro e Prata S/A, Expresso Azul de Transporte S/A e Expresso Caxiense S/A, tendo como poder concedente o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens do Rio Grande do Sul (DAER-RS).

Apresenta-se a seguir diversas informações sobre as empresas de transporte intermunicipal de passageiros de longo curso. Segue um resumo das linhas regulares de ônibus, onde pode se observar as informações dos anos de 2003 a 2008. Nela consta dados como: passageiros transportados, renda manifestada, renda não manifestada, renda total auferida, quilometragem percorrida, número de viagens, lugares ofertados, número de linhas registradas no DAER-RS, entre outros.

QUADRO 1 – Resumo das Linhas Regulares

Descrição	2003	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Passageiros Transportados	61.942.488	56.725.142	-8,4%	61.971.702	9,2%	59.071.344	-4,7%	57.611.368	-2,5%	59.673.692	3,6%
Renda	275.341.836	281.578.407	2,3%	366.833.322	30,3%	393.719.327	7,3%	411.142.246	4,4%	641.674.608	56,1%
manifestada			,								
Renda não manifestada	70.673.440	76.752.175	8,6%	90.585.075	18,0%	96.406.751	6,4%	102.276.978	6,1%	106.459.131	4,1%
Renda total auferida	346.015.276	358.330.582	3,6%	457.468.398	27,7%	490.126.078	7,1%	513.289.225	4,7%	748.133.740	45,8%
Quilometragem percorrida	177.086.868	165.900.543	-6,3%	193.202.044	16,5%	188.361.399	-2,5%	193.762.470	2,9%	211.711.960	9,3%
Nº de viagens	1.780.696,00	1.721.030	-3,4%	1.869.029	8,6%	1.755.804	-6,1%	2.459.192	40,1%	1.899.294	-22,8%
Lugares ofertados	76.348.470	74.242.539	-2,8%	78.981.633	6,4%	75.571.753	-4,3%	73.744.506	-2,4%	75.171.002	1,9%
Extensão média	134	131	-2,5%	138	6,1%	141	2,2%	132	-6,4%	145	9,8%
Nº de linhas											
registradas no	1.750	1.750		1.750	0,0%	1.750	0,0%	1.750	0,0%	1.750	0,0%
Daer no ano Nº de linhas											
que informaram											
os dados	1.650	1.660	0,6%	1.707	2,8%	1.712	0,3%	1.682	-1,8%	1.677	-0,3%
estatísticos											
Modalidade	1.268	1.288	1,6%	1.335	3,6%	1.371	2,7%	1.357	-1,0%	1.353	-0,3%
comum Modalidade											$\overline{}$
semi direto	255	253	-0,8%	256	1,2%	287	12,1%	285	-0,7%	280	-1,8%
Modalidade	24	24		18	-25,0%	29	61.1%	31	6,9%	32	3,2%
direta					,		,		,		
Modalidade leito	2	3	50,0%	3	0,0%	1	-66,7%	1	0,0%	1	0,0%
Modalidade	94	85	-9,6%	-	-100,0%	_	#DIV/0!	-	#DIV/0!	_	
plano de praia Modalidade											\vdash
executivo	7	7		7	0,0%	10	42,9%	8	-20,0%	10	25,0%

FONTE: Adaptado de Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens, 2009b.

Pode-se verificar, conforme o quadro acima, que o número de passageiros transportados manteve uma estabilidade entre os anos de 2003 a 2008. No entanto, a renda manifestada teve um aumento significativo passando de R\$ 275.341.836, em 2003, para R\$ 641.674.608, em 2008, este crescimento também é demonstrado na renda total auferida que atingiu, em 2008, R\$ 748.133.740.

O número de linhas registradas no DAER-RS no período não demonstrou variação, sendo de 1.750 linhas em todos os anos analisados.

Para facilitar o entendimento das informações, foi organizada no quadro a seguir a renda auferida das empresas de transporte de passageiros, dispostas em reais mil, e a renda das empresas de longo curso que estão sendo estudadas, sendo que as informações da renda destas empresas tiveram como base as demonstrações contábeis do exercício de 2008.

QUADRO 2 – Comparativo de Receita

Rece	ita Total A	uferida D	AER x Red	eita Bruta	das Empi	esas Anal	isadas	
Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	Perc. sobre total
Renda Total Auferida conforme dados DAER	346.215	358.309	457.468	490.126	513.289	748.134	2.913.542	100,00%
Receita Bruta – Empresa Citral Transportes	30.283	32.409	33.721	34.948	36.067	38.425	205.854	7,07%
Receita Bruta – Empresa Expresso Caxiense	16.451	14.777	16.419	20.084	22.688	25.119	115.538	3,97%
Receita Bruta – Empresa Expresso Azul	10.440	12.252	13.408	15.096	15.771	16.598	83.566	2,87%
Receita Bruta – Empresa Viação Ouro e Prata	60.657	70.012	78.312	87.861	96.293	109.243	502.378	17,24%

FONTE: Adaptado de Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens, 2009b.

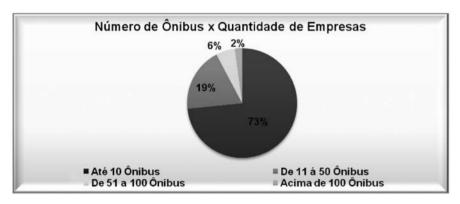
A empresa que apresenta a maior receita bruta, se comparada com a receita total auferida pelo DAER-RS, é a Viação Ouro e Prata, que apresenta 17,24%, e a empresa com menor receita bruta é a Expresso Azul, com percentual de 2,87%.

Apresenta-se, na figura abaixo, quatro faixas de acordo com a quantidade de ônibus e segregado o número de empresas que pertencem a

cada faixa, demonstrando-se a estrutura do transporte de longo curso no Estado. As informações foram baseadas em um relatório disponibilizado pelo DAER-RS, dispostos de forma a facilitar a compreensão do sistema de transporte de longo curso.

FIGURA 3 – Número de Ônibus X Quantidade de Empresas

Número de Ônibus	Quantidade de Empresas
Até 10 Ônibus	171
De 11 a 50 Ônibus	44
De 51 a 100 Ônibus	13
Acima de 100 Ônibus	5
Total	233



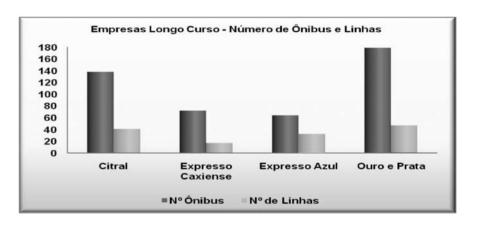
FONTE: Adaptado de Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens, 2009b.

A figura 3 demonstra que 73% das empresas possuem até 10 ônibus. As empresas que possuem mais de 100 ônibus representam somente 5%.

Para as empresas analisadas foram organizadas na planilha abaixo o número de ônibus e linhas, com o intuito de facilitar a visualização e o entendimento da proporção de ônibus em contraponto com a quantidade de linhas destas empresas que fazem parte do Estado.

FIGURA 4 – Empresas Longo Curso Número de Ônibus X Quantidade de Empresas

Empresas Longo Curso - Número de Ônibus x Nûmero de Linhas						
Empresas	Nº Ônibus	Nº de Linhas				
Citral	138	41				
Expresso Caxiense	72	17				
Expresso Azul	64	32				
Ouro e Prata	179	47				
Total	453	137				



FONTE: Adaptado de Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens, 2009.

A empresa que possui a maior quantidade de ônibus por linhas cadastradas é a Expresso Caxiense, com aproximadamente quatro ônibus por linha, seguido da empresa Ouro e Prata. Já a empresa com menor representatividade é a Expresso Azul com aproximadamente dois ônibus por linha.

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DO CONJUNTO DE EMPRESAS: METROPOLITANO X LONGO CURSO

Para fins de análise comparativa dos indicadores que representam o conjunto de empresas dos sistemas de transporte intermunicipal de passageiros, metropolitano e de longo curso, foram utilizadas as informações das demonstrações contábeis das empresas que formam cada conjunto. A partir dos indicadores das empresas foi calculada a mediana, que representa uma medida de tendência central entre variáveis, apresentando uma medida de localização dos dados. Os seguintes indicadores foram utilizados na Pesquisa.

Índice de Liquidez Geral:

Índice de Liquidez Geral =
$$\frac{\text{(Ativo circulante + realizável a longo prazo)}}{\text{(Passivo circulante + exigível a longo prazo)}}$$

Índice de Endividamento Geral:

$$PCT = \frac{PC + PELP}{PL}$$

Margem Bruta:

$$MB = \frac{Lucro bruto (LB)}{Receita líquida}$$

Margem Operacional:

$$MOP = \frac{Lucro operacional (LOP)}{Receita líquida}$$

Margem Líquida:

$$ML = \frac{Lucro Líquido (LL)}{Receita líquida}$$

Retorno sobre o Patrimônio Líquido:

Índice de Imobilização:

$$IMOBILIZAÇÃO = \frac{ATIVO IMOBILIZADO}{PATRIMÔNIO LÍQUIDO}$$

EBITDA/LAJIDA: Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização.

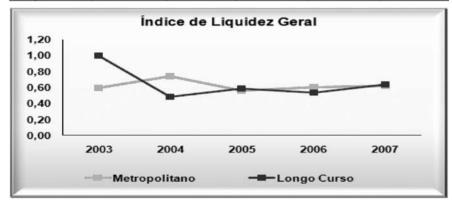
A seguir pode-se verificar o desempenho dos indicadores econômico-financeiros dos sistemas metropolitano e de longo curso, comparativamente, utilizando-se da mediana dos índices das empresas que compõem cada sistema.

a) Índice de liquidez geral

Analisando os indicadores de liquidez geral, pode-se inferir que a partir do ano de 2005 até 2007 as empresas apresentam valores muito próximos, chegando a 0,62 as empresas do sistema metropolitano e 0,63 as empresas de longo curso.

FIGURA 5 – Índice de Liquidez Geral: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	0,59	0,74	0,56	0,60	0,62
Longo Curso	1,00	0,49	0,58	0,54	0,63



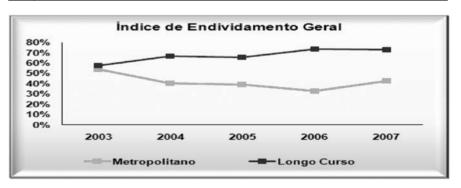
FONTE: Autoria própria, 2009.

b) Índice de endividamento geral

A partir da análise dos índices de endividamento geral, constata-se que as empresas do sistema de longo curso são as que possuem maiores dívidas nos anos analisados, representando, em 2007, 73%. As empresas do sistema metropolitano apresentaram um pequeno decréscimo no ano de 2006, porém o seu endividamento cresceu atingindo 43%. O endividamento das empresas tem como consequência as obrigações tributárias de longo prazo. Cabe salientar que dos cinco anos analisados, em quatro deles a mediana foi definida pelas empresas Expresso Caxiense e Viação Ouro e Prata.

FIGURA 6 – Índice de Endividamento Geral: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	64%	41%	39%	33%	43%
Longo Curso	57%	67%	65%	73%	73%



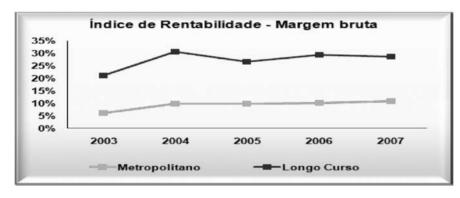
FONTE: Autoria própria, 2009.

c) Índice de rentabilidade - Margem bruta

Na margem bruta, nota-se que as empresas do sistema de longo curso atingem as melhores margens no período analisado, mantendo-se estáveis. Já as empresas do sistema metropolitano apresentaram margem bruta em torno de 10% na maioria dos anos estudados.

FIGURA 7 – Índice de Rentabilidade – Margem Bruta: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	6%	10%	10%	10%	11%
Longo Curso	21%	31%	27%	29%	29%



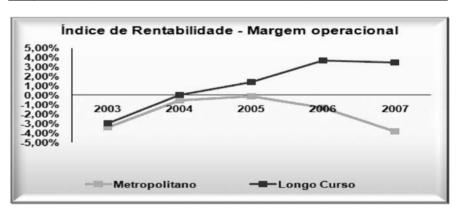
FONTE: Autoria própria, 2009.

d) Índice de rentabilidade - Margem operacional

A margem operacional apresenta panoramas bem distintos entre as empresas, sendo que as do sistema de longo curso apresentam a partir de 2004 margens positivas, alcançando, em 2007, 3,49%. No entanto, as empresas do sistema metropolitano apresentam em todos os anos estudados margens negativas, alcançando em 2007 um resultado semelhante ao de 2003.

FIGURA 8 – Índice de Rentabilidade – Margem Operacional: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	-3,39%	-0,51%	-0,13%	-1,35%	-3,86%
Longo Curso	-2,98%	0,06%	1,40%	3,69%	3,49%



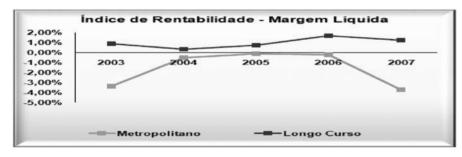
FONTE: Autoria própria, 2009.

e) Índice de rentabilidade - Margem líquida

Através da margem líquida dos dois sistemas estudados, a constatação é que as empresas com maior rentabilidade líquida são do sistema de longo curso, que alcançam em 2007 cerca de 1,25%. Já as empresas do sistema metropolitano apresentaram margem líquida negativa em todos os anos estudados, atingindo em 2007 um resultado semelhante ao de 2003.

FIGURA 9 – Índice de Rentabilidade – Margem Líquida: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	-3,39%	-0,51%	-0,13%	-0,23%	-3,75%
Longo Curso	0,86%	0,30%	0,75%	1,68%	1,25%



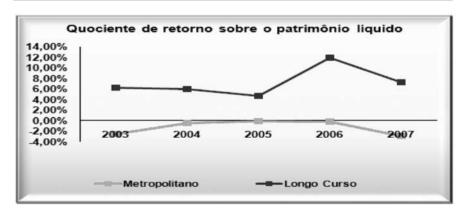
FONTE: Autoria própria, 2009.

f) Quociente de retorno sobre o patrimônio líquido

Não foram utilizados para esta análise os dados da empresa Vicasa, pois a mesma apresentou Patrimônio Líquido de zero em 2003 e, em 2005, percentuais inferiores a 1%. Também não foram utilizados os dados da empresa Citral, pois a mesma apresentou, no período, Patrimônio Líquido negativo impossibilitando a análise com outras empresas. O quociente de retorno sobre o Patrimônio Líquido demonstra o retorno do capital investido pelos acionistas. Com base nesta premissa é possível verificar que as empresas que apresentaram os maiores retornos são as do sistema de longo curso. As empresas do sistema metropolitano apresentaram percentuais negativos, em todos os anos analisados.

FIGURA 10 – Quociente de Retorno sobre o Patrimônio Líquido: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	-2,59%	-0,46%	-0,13%	-0,21%	-2,94%
Longo Curso	6,25%	5,95%	4,70%	11,92%	7,28%



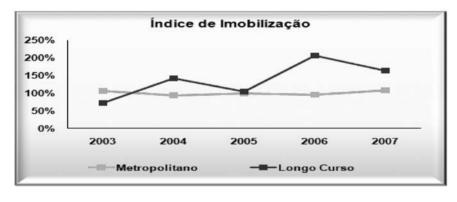
FONTE: Autoria própria, 2009.

g) Estrutura de capital – Índice de imobilização

Pelos mesmos motivos citados anteriormente, os dados da empresa Citral e da empresa Vicasa não foram analisados para este índice. As empresas do sistema de longo curso apresentam a maior concentração de imobilizado em relação ao Patrimônio Líquido, embora no ano de 2007 tivesse um decréscimo com relação ao ano anterior. Já as empresas do sistema metropolitano apresentam dados mais estáveis, com poucas variações entre os anos de 2003 a 2007.

FIGURA 11 – Estrutura de Capital – Índice de Imobilização: Metropolitano X Longo Curso

Mediana	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	106%	93%	99%	95%	108%
Longo Curso	72%	142%	105%	206%	164%



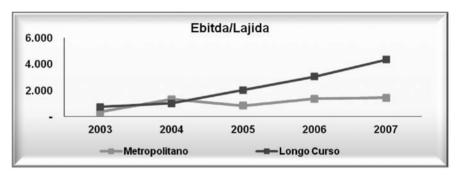
FONTE: Autoria própria, 2009.

h) EBITDA/LAJIDA

Na análise da mediana do EBITDA/LAJIDA por sistema, observa-se claramente a maior capacidade de geração operacional de caixa das empresas que trabalham no sistema de longo curso em relação as que operam no sistema metropolitano.

FIGURA 12 – EBITDA/LAJIDA: Metropolitano X Longo Curso

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007
Metropolitano	332	1.322	835	1.363	1.435
Longo Curso	721	997	2010	3.041	4.336



FONTE: Autoria própria, 2009.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa científica demonstrou o desempenho econômico-financeiro das concessionárias gaúchas de transporte intermunicipal de passageiros que prestam serviços nos sistemas metropolitano e de longo curso, com base na mediana dos indicadores das empresas que compõem cada sistema. O período de estudo contemplou os anos de 2003 a 2008 com base nos dados das demonstrações contábeis publicadas oficialmente pelas empresas.

Através do poder concedente de cada sistema, no metropolitano, a METROPLAN, e no de longo curso, o DAER-RS, foi possível analisar

dados estatísticos publicados pelos órgãos sobre a estrutura de cada sistema de serviços.

Com base no contexto operacional das empresas analisadas pode concluir-se que as empresas do sistema metropolitano possuem a maior concentração de linhas, com ênfase a empresa Central Transportes, com 216 linhas cadastradas no período analisado. Com relação ao número de veículos, o sistema de longo curso, representado por quatro empresas estudadas, soma 453 veículos. Já o sistema metropolitano, representado por três empresas estudadas, soma 654 veículos, com destaque para a empresa Viação Canoense com uma frota de 352 ônibus.

Após a aplicação das técnicas de análise de balanço, foi possível apresentar a evolução das empresas durante o período analisado, com o intuito de responder ao questionamento levantado no início da pesquisa.

Quanto à análise dos indicadores, conclui-se, a partir da análise de liquidez geral, que as empresas do sistema de longo curso apresentam maior liquidez na maioria dos anos analisados. O índice de endividamento geral demonstra que as empresas do sistema de longo curso são as que possuem maior endividamento.

Na margem bruta foi constatado que as empresas do sistema de longo curso apresentam as maiores margens. A análise da margem operacional indica que as empresas do sistema de longo curso apresentam margens positivas nos anos de 2004 a 2007, já as empresas do sistema metropolitano apresentam margens negativas em todos os anos analisados. Com base nas informações da margem líquida, denota-se que as empresas do sistema de longo curso atingem as melhores margens, com destaque ao ano de 2006. Já as empresas do sistema metropolitano apresentam margem líquida negativa em todos os anos analisados.

O quociente de retorno sobre o patrimônio líquido demonstrou que as empresas do sistema de longo curso apresentam os maiores retornos do capital investido aos acionistas.

Através da análise dos índices de rentabilidade (margem bruta, operacional, líquida e quociente de retorno sobre o Patrimônio Líquido),

conclui-se que as empresas do sistema de longo curso apresentam os melhores resultados de rentabilidade nos anos analisados.

A estrutura de capital demonstra que as empresas do sistema de longo curso apresentaram maior concentração de imobilizado com relação ao Patrimônio líquido.

A maioria das empresas apresenta o valor do EBITDA crescente. Isto demonstra que possuem geração de caixa operacional que auxilia na manutenção da continuidade operacional, embora algumas empresas apresentam prejuízos contínuos nos anos analisados.

REFERÊNCIAS

AGENCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Agergs.** Disponível em: http://www.agergs.rs.gov.br Acesso em: 01 jul. 2009.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e Análise de Balanços:** um enfoque econômico-financeiro: comércio e serviços indústrias bancos comerciais e múltiplos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404 compilada.htm> Acesso em: 31 jul. 2009.

COMPANHIA RIO-GRANDENSE DE ARTES GRÁFICAS. **Diário Oficial da Indústria e Comércio:** demonstrações contábeis exercício social de 2008. Disponível em: http://www.corag.com.br/diario/index.php Acesso em: 20 jun. 2009.

CRESPO, Antônio Arnot. **Estatística Fácil.** 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva 2009.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODA-GEM. Regimento Interno do Conselho de Tráfego do DAER. Disponível em: http://www.daer.rs.gov.br/site/ institucionalconselhotrafego.php> Acesso em: 10 mar. 2009a.

FERRARI, Ed Luiz. **Análise de Balanços:** teoria e 300 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2007.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. **Institucional.** Disponível em: http://www.metroplan.rs.gov.br/institucional/index.htm Acesso em: 30 jul. 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GITMAN, Lawrence J.; MADURA, Jeff. **Administração Financeira:** uma abordagem gerencial. São Paulo: Pearson, 2005.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de Balanços.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEVIN, Jack. **Estatística Aplicada a Ciências Humanas.** 2. ed. São Paulo: Harbra, 1987.

MARION, José Carlos. **Análise das Demonstrações Contábeis:** contabilidade empresarial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATARAZZO, Dante Carmine. **Análise Financeira de Balanços:** abordagem básica e gerencial. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PADOVEZE, Clóvis Luis. Contabilidade Gerencial um Enfoque em Sistema de Informação Contábil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SÁ, A. Lopes de. **Moderna Análise de Balanços ao Alcance de Todos.** Curitiba: Juruá, 2005.

SAVYTZKY, Taras. **Análise de Balanços Método Prático.** 4. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ZDANOWICZ, José Eduardo. Estrutura e Análise das Demonstrações Contábeis. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1998.

A FUNCIONALIDADE DA ATUAL PLANILHA TARIFÁRIA COMO PADRÃO REMUNERATÓRIO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE¹

Sérgio Alexandre Ramos González²

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Estadual de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre (SETM) está atualmente constituído por vinte e seis operadoras, entre empresas convencionais e consórcios, que respondem anualmente pela realização de quase quatro milhões de viagens entre trinta e um municípios para cerca de 160 milhões de usuários que lhe proporcionam um faturamento superior a R\$ 400 milhões. Organizado com a finalidade de suprir as necessidades cotidianas de deslocamento entre os locais de residência, trabalho, estudo e lazer, o SETM assume o perfil de transporte semiurbano, mediante a troca frequente de passageiros entre os vários pontos de parada ao longo de viagens de média duração.

Portanto, sua importância no tecido social e econômico da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) desperta atenção científica, no que tange à compreensão de sua natureza e suas relações com o meio ambiente no qual está inserido, no sentido *lato sensu* do termo. Um dos aspectos analíticos mais interessantes envolve a dinâmica de financiamento

¹ Artigo publicado originalmente no XVIII Congresso da ANTP, outubro de 2011, Rio de Janeiro.

² Economista da Diretoria de Tarifas da AGERGS.

da atividade, uma vez que esta deve ser prestada com regularidade, continuidade, generalidade e modicidade tarifária³.

Este estudo aborda a fonte básica de remuneração do transporte coletivo de passageiros no âmbito da RMPA, mais precisamente o método de fixação de tarifas exigidas ao usuário. No caso do SETM e de outros sistemas de transporte existentes no Brasil, a tarifa é determinada pela relação entre o custo do serviço e a quantidade de passageiros pagantes por viagem, cuja técnica de mensuração provém de uma planilha tarifária comum entre os operadores, cujos componentes são quantificados física e financeiramente em torno de valores médios, de acordo com as condições individuais de oferta e demanda do serviço prestado por cada um. A existência de assimetrias entre os operadores representa uma ameaça à funcionalidade deste instrumento de remuneração, na medida em que os custos operacionais de uma parcela da oferta deixam de ser supridos pela tarifa, enquanto outra parcela consegue obter lucros extraordinários.

Dessa maneira, busca-se avaliar a qualidade da atual planilha tarifária como fonte de remuneração do SETM, através do contraste entre custos e níveis de produção próprios⁴ e os valores médios de referência adotados no cálculo tarifário de 2010. A exceção correrá por conta dos preços atribuídos aos insumos, os quais serão considerados sempre homogêneos, permitindo a verificação de possíveis discrepâncias nos níveis de remuneração dos operadores do Sistema, promovidas estritamente pelas distintas condições operacionais. Um segundo objetivo diz respeito à verificação da possibilidade de transferir os excedentes remuneratórios dos operadores melhor remunerados aos operadores pior remunerados pela atual planilha, como aproximação do funcionamento de uma câmara de compensação tarifária existente em sistemas de transporte coletivo urbano, cujo efeito minimiza a disparidade entre as margens de ganho individuais extraídas da participação no SETM.

Convém salientar que este procedimento metodológico inspira-se

³ Conforme assim caracteriza o serviço público na Lei Federal nº 8.987/95 (Lei das Concessões). Este conceito se aproxima das propriedades de um bem público segundo a teoria econômica, cujo consumo é entendido como indivisível, não excludente e não rival.

na Informação nº 15/2010 da Diretoria de Tarifas, mediante a qual foi apresentada uma análise de viabilidade da implantação de planilhas tarifárias específicas por município integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre, em resposta à Deliberação nº 04/2009 do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).

O artigo apresenta-se estruturado em cinco tópicos: no primeiro, é descrito sucintamente o processo de formação da atual planilha; o segundo atenta sobre os critérios metodológicos empregados que definem a apuração das variáveis de cálculo; o terceiro expõe os reajustes tarifários simulados para cada operador com avaliação dos resultados; enquanto que o quarto tópico realiza um exercício em torno dos coeficientes tarifários simulados visando a redistribuição dos excedentes remuneratórios individuais. Sem a pretensão de indicar possíveis soluções para as adversidades que afetam a questão tarifária, a conclusão reforçará a necessidade de inovar o método de remuneração dos operadores de transporte coletivo de passageiros na RMPA, a fim de sustentar a oferta.

2 ANTECEDENTES

Desde a instituição e regulamentação do SETM, através da Lei Estadual nº 11.127/98 e do Decreto Estadual nº 39.185/98, até meados de 2004, a metodologia própria de remuneração era assegurada pela convivência de duas planilhas tarifárias: uma aplicada aos operadores do denominado Eixo Norte da RMPA (agrupados pelo tráfego na BR-116) e outra específica aos operadores localizados no Eixo Nordeste/Leste-Oeste. Ambas tinham origem em estudos feitos pelo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) para serem adotados em 1996 no Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso, o único vigente no Rio Grande do Sul na época. Nestes primeiros anos de SETM, enquanto os preços e os parâmetros operacionais, como Percurso Médio Anual (PMA) e Lotação Média e Aproveita-

⁴ Mais adiante será observado que alguns dados individuais não são conhecidos.

mento Econômico (IAP), eram atualizados anualmente, alguns itens de custo e parâmetros operacionais tiveram seus valores revistos pelo Poder Concedente⁵. Assim, entendia-se que a remuneração adequada do serviço de transporte coletivo estaria assegurada com base em realidades locais distintas, representadas por dois agrupamentos de empresas, segundo a localização geográfica dos seus municípios de origem.

O interesse do Poder Concedente em incentivar o controle da gestão do Sistema mediante a introdução da bilhetagem eletrônica e do consequente processo de integração dos itinerários entre ambos os Eixos determinou a eliminação das duas planilhas. A partir da conclusão do processo de reajuste tarifário de 2004, vigora uma planilha tarifária única, como resultado da fusão entre as planilhas do Eixo Norte e do Eixo Nordeste/Leste-Oeste, cuja homogeneidade dos itens de custo e dos critérios de apuração lhe ofereceram sustentação técnica. Os coeficientes técnicos de prestação do serviço de transporte foram unificados segundo o cálculo da média simples (para os insumos fixos) e da média ponderada (para os insumos variáveis, conforme a representatividade na rodagem).

3 PRINCIPAIS ASPECTOS METODOLÓGICOS DO CÁLCU-LO ATUAL

A planilha tarifária do SETM está baseada em quatro componentes:

- a) insumos fixos e variáveis;
- b) coeficientes técnicos de produção expressos por quilômetro;
- c) preços; e
- d) parâmetros de produção.

O critério básico para a quantificação destas variáveis corresponde à atribuição de valores médios do Sistema, cujo cálculo é formado pelos dados específicos por operador, no caso de valores físicos, e pelos menores preços de mercado, no caso de valores financeiros. Isto implica em admitir o caráter dual do Sistema, pelo qual se estabelece a possibilidade permanente da convivência entre um conjunto de operadores "representados" pela planilha e outro conjunto de operadores insatisfeitos, em decorrência de seus dados próprios de produção e custos estarem respectivamente abaixo e acima dos valores remuneratórios da planilha tarifária. Em compensação, a oferta do serviço é promovida pela presença de elementos de competição de mercado, cujos operadores insuficientemente remunerados se sentem motivados, durante algum período, para atingir os padrões exibidos pelos operadores mais rentáveis.

Outra observação importante quanto ao tratamento nos valores das variáveis refere-se ao seu ciclo temporal. Enquanto os coeficientes técnicos de produção se mantêm com valores fixos desde 2001, salvo os casos da Depreciação e da Remuneração do Capital, os parâmetros de produção, como Lotação Média, IAP e PMA, são substituídos anualmente mediante pesquisa cadastral da frota de veículos e acesso aos dados dos Boletins de Oferta e Demanda. Em decorrência do fenômeno inflacionário, os preços dos insumos empregados no serviço de transporte rodoviário, inclusive mão de obra, são igualmente renovados a cada ano através de consulta de preços junto a fornecedores e acordos trabalhistas. Dessa maneira, o cálculo do custo quilométrico compreende um somatório dos custos dos insumos resultante do produto entre preços atualizados e coeficientes técnicos na maioria defasados, cuja mensuração provém do trabalho do GEIPOT em 1996 e do estudo revisional desenvolvido pela METROPLAN em 2001. Vale lembrar que o custo quilométrico, acrescido da medição da carga tributária atualmente incidente sobre o serviço, ao ser dividido pelo produto entre Lotação Média e IAP, transforma-se em coeficiente tarifário, variável de referência para a fixação das tarifas do Sistema⁶.

A elaboração do cálculo que conferiu um índice de reajuste no coeficiente tarifário de 4,56% em 2010 segue reproduzida abaixo:

⁵ A Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) implantou um estudo revisional em 2001, onde foram renovados os coeficientes técnicos anteriormente calculados pelo GEIPOT relativos a Despesas Administrativas, Peças e Acessórios e Pessoal, como Motorista, Cobrador, Fiscal, Manutenção e Administrativo. Além disso, passou-se a considerar a existência de uma frota reserva, equivalente a 10% da frota total, apurada apenas para fins de definição do PMA.

⁶ Com exceção das tarifas definidas pela política pública do valor mínimo, a maioria delas segue a regra da relação coeficiente tarifário versus extensão do itinerário.

TABELA 1 – Planilha Tarifária (SETM – 2010)

INSUMOS	Valor do PMA (Km)	67.804,0000				
ÖLEO DE TRANSMISSÃO L/Km 0.000255 5.3200 0.0014 0.04% OLEO DE CAIXA L/Km 0.000185 4,7329 0,0009 0.02% OLEO DE CARTER L/Km 0.0002800 4,5131 0.0126 0.33% PNEU NOVO PneuKm 0.000079 1.022,2300 0.0808 2,12% RECAPAGEM Cam./Km 0.000144 332,7583 0.0479 0.94% CAMARA Rec./Km 0.000144 332,7583 0.0479 0.94% CAMARA Rec./Km 0.000144 307.775,2804 0.2798 7,34% CUSTOS VARIÁVEIS DEPRECIAÇÃO PORTA OPERANTE % Veículo 0.051127 300.743,6824 0.220 7,278 7,34% DEPRECIAÇÃO DA FROTA DEPRANTE % Veículo 0.051127 300.743,6824 0.220 0.59% 7,04% 1,0459 1,053 1,053 1,053 1,053 1,022 1,020 1,059 1,054 1,000 1,000 1,000 1,000 1,000 1,000 1,000 1,000	INSUMOS		PARÂMETRO			
ÖLEO DE CAIXA L/Km 0,000185 4,7329 0,0009 0,02% ÖLEO DE CÁRTER L/Km 0,002800 4,5131 0,0126 0,33% PNEU NOVO Pneu/Km 0,000079 1,022,300 0,0080 2,12% RECAPAGEM Cam/Km 0,000144 332,7583 0,0479 0,94% CÁMARA Rec/Km 0,000094 102,8479 0,0097 0,25% PECAS E ACESSÓRIOS % Véciculo 0,001641 307,752,8949 0,2798 7,34% CUSTOS VARIÁVEIS 1,0659 1,0659 1,0659 1,0659 1,0659 DEPRECIAÇÃO FROTA OPERANTE % Véciculo 0,051127 300,743,6824 0,0227 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,004570 300,743,6824 0,0227 0,59% REM. OUTROS ATIVOS % Véciculo 0,014145 307,775,2804 0,2271 0,59% REM. OUTROS ATIVOS % Véciculo 0,059779 307,715,2804 0,0201 1,36% DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Véciculo	ÓLEO DIESEL	L/Km	0,361065	1,7528	0,6329	
ÖLEO DE CÁRTER L/Km 0.002800 4.5131 0.0126 0.33% PNEU NOVO Preu/Km 0.000079 1.022,2300 0.0808 2.12% RECAPAGEM Cam/Km 0.0000144 332,7588 0.0479 0.94% CÂMARA Rec./Km 0.000094 102,8479 0.0097 0.25% PEÇAS E ACESSÓRIOS % Véciculo 0.061641 307,775,2804 0.2298 7.34% CUSTOS VARIÁVEIS 1.0659 1.0659 1.0659 1.0659 1.0659 DEPRECIAÇÃO DA FROTA OPERANTE % Veículo 0.051127 300,743,6824 0.0227 0.59% DEPRECIAÇÃO DA FROTA RESERVA 10% deprec. 0.045700 300,743,6824 0.0227 0.59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% deprec. 0.045700 300,743,6824 0.0227 0.59% REM. OUTROS ATIVOS % Véciulo 0.011445 307,775,2804 0.0220 0.59% REM. OUTROS ATIVOS % Véciulo 0.059779 307,752,2804 0.0271 7.11% MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS </td <td>ÓLEO DE TRANSMISSÃO</td> <td>L/Km</td> <td>0,000255</td> <td></td> <td></td> <td></td>	ÓLEO DE TRANSMISSÃO	L/Km	0,000255			
NEU NOVO		L/Km	0,000185	4,7329	0,0009	
RECAPAGEM		L/Km	0,002800	4,5131		
CÂMARA Rec./Km 0,000094 102,8479 0,0097 0,25% PECAS E ACESSÓRIOS % Veículo 0,061641 307.775,2804 0,2798 7,34% CUSTOS VARIÁVEIS 1,0639 1,0639 1,0639 1,0639 1,0639 DEPRECIAÇÃO FROTA OPERANTE % Veículo 0,051127 300.743,6824 0,2268 5,95% DEPRECIAÇÃO DA FROTA RESERVA 10% deprec. 0,045700 300.743,6824 0,2027 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,004570 300.743,6824 0,0227 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,004570 300.743,6824 0,0227 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% reicalo 0,011445 307.775,2804 0,0220 1,36% DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Veículo 0,059779 307.775,2804 0,0220 1,36% DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Veículo 0,059779 307.775,2804 0,2121 1,172 MOTORISTA REBUNA E ENCARGOS h/veicalo 16,828641 9,3000 0,0322 1,13	PNEU NOVO	Pneu/Km	0,000079	1.022,2300		
PECAS E ACESSÓRIOS		Cam./Km			-,	
CUSTOS VARIÁVEIS 1,0659 DEPRECIAÇÃO FROTA OPERANTE % Veículo 0,051127 300,743,6824 0,2268 5,95% DEPRECIAÇÃO DA FROTA RESERVA 10% deprec. 0,045700 300,743,6824 0,2207 0,59% REMUN. DA FROTA OPERANTE % Veículo 0,005113 300,743,6824 0,0227 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,006470 300,743,6824 0,0203 0,53% REM. OUTROS ATIVOS % Veículo 0,011445 307,775,2804 0,0520 1,36% DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Veículo 0,059779 307,775,2804 0,0520 1,316% CESTA BÁSICA 18,311075 111,9600 0,0392 1,126 0,052 1,137 1,171% 0,060		Rec./Km				
DEPRECIAÇÃO FROTA OPERANTE % Veículo 0.051127 300.743,6824 0.2268 5,95%		% Veículo	0,061641	307.775,2804		7,34%
DEPRECIAÇÃO DA FROTA RESERVA 10% deprec. 0.045700 300.743,6824 0.0207 0.59% REMUN. DA FROTA OPERANTE % Veículo 0.005113 300.743,6824 0.0207 0.59% REMUN. DA FROTA OPERANTE 10% remun. 0.004570 300.743,6824 0.0203 0.53% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0.004570 300.743,6824 0.0203 0.53% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0.004570 300.743,6824 0.0203 0.53% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0.004570 300.743,6824 0.0203 0.53% REMUN. DESENSA SADMINISTRATIVAS % Veículo 0.011445 307.775,2804 0.0273 7.11% MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 33.272423 1.532,6500 0.7521 19,72% 0.728 0.728 0.7272 19,72% 0.728						
REMUN. DÁ FROTA OPERANTE % Veículo 0,005113 300.743,6824 0,0227 0,59% REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,004570 300.743,6824 0,0203 0,53% REM. OUTROS % Veículo 0,011445 307.775,2804 0,0230 0,53% REM. OUTROS ATIVOS % Veículo 0,011445 307.775,2804 0,0220 1,36% 0,059759 307.775,2804 0,2713 7,11% MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 33,272423 1.532,6500 0,7521 19,72% VALE ALIMENTAÇÃO 16,828641 9,3000 0,0392 1,03% CESTA BÁSICA 18,311075 67,8600 0,0147 0,38% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% CESTA BÁSICA 13,143757 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1,264,0000 0,0932 2,44% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00354 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00010 0,00% PLANO DE SAÚDE 2,333684 9,3000 0,00354 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00010 0,00% PLANO DE SAÚDE 2,333684 9,3000 0,00354 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00054 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00354 0,00054 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,00054 0,14% CESTA BÁSICA 2,33458 4,5500 0,00055 0,1355 0,1355 0,1355 0,1355 0,1355 0,1355 0,1355	DEPRECIAÇÃO FROTA OPERANTE					
REMUN. DA FROTA RESERVA 10% remun. 0,004570 300.743,6824 0,0203 0,53% REM. OUTROS ATIVOS % Veículo 0,011445 307.775,2804 0,0520 1,36% DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Veículo 0,059779 307.775,2804 0,2213 7,11% MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS hveic.ano 33.272423 1.532,6500 0,7521 19.72% VALE ALIMENTAÇÃO 16,828641 9,3000 0,0392 1,03% CESTA BÁSICA 18,311075 67,8600 0,0147 0,38% PLANO DE SAÚDE 18,311075 4,5500 0,0027 0,02% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,5500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 9,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 111,9600 0,0174 9,46% VALE ALIMENTAÇÃO<				300.743,6824		
REM. OUTROS ATIVOS						
DESPESAS ADMINISTRATIVAS % Veículo 0,059779 307.775,2804 0,2713 7,11% MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 33,272423 1,532,6500 0,7521 19,72% VALE ALIMENTAÇÃO 16,828641 9,3000 0,0392 1,03% CESTA BÁSICA 18,311075 67,8600 0,0147 0,38% PLANO DE SAÚDE 18,311075 111,9600 0,0242 0,63% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1,264,0000 0,0032 2,44% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,0034 0,14% CESTA BÁSICA 2,339258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 67,8500 0,0001 0,005% PLANO DE SAÚDE 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% SEGURO DE VIDA 2,339258 4,9500 0,0001 0,00% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66% 3,66%			_			
MOTORISTA: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 33,272423 1.532,6500 0,7521 19,72% VALE ALIMENTAÇÃO 16,828641 9,3000 0,0392 1,03% CESTA BÁSICA 18,311075 67,8600 0,0147 0,38% PLANO DE SAÚDE 18,311075 111,9600 0,0242 0,63% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1,264,0000 0,0932 2,44% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 67,8500 0,0005 0,01% SEGURO DE VIDA 2,539258 67,8500 0,0000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% CUSTOS FIXOS SUBTOTAL 3,5006 3,66% CUSTOS FIXOS SUBTOTAL 3,5006 0,3135 TOTAL C/ TRIBUTOS COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VARIAÇÃO 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO + PIS 0,6500 COEFICIENTE 0,134831 CMS 2,4000 CMS 2,4000 CMS 2,4000 CMS						
VALE ALIMENTAÇÃO 16,828641 9,3000 0,0392 1,03% CESTA BÁSICA 18,311075 67,8600 0,0147 0,38% PLANO DE SAÚDE 18,311075 111,9600 0,0242 0,63% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0104 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 111,9600 0,0014 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 111,9600 0,00932 2,44% VALE ALIMENTAÇÃO 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA <td< td=""><td></td><td></td><td>0,059779</td><td></td><td></td><td></td></td<>			0,059779			
CESTA BÁSICA		h/veic.ano				
PLANO DE SAÚDE 18,311075 111,9600 0,0242 0,63% SEGURO DE VIDA 18,311075 4,9500 0,0007 0,02% COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1,264,0000 0,0932 2,44% VALE ALIMENTAÇÃO 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0002 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 67,8500 0,0002 0,05% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0004 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRAÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.)) 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 TAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETIM 1,2600 *Plus 12% AGERGS 0,9100 *Plus 12% AGERGS 0,91					0,0392	
SEGURO DE VIDA				67,8600		
COBRADOR: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 25,434200 920,8300 0,3454 9,06% VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1.264,0000 0,0932 2,44% VALE ALIMENTAÇÃO 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL ADMNUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRAÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 1 1 1 1 1 1 <td>PLANO DE SAÚDE</td> <td></td> <td>18,311075</td> <td>111,9600</td> <td></td> <td></td>	PLANO DE SAÚDE		18,311075	111,9600		
VALE ALIMENTAÇÃO 12,079660 9,3000 0,0282 0,74% CESTA BÁSICA 13,143757 67,8600 0,0105 0,28% PLANO DE SAÚDE 13,143757 111,9600 0,0174 0,46% SEGURO DE VIDA 13,143757 4,9500 0,0005 0,01% FISCAL: REMUN. E ENCARGOS h/veic.ano 5,000080 1,264,0000 0,0932 2,44% VALE ALIMENTAÇÃO 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRAÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347 100,00% COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% <td>SEGURO DE VIDA</td> <td></td> <td></td> <td>4,9500</td> <td>0,0007</td> <td>0,02%</td>	SEGURO DE VIDA			4,9500	0,0007	0,02%
CESTA BÁSICA		h/veic.ano		920,8300		
PLANO DE SAÚDE			12,079660	9,3000	0,0282	
SEGURO DE VIDA	CESTA BÁSICA		13,143757	67,8600	0,0105	0,28%
FISCAL: REMUN. E ENCARGOS			13,143757	111,9600	0,0174	0,46%
VALE ALIMENTAÇÃO 2,333684 9,3000 0,0054 0,14% CESTA BÁSICA 2,333684 9,3000 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRÂÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347 3,8141 100,00% COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.)) 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS						0,01%
CESTA BÁSICA 2,539258 67,8500 0,0020 0,05% PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRÂÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347 3,5006 0,3135 TOTAL C/ TRIBUTOS 3,8141 100,00% COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100		h/veic.ano		1.264,0000		
PLANO DE SAÚDE 2,539258 111,9600 0,0034 0,09% SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00% PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRÂÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347						
SEGURO DE VIDA 2,539258 4,9500 0,0001 0,00%			2,539258	67,8500		
PESSOAL MANUTENÇÃO %Pes.Oper. 0,121576 0,1625 4,26% PESSOAL ADMNISTRAÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347 2,4347 CALCUTOS FIXOS SUBTOTAL 3,5006 0,3135 TOTAL C/TRIBUTOS 3,8141 100,00% CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.)) 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100						
PESSOAL ADMNISTRĂÇÃO %Pes.Oper. 0,104405 0,1396 3,66% CUSTOS FIXOS 2,4347 3,5006 0,3135 COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100			2,539258	4,9500		0,00%
CUSTOS FIXOS 2,4347			0,121576			
SUBTOTAL 3,5006 0,3135 TOTAL C/ TRIBUTOS 3,8141 100,00%		%Pes.Oper.	0,104405			3,66%
TOTAL C/ TRIBUTOS 3,8141 100,00%	CUSTOS FIXOS					
TRIBUTOS 3,8141 100,00%					3,5006	0,3135
COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIMENTADO CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.)) 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100					3 81/11	100.00%
CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.)) 0,125877 LOTAÇÃO MÉDIA 48,28 VIGENTE 0,120385 IAP 62,76% VARIAÇÃO% 4,56% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100				TRIBUTOS	3,0171	100,0070
VIGENTE 0,12087 MÉDIA 49,20 VARIAÇÃO% 4,56% IAP 62,76% TRIBUTOS % COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100	COEFICIENTE TARIFÁRIO - PAVIM	ENTADO				
VARIAÇÃO% 4,56% COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100	CALCULADO (custo Km/ (aprov.* lot.))	0,125877			48,28	
VARIAÇÃO% 4,56% COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100	VIGENTE	0.120385		IAP	62,76%	
COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100					,	
COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVIMENTADO * PIS 0,6500 CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100		, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,		TRIBUTOS	%	
CALCULADO 0,140982 COFINS 3,0000 VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100	COEFICIENTE TARIFÁRIO - NÃO PAVI	MENTADO *			0,6500	
VIGENTE 0,134831 ICMS 2,4000 VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100						
VARIAÇÃO% 4,56% SETM 1,2600 * Plus 12% AGERGS 0,9100				ICMS	2,4000	
* Plus 12% AGERGS 0,9100						
	* Plus 12%	ĺ				
				TOTAL	8,22	

FONTE: Informação nº 52-2010/Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros – AGERGS.

4 A SIMULAÇÃO DE PLANILHAS ESPECÍFICAS

As variáveis que terão seus valores médios substituídos por valores representativos de cada operador correspondem a PMA, Lotação Média, IAP, Depreciação da Frota Operante, Depreciação da Frota Reserva, Remuneração da Frota Operante, Remuneração da Frota Reserva, Motorista, Cobrador, Fiscal, Pessoal Manutenção e Pessoal Administração⁷. Os novos valores atribuídos originam-se nos dados disponíveis pelos Boletins de Oferta e Demanda referentes ao ano de 2009, exceto aqueles relativos ao item Pessoal, cuja mensuração mais recente provém do estudo revisional de 2001 da METROPLAN⁸. Os itens de custo restantes seguirão com os mesmos valores atribuídos na planilha tarifária do SETM, dada a indisponibilidade de valores individuais, defasados ou não. Dessa maneira, a aplicação de valores específicos nas respectivas variáveis com a preservação dos valores calculados pela média nas demais promove as seguintes simulações de reajuste no coeficiente tarifário de cada uma das vinte e seis empresas individuais e consorciadas para o exercício de 2010:

TABELA 2 – Reajuste do Coeficiente Tarifário por Operador

	Í 1: C.1. 1.1. (0/.)	0 1	f 1: C1 11 (0/)
Operador	Índice Calculado (%)	Operador	Índice Calculado (%)
A	150,56	N	-34,35
В	23,18	O	132,74
С	-24,23	Р	5,68
D	-9,27	Q	-11,43
E	17,00	R	3,32
F	141,00	S	-12,31
G	83,00	Т	6,22
Н	-17,72	U	-20,63
I	-60,09	V	21,29
I	-43,68	W	13,58
K	29,56	X	49,83
L	51,22	Y	57,61
M	78,89	Z	-7,02

FONTE: Tabela elaborada pelo autor.

⁷ Os dados específicos dos operadores encontram-se demonstrados em Anexo.

⁸ Todos os coeficientes técnicos de Pessoal dos operadores identificados abaixo como I, K e R e parcialmente do operador Y representam a média do Sistema, posto que os primeiros não existiam em 2001, enquanto que alguns dados relativos ao último não foram mensurados.

Constata-se muita disparidade entre os índices de reajuste específicos, exibindo um intervalo entre -60,09% e +150,56%. Somente três operadores (P, R e T) apresentam índices próximos ao índice concedido de 4,56%. Pode-se deduzir que estes apresentam parâmetros próprios que são representativos do Sistema. Ao mesmo tempo, um conjunto de treze operadores (A, B, E, F, G K, L, M, O, V, W, X e Y) requer reajuste acima do calculado pela atual planilha do SETM, em função de exibir parâmetros próprios de produção e custo respectivamente abaixo e acima daqueles de referência do Sistema. O conjunto restante de dez operadores (C, D, H, I, J, N, Q, S, U e Z) acusa índices de reajuste inferiores a 4,56%, em decorrência da obtenção de melhores padrões operacionais. Portanto, as condições econômicas de prestação do serviço de transporte intermunicipal na RMPA mostram-se bastante contrastantes, sugerindo uma baixa funcionalidade da planilha vigente, pois os valores atribuídos aos coeficientes técnicos e parâmetros de produção do Sistema estão distanciados daqueles sustentados pela ampla maioria dos operadores.

5 UMA PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO DOS GANHOS

A verificação de índices de reajuste discrepantes entre os vinte e seis operadores enseja questionamentos sobre os critérios de apuração dos parâmetros, a carência e defasagem de dados, a ausência do uso de receitas acessórias como instrumento da modicidade tarifária, etc. Várias proposições podem ser analisadas e convenientemente implantadas, porém escapa ao alcance deste trabalho a discussão de mudanças estruturais, como seria no âmbito de uma remodelação do SETM, ou estritamente de ordem metodológica, visando uma aproximação entre os valores estimados e os valores reais. Nossa preocupação repousa sobre a sustentação da oferta do serviço em condições de remuneração abaixo da prevista por parte da maioria dos operadores. Ao mesmo tempo, entende-se ainda atrativa a prestação do serviço, mesmo com sua base de remuneração sendo reduzida ao nível do atual coeficiente do Sistema.

Assim, pretende-se aqui verificar a hipótese de operação de uma câmara de compensação, porém simplificadamente restrita à redistribuição dos desvios individuais em relação ao coeficiente tarifário do Sistema. Este subsídio cruzado somente poderá justificar-se em caso do déficit agregado ser totalmente coberto pelo montante de superávit.

Inicialmente, cabe reunir os coeficientes tarifários simulados a partir da adoção de variáveis próprias dos operadores, correspondentes à circulação exclusiva dos veículos em vias pavimentadas, em ordem crescente de valor, comparando-os com o coeficiente tarifário "pavimentado" do SETM:

TABELA 3 – Coeficientes Tarifários Simulados e do Sistema

Operador	Valor (R\$)	Operador	Valor (R\$)
· I	0,048045	W	0,136733
Ţ	0,067798	Е	0,140853
Ň	0,079038	V	0,146018
С	0,091215	В	0,148286
U	0,095551	K	0,155968
Н	0,099052	X	0,180370
S	0,105563	L	0,182045
Q	0,106630	Y	0,189736
D	0,109230	M	0,215357
Z	0,111934	G	0,220305
R	0,124388	O	0,280186
SETM	0,125877	F	0,290124
P	0,127223	A	0,301684
T	0,127868		

FONTE: Tabela elaborada pelo autor.

O coeficiente tarifário calculado do SETM mostra-se superior em relação a onze operadores e inferiores a outros quinze. Observa-se que a soma dos desvios em relação ao coeficiente tarifário do SETM alcança um valor negativo de R\$ 0,608398. Contudo, o exercício que importa é o somatório do produto entre os desvios individuais e a quantidade de passageiros pagantes transportados por operador.

A medição da quantidade de passageiros é discriminada por operador e dividida entre integrados, comuns, escolares e isentos no Boletim de Oferta e Demanda de 2009. Enquanto os passageiros integrados e co-

muns pagam a tarifa integral, os escolares contam com um abatimento de 10% do valor. Logo, a quantidade de passageiros pagantes será estimada com a aplicação de um coeficiente de 0,9 sobre os escolares e de 1,0 sobre os comuns e integrados. Por outra parte, infelizmente não há cruzamento deste dado com o tipo de pavimento utilizado nas vias por onde percorrem os veículos metropolitanos. Por isso, a título de simplificação, vamos considerar que todos os passageiros pagantes declarados são gravados pelo coeficiente tarifário "pavimentado".

Após estes esclarecimentos metodológicos, podemos apurar a quantidade de passageiros pagantes, assim como demonstrar o resultado da simulação, na tabela abaixo:

TABELA 4 – Apuração dos Montantes Individuais de Superávit e de Déficit Sobre o Coeficiente Tarifário do SETM

Operador	Desvios	Pagantes	Montante (R\$)
I	0,077832	601.118	46.786,19
I	0,058079	342.607	19.898,27
Ň	0,046839	223.071	10.448,41
С	0,034662	3.450.835	119.612,83
U	0,030326	16.475.258	499.628,66
H	0,026825	9.292.065	249.259,64
S	0,020314	464.265	9.431,08
0	0,019247	24.517.153	471.881,64
D	0,016647	6.033.360	100.437,35
Z	0,013943	169.781	2.367,26
R	0,001489	15.524.337	23.115,74
P	-0,001346	14.070.917	-18.939,45
T	-0,001991	1.885.324	-3.753,68
W	-0,010856	29.488.636	-320.128,63
E	-0,014976	5.054.053	-75.689,50
V	-0,020141	1.755.626	-35.360,07
В	-0,022409	9.474.501	-212.314,10
K	-0,030091	663.811	-19.974,72
X	-0,054493	1.736.863	-94.646,90
L	-0,056168	3.344.343	-187.845,06
Y	-0,063859	557.189	-35.581,55
M	-0,08948	5.379.161	-481.327,35
G	-0,094428	263.956	-24.924,79
0	-0,154309	704.139	-108.654,98
F	-0,164247	162.555	-26.699,17
A	-0,175807	464.543	-81.669,91
Total		152.099.467	-174.642,80

FONTE: Tabela elaborada pelo autor.

A primeira coluna apresenta os operadores em ordem decrescente de desvio do seu coeficiente tarifário em relação ao do SETM e a última coluna, a aplicação do produto entre o desvio e a quantidade estimada de pagantes por operador. Foi apurado um resultado negativo agregado de R\$ 174.642,80, o que significa que o montante acumulado de superávit dos onze operadores "eficientes" não se revela suficiente para reverter o tamanho do déficit acumulado dos quinze operadores que manifestam coeficientes próprios acima daquele do SETM. À primeira vista, a hipótese de instituição de um mecanismo redistributivo de ganhos perde razão, mas estudos mais minuciosos, envolvendo a discriminação de coeficientes, itinerários e tarifas merecem ser realizados, a fim de averiguar definitivamente sua factibilidade.

Apesar de sua extrema simplicidade, o exercício comprova a manifestação de fortes assimetrias também no seu aspecto financeiro. Tal constatação serve para fortalecer a ideia da elaboração de iniciativas que busquem a obtenção de maior equidade nas condições de remuneração dos operadores de transporte público, sob pena de reduzir o nível de oferta existente, deteriorar a qualidade do serviço e acentuar os estímulos ao uso do transporte individual.

6 CONCLUSÕES

O caráter funcional de uma planilha tarifária está relacionado com sua capacidade de capturar as condições consideradas normais ou médias para a prestação do serviço de transporte, de maneira a atender suficientemente as necessidades de remuneração das empresas integrantes de um Sistema. Ademais de requerer estudos periódicos visando sua atualização, este atributo também depende do grau de assimetria nos fatores de oferta – frequência, itinerário, frota, modalidade, entre outros – e de demanda (renda, tempo desejável de viagem, número de passageiros, etc.). Logo, quanto maior a discrepância entre os parâmetros operacionais e os coeficientes de produção entre os operadores, menor será a funcionalidade

do instrumento básico de remuneração, proporcionando a convivência de empresas altamente lucrativas com outras permanentemente deficitárias no mesmo Sistema. Esta falta de "representatividade" enseja uma perspectiva de renovação em critérios de apuração de valores e, inclusive, uma redistribuição da oferta entre os operadores.

Os resultados obtidos com a adoção de valores próprios na simulação de coeficientes tarifários específicos por operador sustentam um baixo grau de funcionalidade da planilha tarifária vigente do SETM. As evidências são claras: a diferença absoluta entre o menor e o maior coeficiente individual é superior a seis, apenas três operadores apresentam valores compatíveis ao coeficiente tarifário do SETM, somente cinco de um total de vinte e seis operadores são responsáveis por cerca de 2/3 dos passageiros pagantes estimados no SETM, etc. Obviamente, a indisponibilidade de coeficientes técnicos individuais nos insumos variáveis, bem como sua escassez e defasagem no caso dos insumos fixos, em muito prejudica a validade do argumento.

A proposta de redistribuir os ganhos individuais na forma de subsídio cruzado entre os coeficientes tarifários não demonstrou viabilidade de implantação. Apesar disso, esta inovação ou outra que se pretenda implantar com o objetivo de harmonizar os níveis de remuneração dos operadores mostra-se conveniente, desde que comprovada sua factibilidade. Sabemos que escapa do interesse de uma organização econômica de iniciativa particular a geração de resultados econômicos negativos. Até que alguma medida neste sentido seja implantada, a correção destas distorções via "soluções de mercado", como a presença de metade dos operadores na RMPA no Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros de Longo Curso, deverá ser intensificada, constituindo uma séria ameaça à continuidade da prestação do serviço por muitos operadores.

REFERÊNCIAS

GONÇALVES, Odair. O Problema do Custo Médio na Tarifa do Transporte de Passageiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 4., 2005, Manaus. **Anais.** Manaus: ABAR, 2005. P. 1-13.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas:** teoria e prática. São Paulo, Ed. da USP, 1980.

RIO GRANDE DO SUL. **Processo METROPLAN nº 1118-13.64/01-3**, de 25 de maio de 2001. Pedido de Reajuste Tarifário do Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 2001. V. 1.

. **Processo METROPLAN nº 0268-13.64/04-8**, de 29 de janeiro de 2004. Pedido de Reajuste Tarifário do Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 2004. V. 1.

_____. **Processo METROPLAN nº 0996-13.64-0**, de 25 de maio de 2010. Pedido de Reajuste Tarifário do Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 2010. V. 1.

_____. **Processo AGERS nº 0480/39.00/09-3**, de 04 de agosto de 2009. Análise de Viabilidade de Planilhas por Município. Porto Alegre, 2009. V. 1.

ANEX

Variáveis Específicas dos Operadores e do Sistema

VELL		1 67.804,00 Km	48,28	62,76%	0,2268	0,2027	0,0227	0,0203	33,272423	16,828641	18,311075	18,311075	18,311075	25,434200	12,079660	13,143757	13,143757	13,143757	5,000080	2,333684	2,539258	2,539258	2,539258	0,121576	107.707.0
	I	193.257,08 Km	50,70	79,49%	0,027775	0,0027775	0,030000	0,0030000	33,2724	16,8286	18,3111	18,3111	18,3111	25,4342	12,0797	13,1438	13,1438	13,1438	5,0001	2,3337	2,5393	2,5393	2,5393	0,1216	
	Н	67.377,63 Km	49,18	64,62%	0,048172	0,0048172	0,045579	0,0045579	18,1385	9,7459	10,6044	10,6044	10,6044	13,4832	7,3097	7,9536	7,9536	7,9536	6,5937	2,4362	2,6508	2,6508	2,6508	0,1226	0110
	G	64.118,44 Km	40	49,36%	0,050000	0,0050000	0,044675	0,0044675	44,0456	21,4440	23,3328	23,3328	23,3328	29,9832	15,3176	16,6668	16,6668	16,6668	6,2349	3,0635	3,3336	3,3336	3,3336	0,0571	10,00
	F	40.252,23 Km	45	39,36%	0,090918	0,0090918	0,064982	0,0064982	18,711200	9,190100	009666'6	00966666	009666'6	21,066100	9,190100	00966666	00966666	009666'6	1,433900	0,613200	0,667200	0,667200	0,667200	0,064338	71010
OPERADOR	E	59.366,92 Km	47,05	72,36%	0,047457	0,0047457	0,043938	0,0043938	42,7476	22,4652	24,4440	24,4440	24,4440	39,2387	20,1966	21,9756	21,9756	21,9756	9,8228	5,4459	5,9256	5,9256	5,9256	0,0752	0,000
)	D	131.998,66 Km	46,23	47,29%	0,018646	0,0018646	0,028529	0,0028529	46,5112	21,4440	23,3328	23,3328	23,3328	4,4994	1,8848	2,0508	2,0508	2,0508	12,7874	6,8344	7,4364	7,4364	7,4364	0,0070	70700
	С	167.997,51 Km	44,85	%99'09	0,024450	0,0024450	0,033552	0,0033552	33,2724	16,8286	18,3111	18,3111	18,3111	25,4342	12,0797	13,1438	13,1438	13,1438	5,0001	2,3337	2,5393	2,5393	2,5393	0,1216	77070
	В	50.697,74 Km	44,94	%38'69	0,022926	0,0022926	0,032201	0,0032201	30,9260	13,5607	17,1432	17,1432	17,1432	23,3509	6,9665	10,8444	10,8444	10,8444	6,3029	2,7296	2,9628	2,9628	2,9628	0,1154	0770
	A	19.511,33 Km	47,54	75,85%	0,061538	0,0061538	0,044931	0,0044931	29,6228	15,7554	17,1432	17,1432	17,1432	30,9064	15,7554	17,1432	17,1432	17,1432	6,4404	3,5016	3,8100	3,8100	3,8100	0,1403	71100
TABLÁTET	VAKLAVEL	PMA	Lotação Média	IAP	Depreciação (F.O.)	Depreciação (F.R.)	Remuneração (F.O.)	Remuneração (F.R.)	Motorista (Rem. e Enc.)	Motorista (V.A.)	Motorista (C.B.)	Motorista (P.de S.)	Motorista (S.de V.)	Cobrador (Rem. e Enc.)	Cobrador (V.A.)	Cobrador (C. B.)	Cobrador (P.de S.)	Cobrador (S. de V.)	Fiscal (Rem. e Enc.)	Fiscal (V.A.)	Fiscal (C. B.)	Fiscal (P. de S.)	Fiscal (S. de V.)	Pessoal Manut.	141

Variáveis Específicas dos Operadores e do Sistema (cont.)

TABLÁTAL					OPERADOR					I MELLIN
VAKIAVEL	_	K	Τ	M	Z	0	Ь	0	R	SEIM
PMA	112.764,86 Km	60.048,21 Km	68.714,26 Km	54.490,44 Km	110.507,81 Km 3	35.355,96 Km	67.549,10 Km	60.085,52 Km	81.907,33 Km	67.804,00 Km
Lotação Média	47,63	49	46,01	34,25	53		44,63	54,93	49,54	48,28
IAP	71,28%	54,86%	43,74%	57,29%	84,63%	47,55%	73,22%	%9/'9/	58,23%	62,76%
Depreciação (F.O.)	0,007400	0,054445	0,095290	0,031713	0,0000000	605050'0	0,047531	0,073581	0,057624	0,2268
Depreciação (F.R.)	0,0007400	0,0054445	0,0095290	0,0031713	0,0000000	6020200'0	0,0047531	0,0073581	0,0057624	0,2027
Remuneração (F.O.)	0,024900	0,045605	0,066423	0,037171	0,048000	0,045945	0,042480	0,052775	0,096664	0,0227
Remuneração (F.R.)	00054000	0,0045605	0,0066423	0,0037171	0,0048000	0,0045945	0,0042480	0,0052775	0,0096664	0,0203
Motorista (Rem. e Enc.)	22,7934	33,2724	23,1281	35,5795	53,2611	32,2842	41,8150	38,4417	33,2724	33,272423
Motorista (V.A.)	14,1794	16,8286	14,1000	16,6123	24,5077	17,5056	21,8344	18,4409	16,8286	16,828641
Motorista (C. B.)	15,4284	18,3111	15,3420	18,0756	26,6664	19,0476	23,7576	20,0652	18,3111	18,311075
Motorista (P. de S.)	15,4284	18,3111	15,3420	18,0756	26,6664	19,0476	23,7576	20,0652	18,3111	18,311075
Motonista (S. de V.)	15,4284	18,3111	15,3420	18,0756	26,6664	19,0476	23,7576	20,0652	18,3111	18,311075
Cobrador (Rem. e Enc.)	30,3912	25,4342	23,1033	21,2072	53,2611	17,8257	27,4784	31,1775	25,4342	25,434200
Cobrador (V.A.)	18,9063	12,0797	12,4215	9,7040	24,5077	9,9202	14,2754	15,5481	12,0797	12,079660
Cobrador (C. B.)	20,5716	13,1438	13,5256	10,5588	26,6664	10,7940	15,5328	16,9176	13,1438	13,143757
Cobrador (P. de S.)	20,5716	13,1438	13,5256	10,5588	26,6664	10,7940	15,5328	16,9176	13,1438	13,143757
Cobrador (S. de V.)	20,5716	13,1438	13,5256	10,5588	26,6664	10,7940	15,5328	16,9176	13,1438	13,143757
Fiscal (Rem. e Enc.)	2,5326	5,0001	2,1393	7,1656	23,9544	2,0766	5,1212	2,9234	5,0001	5,000080
Fiscal (V.A.)	1,5760	2,3337	1,0069	2,9612	12,2538	1,1668	2,8465	1,5363	2,3337	2,333684
Fiscal (C. B.)	1,7148	2,5393	1,0956	3,2220	13,3332	1,2696	3,0972	1,6716	2,5393	2,539258
Fiscal (P. de S.)	1,7148	2,5393	1,0956	3,2220	13,3332	1,2696	3,0972	1,6716	2,5393	2,539258
Fiscal (S. de V.)	1,7148	2,5393	1,0956	3,2220	13,3332	1,2696	3,0972	1,6716	2,5393	2,539258
Pessoal Manut.	0,0253	0,1216	0,0542	0,0734	0,0793	0,1030	0,0520	0,1573	0,1216	0,121576
Pessoal Adm.	6000	0.1044	0.0486	5860.0	0.0974	09800	92100	0.0551	0.1044	0.104405

Variáveis Específicas dos Operadores e do Sistema (cont.)

	M	00 Km	58	%9	89	77	27	03	2423	8641	1075	1075	1075	4200	0996	3757	3757	3757	080	684	258	258	258	576	405
CITY	SEI M	67.804,00 Km	48,	62,76%	0,2268	0,2027	0,0227	0,0203	33,272423	16,828641	18,311075	18,311075	18,311075	25,434200	12,079660	13,143757	13,143757	13,143757	5,000080	2,333684	2,539258	2,539258	2,539258	0,121576	0,104405
	Z	47.546,69 Km	47,07	84,49%	0,012344	0,0012344	0,028444	0,0028444	33,2724	16,8286	18,3111	18,3111	18,3111	25,4342	12,0797	13,1438	13,1438	13,1438	5,0001	2,3337	2,5393	2,5393	2,5393	0,0303	0,0455
	Y	66.883,76 Km	44,28	37,66%	0,040275	0,0040275	0,046175	0,0046175	19,0320	10,2114	11,1108	11,1108	11,1108	17,5628	9,3952	10,2228	10,2228	10,2228	5,0000	2,3337	2,5393	2,5393	2,5393	0,0303	0,0455
	×	66.733,25 Km	45	36,81%	0,019586	0,0019586	0,030375	0,0030375	22,0114	12,8770	14,0112	14,0112	14,0112	17,0658	10,1772	11,9136	11,9136	11,9136	2,0465	1,2462	1,3560	1,3560	1,3560	0,0710	0,0401
DOR	W	52.733,10 Km	47,67	%90'99	0,024476	0,0024476	0,032678	0,0032678	32,3084	19,1158	20,7996	20,7996	20,7996	30,7037	13,0711	14,2224	14,2224	14,2224	5,4805	2,1241	2,3112	2,3112	2,3112	0,1119	0,0307
OPERADOR	Λ	85.110,59 Km	44,52	55,10%	0,004674	0,0004674	0,024842	0,0024842	55,0080	24,5077	26,6664	26,6664	26,6664	32,4428	17,6998	19,2588	19,2588	19,2588	8,6539	4,0850	4,4448	4,4448	4,4448	0,1042	0,0615
	n	74.799,84 Km	54,46	66,49%	0,067124	0,0067124	0,052536	0,0052536	30,4080	14,1044	15,3468	15,3468	15,3468	24,1682	11,0870	12,0636	12,0636	12,0636	4,3935	1,9289	2,0988	2,0988	2,0988	0,0705	0,0371
	L	66.782,36 Km	44,60	%69*02	0,010516	0,0010516	0,025279	0,0025279	41,8000	20,6786	22,5000	22,5000	22,5000	46,8776	20,6786	22,5000	22,5000	22,5000	2,6232	1,3786	1,5000	1,5000	1,5000	0,0642	0,0556
	S	109.688,46 Km	48,23	34,62%	0,000000	0,0000000	0,024000	0,0024000	8,2505	4,0850	4,4448	4,4448	4,4448	8,5547	4,0850	4,4448	4,4448	4,4448	0,7513	0,4081	0,4440	0,4440	0,4440	0,0246	0,0153
TANTÁITH	VARIAVEL	PMA	Lotação Média	JAP	Depreciação (F.O.)	Depreciação (F.R.)	Remuneração (F.O.)	Remuneração (F.R.)	Motorista (Rem. e Enc.)	Motorista (VA.)	Motorista (C. B.)	Motonsta (P. de S.)	Motonsta (S. de V.)	Cobrador (Rem. e Enc.)	Cobrador (V.A.)	Cobrador (C. B.)	Cobrador (P. de S.)	Cobrador (S. de V.)	Fiscal (Rem. e Enc.)	Fiscal (V.A.)	Fiscal (C. B.)	Fiscal (P. de S.)	Fiscal (S. de V.)	Pessoal Manut.	Pessoal Adm.

FONTE: Tabela elaborada pelo autor.

AS PERSPECTIVAS DE UM MODELO DE AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS

Marco Aurélio Antunes¹
José Luis Duarte Ribeiro²
Carla Schwengber ten Caten³

Resumo: Este artigo procura observar o estado atual da atividade de avaliação de desempenho de pavimentos realizada pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) e de forma mais ampla as dificuldades dessa Agência na atividade de regulação das concessões de rodovias no Rio Grande do Sul (RS). As informações foram obtidas por meio da técnica de grupos focados com a participação de vários técnicos da área de polos rodoviários da AGERGS. Essa técnica foi um instrumento eficaz, as informações surgiram naturalmente, sem muita intervenção do moderador, e foi possível chegar a algumas conclusões importantes. A AGERGS atualmente não possui um modelo específico de avaliação de desempenho de pavimentos. Surgiram evidências de que o modelo seria um instrumento útil na avaliação da qualidade das rodovias concedidas.

Palavras-chave: **Agência de Regulação. Rodovias. Grupos Focados. Qualida- de. Serviços Públicos. Avaliação de Desempenho de Rodovias.**

1 INTRODUÇÃO

No âmbito das reformas no governo e nos setores de infraestrutura do Brasil, foram implantadas, no Rio Grande do Sul, a Agência de Re-

¹ Doutorando (PPGEP/UFRGS) e Técnico Superior da AGERGS.

² Professor Doutor e Chefe do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes (PPGEP/UFRGS).

³ Professora Doutora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Transportes (PPGEP/UFRGS).

gulação e as concessões de rodovias. Com base no Programa Estadual de Concessões Rodoviárias (PECR), o governo do RS concedeu a conservação e a manutenção das rodovias à iniciativa privada. Em 1998, foram licitados, no RS, aproximadamente 1,8 mil km de estradas estaduais e federais, distribuídos em sete polos rodoviários.

O PECR, segundo o Laboratório de Sistemas de Transporte (LASTRAN, 1998), abrange uma área que corresponde a 90 municípios nas regiões leste, centro e norte do RS, distribuídos em apenas 25,26% do território, onde se concentra metade (50,3%) da população e 51% do Produto Interno Bruto (PIB). Ainda segundo esse mesmo autor, os concessionários devem realizar as obras previstas no PECR, as quais foram divididas em três etapas: (1) recuperação de trechos críticos das rodovias; (2) implantação e operação das praças de pedágio; e (3) conservação e manutenção dos trechos.

De acordo com a Lei Estadual nº 10.931 (RIO GRANDE DO SUL, 1997), a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) foi criada, em 1997, com autonomia financeira e competências para atuar em várias áreas de infraestrutura, cabendo inclusive a supervisão das rodovias concedidas no RS. Essa Agência, segundo a Lei Estadual nº 10.931 (RIO GRANDE DO SUL, 1997), está fundamentada no modelo de equidistância entre governo, empresas e usuários, bem como possui inclusive os objetivos de: assegurar a prestação de serviços adequados; garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, empresas e governo; e preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Entende-se, desta forma, que a AGERGS necessita de instrumentos que possibilitem avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Com isso, o presente artigo, a partir dessa hipótese, busca observar a situação atual da atividade de Avaliação de Desempenho de Pavimentos (ADP) realizada pela AGERGS e verificar, de forma geral, as dificuldades da Agência na atividade de regulação das concessões rodoviárias no RS.

Com o propósito de obter essas informações, foi utilizada a técnica de Grupos Focados e organizado um grupo focado com a participação de vários técnicos da área de polos rodoviários da AGERGS. Os dados foram analisados e interpretados segundo as recomendações dessa técnica.

A seção 2 apresenta a revisão da literatura e a seção 3 os procedimentos metodológicos. A seção 4 apresenta os resultados, a seção 5 a discussão dos resultados e a seção 6 as conclusões do estudo.

2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE PAVIMENTOS

As rodovias, de acordo com Ullidtz (1987), são construídas em benefício dos usuários, devendo servir aos usuários de rodovias em um nível que seja consistente com as vontades políticas e econômicas de uma sociedade.

O Manual de Gerencia de Pavimentos (DNIT, 2011) considera que os pavimentos das rodovias são concebidos para durarem um determinado período (ou ciclo de vida), durante o qual o pavimento inicia em uma condição ótima e vai se degradando ao longo do tempo até alcançar uma condição ruim.

A ADP, segundo Gonçalves (2007), é o conjunto de atividades realizadas com o propósito de obter dados, informações e parâmetros que permitam diagnosticar os problemas e interpretar o desempenho dos pavimentos, de modo que seja possível identificar as necessidades de manutenção e prever as consequências da implementação de estratégias alternativas de manutenção.

De acordo com Ullidtz (1987) e Gonçalves (2007), a ADP pode fazer parte de um sistema de gerência de pavimentos, dentro do qual as finalidades da ADP dependem do enfoque das avaliações, se em nível de rede (com objetivo de observar toda a rede viária) ou de projeto (para observar segmentos de rodovias).

Os aspectos considerados na ADP, segundo Ullidtz (1987), são: a

condição funcional e a condição estrutural dos pavimentos.

A avaliação da condição funcional de um pavimento, de acordo com Ullidtz (1987), Gonçalves (2007) e DNIT (2011), refere-se à capacidade do pavimento satisfazer, do ponto de vista do usuário, a função de fornecer uma superfície com serventia adequada, em termos de qualidade de rolamento ou conforto ao rolamento. De acordo com o Programa de Exploração de Rodovias (DAER, 2000), os principais conceitos relacionados com o conforto ao rolamento são a serventia (a capacidade do pavimento de proporcionar um rolamento suave, confortável e seguro) e a irregularidade longitudinal do pavimento.

A avaliação da condição estrutural de um pavimento, de acordo com Ullidtz (1987), Gonçalves (2007) e DNIT (2011), refere-se à capacidade de um pavimento de manter sua integridade estrutural, sem apresentar falhas significativas, ou seja, está associada às variáveis relacionadas com a capacidade de carga do pavimento.

Segundo Gonçalves (2007), a avaliação estrutural indica a velocidade do processo de deterioração do pavimento e pode ser avaliada por meio de ensaios destrutivos e não destrutivos. Segundo Ullidtz (1987) e Bernucci *et al.* (2008), a capacidade de carga do pavimento depende do tipo de material utilizado e da espessura das diferentes camadas que compõem a estrutura do pavimento, bem como pode estar diretamente relacionada ao projeto e dimensionamento do pavimento, sendo os defeitos estruturais resultantes especialmente da repetição das cargas de tráfego e vinculam-se às deformações elásticas (ou recuperáveis) e plásticas (ou permanentes).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A técnica de grupos focados foi utilizada na realização de uma reunião com a finalidade de obtenção das informações desse estudo. Segundo Ribeiro (2007), a técnica prevê a realização de três etapas distintas: planejamento, condução das reuniões e análise dos dados.

Essa técnica, de acordo com Oliveira e Freitas (1998), é uma técnica de pesquisa qualitativa e algumas de suas características apresentam o envolvimento de pessoas, a homogeneidade de participantes em relação aos aspectos de interesse da pesquisa e a discussão focada em um tópico específico determinado no propósito do estudo. Segundo Ribeiro (2007), os grupos focados tiveram origem na Sociologia e seu uso vem crescendo em várias outras áreas, no entanto é ainda pouco utilizado na Engenharia de Produção.

3.1 PLANEJAMENTO DO GRUPO FOCADO

Nesta etapa foram definidos os objetivos, o público a ser pesquisado e o detalhamento do estudo, incluindo o roteiro com questões iniciais, de transição, centrais, de resumo e finais, bem como as alternativas de análise das informações.

Para o critério de seleção dos participantes, foi definido um total de cinco a sete pessoas e um perfil com experiência na área de polos rodoviários da AGERGS. Após a seleção, o convite foi feito pessoalmente ou por *e-mail*.

A sala de reuniões escolhida continha instalações e equipamentos adequados para a realização do grupo focado. Estava disponível também computador, projetor e tela de projeção, utilizados para exibir as questões do roteiro aos participantes. A coleta das informações foi realizada com base em um gravador de áudio digital, o qual foi colocado no centro da mesa de modo que fosse possível ao microfone do aparelho alcançar todos os participantes e permaneceu ligado durante a reunião. A reprodução do áudio foi feita utilizando os recursos de um *software* de áudio fornecido pelo fabricante do aparelho e as informações transcritas na forma de texto.

Os resultados do grupo focado foram obtidos por meio de duas formas básicas, que, segundo Oliveira e Freitas (1998), são: a codificação sis-

temática, a qual é realizada por uma análise de conteúdo onde é relevante a descrição numérica dos dados; e a qualitativa, ou resumo etnográfico, onde são relevantes as citações diretas da discussão do grupo focado.

Na reunião o moderador, o próprio pesquisador, prestou os esclarecimentos iniciais e seguiu o roteiro apresentado abaixo.

3.2 ROTEIRO DE QUESTÕES

O roteiro de questões do Grupo Focado com os técnicos da AGERGS foi elaborado com um período de preparação da reunião (duração de 10 minutos) e sete questões: uma questão inicial (5 minutos), duas questões de transição (15 minutos), três questões centrais (45 minutos) e uma questão resumo (15 minutos), resultando em uma reunião de uma hora e trinta minutos.

Preparação da reunião:

Esclarecimentos, informações e apresentação da estrutura da reunião.

Questão Inicial:

1. O RS está muito longe em termos de qualidade das rodovias de outros locais?

Questões de Transição:

- 2. Qual o principal papel de uma Agência de Regulação na área de polos?
- 3. Qual a atitude (modo de atuação) das concessionárias de rodovias com relação a usuários, empresas e governo?

Questões Centrais:

- 4. Quais são as principais dificuldades da Agência na regulação dos polos rodoviários?
- 5. Um modelo de avaliação de desempenho de pavimentos poderá melhorar a regulação do setor?

6. Qual seria a reação das concessionárias com relação ao modelo de avaliação de desempenho de pavimentos?

Questão Resumo:

7. A Agência, os usuários, as empresas e o governo têm consciência da necessidade de avaliar o desempenho das rodovias no RS?

4 RESULTADOS

Nos resultados são apresentados os itens relativos à condução da reunião, coleta dos dados a partir da gravação de áudio e análise dos dados realizada por meio das duas formas básicas: análise de conteúdo e resumo etnográfico.

4.1 CONDUÇÃO DA REUNIÃO

Nessa etapa foram executadas as tarefas previstas no planejamento. A reunião foi realizada na data agendada, os participantes que tinham sido convidados compareceram à reunião, somando seis participantes. Seguindo o roteiro, o moderador conduziu a reunião, que transcorreu normalmente, contando com bom envolvimento das pessoas. As questões foram respondidas satisfatoriamente e a reunião foi gravada. As questões eram expostas na tela de projeção uma de cada vez, permanecendo assim até que o debate ou o tempo se esgotasse, o que ocorresse primeiro.

No início, os participantes receberam as informações gerais sobre a reunião, sendo solicitado pelos participantes o anonimato e a não divulgação do áudio, considerando o código de ética da AGERGS.

Na sequência, as questões do roteiro foram lidas pelo moderador e debatidas pelo grupo uma a uma. Ao final, o moderador agradeceu aos participantes e os mesmos demonstraram que gostaram da reunião.

A reunião teve duração de uma hora e meia, sendo que não houve

muita discrepância entre o que foi planejado e o realizado em termos de tempo de duração de cada período da reunião. Também não houve muita intervenção do moderador e as considerações dos participantes surgiram naturalmente, havendo bom envolvimento dos participantes nas discussões das questões.

A qualidade do arquivo de áudio foi considerada boa com apenas nove pequenos trechos inaudíveis. A atividade de transcrição levou em média 16 minutos de transcrição para cada minuto de gravação, totalizando aproximadamente 25 horas de trabalho. A transcrição da gravação resultou em um texto de 12 folhas (formato de papel A4, 50 linhas por página e 80 caracteres por linha), 554 linhas de texto e 6.808 palavras.

4.2 ANÁLISE DO CONTEÚDO

Nessa etapa, é apresentada uma descrição numérica dos dados obtidos da reunião de grupo focado e relevantes para o estudo.

A Tabela 1 apresenta o número de intervenções de cada participante e o número de páginas dessas contribuições, em ordem decrescente de intervenções. A Tabela 2 apresenta a média e o desvio padrão das intervenções dos participantes.

TABELA 1 – Número de Intervenções por Participante

Participante	N° Intervenções	Nº Páginas
D	35	1,8
В	33	1,4
F	30	2,8
E	29	1,4
С	23	1,2
Α	7	0,1

FONTE: Tabela elaborada pelos autores.

O maior número de intervenções foi de 35 e o menor de 7 intervenções. Observa-se também que o maior número de contribuições foi do participante D com 35 intervenções, o que resultou em 1,8 páginas de texto. Enquanto que o participante F foi a terceira pessoa que mais fez intervenções, mas que resultou na maior quantidade de texto de todos os participantes, com 2,8 páginas. No outro extremo, temos o participante A com os menores número de intervenções e número de páginas, de 7 e 0,1 respectivamente.

TABELA 2 – Média e Desvio Padrão das Intervenções dos Participantes

Participante	N° Intervenções	Nº Páginas
Média	26,17	1,45
Desvio padrão	10,25	0,88

FONTE: Tabela elaborada pelos autores.

O número médio de intervenções dos participantes foi de 26,17 e desvio padrão de 10,25. O número médio de páginas por participante foi de 1,45 páginas, desvio padrão de 0,88 páginas, sendo o maior valor o número de 2,8 páginas e o menor 0,1 páginas.

A Tabela 3 apresenta o número de citações de termos referente ao contexto das concessões de rodovias surgidas na discussão do grupo, os resultados são apresentados em ordem decrescente do número de citações. Alguns termos foram agrupados por serem sinônimos ou por conterem o mesmo significado, tais como empresa e concessionária, AGERGS e Agência, rodovia e estrada, governo e Estado.

TABELA 3 – Número de Palavras Citadas Sobre o Contexto de Regulação

Palavra	N° Citações
empresa e concessionária	54
AGERGS e Agência	52
contrato	51
rodovia e estrada	42
governo e Estado	34
concessão	29
usuários	18
DAER	15
ANTT	7
regulação	7
fiscalização	6

FONTE: Tabela elaborada pelos autores.

O grupo focado resultou em um número total de 315 citações de termos referentes ao contexto das concessões de rodovias, um número máximo de 54 citações para os termos empresa e concessionária, seguido de 52 citações para os termos AGERGS e Agência e de 51 citações para o termo contrato. Os termos com menor quantidade de citações foram ANTT (7 citações), regulação (7 citações) e fiscalização (6 citações). Focando nos atores do ambiente da regulação das concessões de rodovias (empresas, governo e usuários) foi obtido um resultado de 54 citações para empresas e concessionárias, 34 para governo e Estado e 18 para os usuários.

A Tabela 4 apresenta o número de citações de termos com significados positivos, tais como bom e melhor, selecionados e contados no texto, e o número de citações de termos negativos, tais como pior, ruim.

Os termos positivos resultaram em 6 palavras com um número total de 47 citações e os negativos em 5 palavras com 37 citações. Dos termos positivos, o maior número de citações foi para o termo bem, seguido

de bom com 12 citações, sendo que os termos melhoria e solução foram os menos citados, com 2 e 1 citações respectivamente.

TABELA 4 – Número de Citações de Termos Positivos e Negativos

Termos	Positivos	Termos	Negativos
Palavra	Nº Citações	Palavra	Nº Citações
bom	12	mau	0
bem	18	mal	4
melhor	8	pior	4
solução	1	problema	12
melhoria	2	ruim	17
resultado	6		

FONTE: Tabela elaborada pelos autores.

Os termos negativos resultaram em um número máximo de citações para o termo ruim (17 citações) e problema (12 citações), o número mínimo de citações apresentadas ficou com os termos mal e pior, ambos com 4 citações cada um e o substantivo mau não teve nenhuma citação.

4.3 RESUMO ETNOGRÁFICO

Nessa análise dos resultados foram consideradas as citações diretas surgidas da discussão do grupo focado. Ao longo da reunião surgiram contribuições com informações não apenas sobre os polos rodoviários do RS, mas também sobre as concessões de forma geral.

Questão inicial:

1. O RS está muito longe em termos de qualidade das rodovias de outros locais?

Os participantes debateram sobre a qualidade das rodovias de vários estados brasileiros, informando que o estado de São Paulo é o que apresenta as melhores rodovias concedidas do país. Houve um debate a respeito também da qualidade das rodovias concedidas e sem concessão, bem como rodovias com pedágio e não pedagiadas. Os participantes informaram também que as rodovias concedidas do estado de São Paulo apresentam rodovias com várias faixas e de um alto volume de veículos.

Questões de Transição:

2. Qual o principal papel de uma Agência de Regulação na área de polos?

Os participantes debateram essa questão de forma mais abrangente, abordando o papel de uma Agência de Regulação, e também mais especificamente sobre o papel de uma Agência de Regulação na área de polos. Foram tratados temas sobre o arranjo institucional do ambiente da regulação e seus agentes econômicos, as funções de uma Agência de Regulação e seu modo de atuação equidistante dos atores envolvidos na regulação (os usuários, as empresas e o governo) com o propósito de oferecer estabilidade aos contratos de concessão e de exercer a mediação de conflitos de interesses. Nos debates foram citadas as concessões de rodovias estaduais e federais, bem como a qualidade das rodovias e seus indicadores de qualidade. Segundo os participantes, a área de polos rodoviários de uma Agência de Regulação precisa desempenhar várias atribuições, tais como verificar a qualidade dos serviços, buscar pela melhoria continua das rodovias e dos serviços prestados e observar se os investimentos previstos nos contratos estão sendo realizados.

3. Qual a atitude (modo de atuação) das concessionárias de rodovias com relação a usuários, empresas e governo?

Nesta questão, os participantes traçaram um breve histórico das concessões de rodovias no RS e da atuação da AGERGS na área de polos, bem como debateram sobre o relacionamento da Agência com os usuários, as empresas e o governo.

Questões Centrais:

4. Quais são as principais dificuldades da Agência na regulação dos polos rodoviários?

Os participantes foram da opinião de que essa questão já tinha sido debatida em conjunto com as questões anteriores, havendo pouco debate desta questão.

5. Um modelo de avaliação de desempenho de pavimentos poderá melhorar a regulação do setor?

Os participantes foram da opinião de que um modelo de ADP pode melhorar a regulação da área de rodovias concedidas do RS e debateram sobre a experiência da área de polos rodoviários da AGERGS com a implantação dos atuais indicadores de qualidade de rodovias. Os participantes informaram que os atuais indicadores de qualidade da área de polos rodoviários da AGERGS não constam dos contratos de concessões e o processo de desenvolvimento e implantação desses indicadores demandou negociações com os agentes envolvidos na regulação. Os participantes consideraram que um modelo de ADP não está previsto no contrato de concessões de rodovias do RS e que sua implantação necessariamente deveria passar por um processo similar ao dos indicadores de qualidade de rodovias, ou que em caso de um novo processo de concessões de rodovias o modelo de ADP poderia fazer parte do novo contrato de concessão.

6. Qual seria a reação das concessionárias com relação ao modelo de avaliação de desempenho de pavimentos?

Os participantes informaram que os atuais contratos de concessão do RS têm vigência até o ano de 2013, sendo que os mesmos não possuem um modelo de ADP. Os participantes debateram sobre a aceitação ou não por parte das concessionárias de um modelo de ADP. As opiniões foram de que a reação das empresas seria no sentido de que o modelo de ADP não está previsto nos atuais contratos de concessão do RS. Os participantes debateram também sobre o conhecimento que as concessionárias possuem a respeito de modelos de ADP. Por fim, os participantes

debateram sobre um modelo de ADP específico para implantação nas rodovias do RS e que esse modelo possivelmente passaria pelo mesmo processo de implantação dos atuais indicadores de qualidade da área de polos rodoviários da AGERGS, envolvendo todos os agentes participantes do ambiente da regulação de rodovias: os usuários, as empresas e o governo.

Questão Resumo:

7. A Agência, os usuários, as empresas e o governo têm consciência da necessidade de um modelo de avaliação de pavimentos para o RS?

Os participantes debateram a respeito dos conhecimentos de modelos de ADP por parte da AGERGS, dos usuários, das empresas e do governo. Os participantes foram da opinião de que talvez as empresas conheçam modelos de ADP e que a área de polos rodoviários da AGERGS tem consciência da necessidade de um modelo de ADP para as rodovias concedidas no RS.

5 DISCUSSÃO

Os resultados do grupo focado mostraram que o ambiente de regulação de concessões rodoviárias é complexo, envolvendo atores com interesses distintos. Os participantes forneceram um panorama das concessões de rodovias.

Especificamente sobre o atendimento dos objetivos desse estudo, pode-se observar que a AGERGS não dispõe atualmente de um modelo de ADP para as rodovias concedidas, bem como não está previsto nos contratos de concessão de rodovias um modelo de ADP.

Os técnicos da AGERGS demonstraram-se favoráveis para que um modelo de ADP estivesse disponível e pudesse ser implantado. Constata-se que a atual conjuntura do ambiente regulatório pode apresentar condições para a implantação de um modelo de ADP, devendo o mesmo passar

por um processo de implantação similar ao realizado com a implantação dos indicadores de qualidade das rodovias da AGERGS, ou também a inclusão de um modelo de ADP na oportunidade de novas licitações de rodovias.

6 CONCLUSÕES

O artigo apresentou o levantamento do estado atual da relação entre a Agência de Regulação e os atores envolvidos (usuários, empresas e governo) através da realização de um grupo focado com a participação de vários técnicos da área de polos rodoviários da AGERGS.

A técnica escolhida de grupos focados mostrou ser um instrumento adequado e eficaz para identificar tanto a situação atual da atividade de ADP realizada pela AGERGS, quanto as dificuldades dessa Agência na atividade de regulação das concessões rodoviárias no RS.

Considerando que as informações surgiram naturalmente sem muita intervenção do moderador, foi possível chegar a algumas conclusões importantes. A AGERGS atualmente não possui um modelo específico de ADP para as rodovias concedidas no RS. Surgiram evidências de que um modelo de ADP seria um instrumento útil para a AGERGS na avaliação da qualidade das rodovias concedidas.

Em vista dos resultados alcançados por este estudo recomenda-se a utilização de grupos focados para levantar os requisitos de qualidade presentes no modelo.

REFERÊNCIAS

BERNUCCI, L.B. *et al.* **Pavimentação Asfáltica:** formação básica para engenheiros. Rio de Janeiro: PETROBRAS; ABEDA, 2008.

DAER. **Projeto de Exploração da Rodovia:** Pólo Gramado/RS. 2000. V. 4: Planos Operacionais. Disponível em: http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4 Acesso em: 08 nov. 2010.

DNIT. Instituto de Pesquisas Rodoviárias. **Manual de Gerência de Pavimentos.** Rio de Janeiro, 2011.

GONÇALVES, F.J.P. **Diagnóstico e Manutenção de Pavimentos:** ferramentas auxiliares. Passo Fundo: Ed. UPF, 2007.

LASTRAN. Avaliação do Impacto da Implantação de Concessões nas Rodovias do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS/LASTRAN, 1998.

OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. *Focus Group*, Pesquisa Qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. **RAUSP**, São Paulo v. 33, nº 3, p. 83-91, 1998.

RIBEIRO, J.L.D. **Grupos Focados:** teoria e aplicações. Porto Alegre: UFRGS/ FEENG, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.931**, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1997. Disponível em: < leihttp://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%20 10931&idNorma=28&tipo=pdf > Acesso em: 08 nov. 2010.

ULLIDTZ, P. Pavement analysis. Amsterdam: Elsevier, 1987.

DIRETRIZES PARA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Alexandre Caetano da Silva¹
Alceu de Castro Galvão Junior²
Geraldo Basílio Sobrinho³

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.445/2007, contribuiu para consolidar a função de regulação, a ser exercida por meio de entidade com independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, seguindo os princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (BRASIL, 2007). Além disto, esta lei estabeleceu a designação de entidade de regulação e fiscalização como condição para a validade dos contratos que tenham por objetivo a prestação de serviços públicos de saneamento básico em quaisquer de suas modalidades, sejam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sejam os serviços públicos de limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem de águas pluviais urbanas.

Em relação ao estágio atual de regulação dos resíduos sólidos urbanos no país, levantamento da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) apontou que somente o Serviço de Limpeza Urbana (SLU) do Distrito Federal era regulado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) (ABAR, 2011).

¹ Engenheiro e Analista de Regulação da ARCE.

² Engenheiro, Doutor em Saúde Pública e Analista de Regulação da ARCE.

³ Engenheiro, Especialista em Saneamento Básico, Mestrando em Saneamento Ambiental e Analista de Regulação da ARCE.

Complementarmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída por meio da Lei nº 12.305/2010, ratificou as disposições da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), articulando-se com esta no que diz respeito aos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e desenvolvendo novos instrumentos, sem revogar os instrumentos estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007, tais como os planos de resíduos sólidos, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos. Além disso, a Lei nº 12.305/2010 disciplinou a gestão dos outros tipos de resíduos, como os industriais, da construção civil e de serviços de saúde.

Os Planos Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos abordam, de forma muito sucinta, a regulação dos resíduos sólidos, o que demonstra a falta de clareza quanto ao modelo de regulação desta componente. Essa lacuna reflete a atual forma majoritária de prestação dos serviços no país, em geral deficitário, pois 89% dos municípios não cobram pelos serviços (PNSB, 2010). Ainda conforme a PNSB, 59% dos municípios brasileiros são operados unicamente pelas próprias Prefeituras.

Diante do exposto, o presente artigo objetiva subsidiar a definição de diretrizes estratégicas para as Agências Reguladoras na regulação dos serviços públicos de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Inicialmente, são apresentadas as principais características da organização dos serviços públicos de limpeza pública e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Na sequência, são descritas as diretrizes do marco regulatório do setor e é traçado um perfil da prestação dos serviços no Brasil. Também são delineadas as principais atribuições dos agentes envolvidos na gestão dos resíduos sólidos, inclusive das Agências Reguladores.

Ao final, são enumeradas, a título propositivo e no intuito de fomentar as discussões no âmbito das Agências, algumas diretrizes estratégicas relevantes para o início de atuação destas entidades na regulação da componente resíduos sólidos.

2 ASPECTOS GERAIS DOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLI-DOS URBANOS

Resíduo sólido pode ser definido como os restos de atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis (MONTEIRO et al., 2001), podendo-se apresentar, no caso dos resíduos sólidos urbanos não perigosos, em estado sólido ou semissólido, este último definido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) como aquele com teor de umidade inferior a 85%.

O manejo inadequado dos resíduos sólidos expõe o meio ambiente a vários riscos, inclusive em relação à saúde humana, tais como a transmissão, por via mecânica de doenças infecciosas através de contato direto com os resíduos, contaminação do solo e de águas subterrâneas por meio de líquido percolado pelos resíduos sólidos dispostos no terreno, além de criação de ambiente para proliferação de organismos vetores de doenças. Podem, também, contribuir para a ocorrência de inundações e deslizamentos de encostas.

3 ORIGEM DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A origem dos resíduos sólidos é o principal fator para a sua caracterização, condicionando os modelos de gestão dos riscos potenciais e das responsabilidades segundo cada tipo. Podem-se classificar os resíduos, objeto de regulação pela Lei nº 11.445/2007, quanto à origem, em:

- Resíduo domiciliar: gerado nas atividades domésticas em casas, apartamentos, condomínios e outras instalações residenciais. Em geral, oferecem algum risco à saúde e ao meio ambiente.
- Resíduo comercial: suas características dependem da atividade comercial desenvolvida no estabelecimento, mas, em geral, não há diferenças significativas no manejo em relação ao resíduo de origem doméstica.

- Resíduo de limpeza urbana: gerado na limpeza dos logradouros públicos, constituído de materiais como folhas, galhadas, poeira, terra, areia e de descartes irregulares, muito comuns em vias e terrenos baldios, de entulho, embalagens e outros materiais.

No Quadro 1 a seguir é apresentada a síntese da classificação de todos os resíduos quanto ao tipo e origem, bem como os respectivos marcos regulatórios de referência, com repercussão sobre a definição de responsabilidades.

QUADRO 1 – Classificação dos Resíduos Quanto ao Tipo e Origem

Tipo	Origem		Marco Regulatório*				
	Pú	Público					
Resíduos Urbanos	Domiciliar						
	Domiciliar	Doméstico**					
		Pilhas e Baterias	Lei 12.305/2010				
	<u> </u>	Eletrônicos					
	Diversas Origens, Inclusive Domiciliar	Pilhas e Baterias Lei 12.305/2010					
	merasive Bonnemar						
		Pneus	Lei 11.445/2007 Lei 12.305/2010				
		Construção Civil					
Resíduos Especiais		Saneamento Básico					
		Industriais					
	Fouts Foursiel	Transporte					
	Fonte Especial	Comercial** Doméstico** Pilhas e Baterias Eletrônicos Lâmpadas Óleos Lubrificantes Pneus Construção Civil Saneamento Básico Industriais Transporte Agrossilvopastoris Saúde					
		Saúde					
		Mineração					
		Radioativos	Lei 10.380/2001				

FONTE: Adaptado pelos autores de Monteiro *et al.* (2001) e Brasil (2001, 2007, 2010).

(*) A indicação do Marco Regulatório que disciplina a coleta, transporte, tratamento e disposição dos resíduos segundo o tipo e origem

visa apenas a orientação sistemática para destacar o principal instrumento legal aplicável e não exclui a necessidade de considerar toda a legislação pertinente na gestão e regulação dos serviços.

(**) Resíduos classificados como urbanos para pequenos geradores, desde que por seu volume ou natureza não sejam caracterizados como especiais. Alguns exemplos de produção diária máxima de unidades comerciais consideradas como equiparadas a resíduos sólidos urbanos, conforme respectiva legislação municipal: 500L ou 200Kg em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1978); 100L ou 50Kg em Fortaleza (FORTALEZA, 1999); 120L ou 60Kg no Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2001); e 200L em São Paulo (SÃO PAULO, 2002).

4 ETAPAS DOS SERVIÇOS

As etapas da gestão de resíduos sólidos são: coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final, assim definidos:

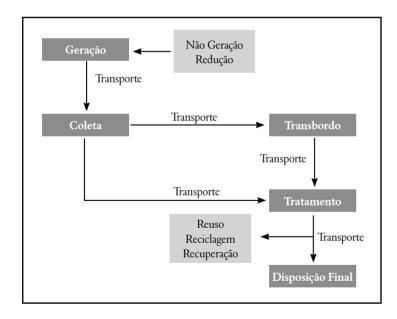
- Coleta: é o recolhimento dos resíduos acondicionados a partir das fontes geradoras. Tais resíduos podem ser pré-selecionados em diferentes categorias de materiais pelos próprios geradores, antes de seu acondicionamento, para facilitar e diminuir os custos do processo de tratamento. Quando há a seleção pelos geradores de acordo com categorias de materiais, denomina-se a coleta como seletiva, distinguindo-se da coleta indiferenciada, onde não há separação por parte dos geradores.
- Transporte: é o deslocamento dos resíduos entre as diferentes etapas, que pode exigir veículos com requisitos especiais, de acordo com as características dos resíduos.
- Transbordo: são locais de transferências de resíduos para veículos de maior capacidade, observando tanto uma avaliação logística do transporte de resíduos quanto requisitos ambientais para sua localização, visando à maior economicidade do transporte e à minimização de impactos na vizinhança. Pode envolver a mudança de modais, tais como ferroviário

ou hidroviário. Considerando que são áreas de concentração de resíduos, geralmente estão estabelecidas nas áreas de transbordo as instalações de triagem de materiais, principalmente para os resíduos provenientes de coleta regular.

- Tratamento: é o processamento de resíduos visando à redução da sua quantidade e/ou do seu potencial poluidor e o esgotamento de todas as possibilidades para recuperação de materiais ou energia por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis.
 - Disposição final: deposição dos rejeitos em aterros.

A Figura 1 apresenta em síntese as etapas da gestão dos resíduos sólidos.

FIGURA 1 – Etapas da Gestão de Resíduos Sólidos



FONTE: Elaborado pelos autores.

O desenvolvimento da fase de tratamento tem alcançado relevância no processo de gestão dos resíduos, podendo, nesta etapa, serem adotados os seguintes métodos:

- Reutilização: reaproveitamento sem transformação, como por meio do emprego de um resíduo com a mesma finalidade para a qual foi originalmente concebido. Por exemplo, a reutilização das garrafas de vidro.
- Reciclagem: reaproveitamento do resíduo sólido após transformação, seja física, físico-química ou bacteriológica, que pode ou não ter a mesma finalidade. Por exemplo, a reciclagem de resíduos de papel de escritório para confecção de papelão para embalagens.
- Compostagem: reaproveitamento da matéria orgânica dos resíduos sólidos para aplicação na agricultura, após sua estabilização biológica.
- Recuperação: reaproveitamento do resíduo após a extração de certas substâncias (ZANTA; FERREIRA, 2003).
- Recuperação Energética: utilização dos resíduos como fonte de energia, normalmente por meio de transformação térmica, como no caso de reaproveitamento de gases gerados na etapa de transformação biológica para aquecimento de ambientes, como combustível para motores, ou na geração de eletricidade através da incineração de resíduos.

5 MARCO REGULATÓRIO DO SETOR

O marco regulatório do setor de saneamento foi instituído por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, após longo período de discussões, em que, desde o fim do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1990, o setor de saneamento viveu a ausência de diretrizes claras.

Entre a concepção do PLANASA e a instituição do novo marco regulatório, a realidade do Brasil mudou em muitos aspectos, entre os quais a urbanização acelerada e a formação de grandes áreas conurbadas,

que justificaram as dúvidas em relação à tradicional titularidade municipal dos serviços de saneamento, uma vez que os impactos da gestão em uma localidade passam a ter significativa repercussão extraterritorial nos municípios que compartilham o mesmo sistema integrado. Considerando que, no Brasil, nunca foi dada a devida atenção à destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos e que os municípios priorizaram as soluções imediatas de limpeza pública e coleta domiciliar, a discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento não atingiu de forma concreta a gestão dos resíduos sólidos. Entretanto, considerando a mobilização política para promoção da destinação adequada dos resíduos e a necessidade de ganhos de escala para proporcionar sustentabilidade econômica e/ou a viabilização da aplicação de tecnologias mais limpas, favorecidas por incentivos como o sistema de crédito de carbono, haverá maior necessidade de cooperação federativa, o que exigirá o desenvolvimento de políticas regionais.

Entre os princípios da política nacional de saneamento (BRASIL, 2007), podem-se destacar:

- Universalização do acesso.
- Integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados.
- Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente.
- Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais.
 - Eficiência e sustentabilidade econômica.
- Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados.
 - Controle social.

- Segurança, qualidade e regularidade.

Apesar de tangenciar a atribuição de titularidade dos serviços e a distribuição explícita de competências entre Estados e Municípios, uma das questões centrais para o desenvolvimento de políticas públicas para o setor, o marco regulatório do saneamento introduziu diversos conceitos e diretrizes, dentre os quais são destacados:

- Inclusão dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de drenagem de águas pluviais urbanas como serviços de saneamento básico, em conjunto com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.
- Separação das funções de planejamento, operação dos serviços, controle social e regulação, devendo esta última ser exercida por entidade com independência decisória e autonomia financeira e administrativa. Salienta-se que, por definição do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, a entidade reguladora apresenta funções específicas, que não devem ser acumuladas com as funções do prestador de serviços (BRASIL, 2010b).
- Possibilidade de aplicação de diversas formas de subsídios, inclusive diretos aos usuários e entre localidades, nas hipóteses de gestão associada ou de prestação regionalizada.
- Indicação da forma preferencial de cobrança pelos serviços, tarifas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, taxas ou tarifas para os serviços de manejo de resíduos sólidos; e tributos, inclusive taxas, para o manejo de águas pluviais urbanas.
- Obrigatoriedade de planejamento pelo titular, como condição para o acesso a recursos federais, sendo a execução do plano acompanhada pela entidade reguladora.
- Estabelecimento de um rol mínimo normativo a ser implantado pela entidade reguladora.
- Estabelecimento de mecanismos para respostas às solicitações e reclamações de usuários acerca da prestação dos serviços.
 - Condições de aplicação de reajustes e revisões tarifárias, visando à

modicidade tarifária, à sustentabilidade e ao equilíbrio econômico-financeiro em regime de eficiência, que poderá levar em consideração fatores de produtividade, com base em indicadores de outras empresas do setor.

6 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A discussão sobre a Política Nacional de Resíduos é tão ou mais antiga que a da atual Política Nacional de Saneamento Básico. Desde a época em que não se tinha a convicção de que os serviços de manejo de resíduos sólidos seriam regulados pela mesma política aplicada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Enquanto o desenvolvimento da Política Nacional de Saneamento Básico foi articulado pelo Ministério das Cidades, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi conduzida pela área ambiental. Esta, instituída por meio da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, posteriormente às diretrizes nacionais para o saneamento básico, acabou não revogando quaisquer dos instrumentos desta última, incorporando as mesmas diretrizes relativas aos resíduos sólidos urbanos e disciplinando aspectos adicionais aos resíduos sólidos urbanos, além de outros aspectos específicos da gestão dos demais tipos de resíduos.

Destacam-se, a seguir, alguns dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- A prevenção e a precaução.
- O poluidor-pagador e o protetor-recebedor.
- A visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública.
 - O desenvolvimento sustentável.
- A ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida, e a redução do im-

pacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

- A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e dos demais segmentos da sociedade.
- A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.
- O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.
 - O respeito às diversidades locais e regionais.
 - O direito da sociedade à informação e ao controle social.
 - A razoabilidade e a proporcionalidade.

Entre as principais características da Política Nacional de Resíduos Sólidos, destacam-se:

- Definição de prioridades para gerenciamento dos resíduos, pela ordem, não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.
- Definição de atribuições entre a União, os Estados e os Municípios. Cabe aos Estados, inclusive, promovendo a integração da gestão das regiões metropolitanas, além do controle e fiscalização das atividades geradoras pelo órgão estadual integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).
- Definição de responsabilidades entre o setor público, o setor empresarial e a coletividade, inclusive a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.
- Obrigação de instituição de sistema de logística reversa para agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletrônicos.
- Institui os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, a serem elaborados pelos geradores, para os resíduos não equiparados aos resíduos domiciliares.

- Proíbe o lançamento de resíduos sem tratamento nos aterros sanitários, que devem receber apenas rejeitos.
- Estabelece o aterro sanitário como a solução tecnológica para a disposição final dos rejeitos regulados pela Lei.

7 PANORAMA GERAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Os serviços de resíduos sólidos, no Brasil, passam por um processo de organização e estruturação institucional iniciado recentemente, e, apesar da ausência de dados mais completos, de abrangência nacional, as informações existentes permitem traçar um quadro geral do estágio de desenvolvimento atual da prestação dos serviços.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2010), a Região Sudeste é responsável pela maior quantidade coletada, com 53%, e a Região Nordeste vem a seguir, com 22% do total de resíduos sólidos urbanos gerados no Brasil no ano de 2009.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) realizou, em 2008, diagnóstico no Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS, 2010) composto por dados de 9,4% dos municípios brasileiros, que representavam 65,5% da população urbana do Brasil. Em relação aos serviços de resíduos sólidos urbanos, a cobertura da população urbana pelo serviço de coleta atinge quase 100% (PMSS, 2010), o que representa um nível excelente de atendimento. Ressalve-se que a informação do SNIS tem origem em dados fornecidos voluntariamente pelos municípios, e, apesar de haver um trabalho de verificação de consistência e correção de dados, as informações não são auditadas ou certificadas.

Outrossim, diversas outras fontes de informação têm corroborado a conclusão de que o nível de atendimento por coleta de resíduos sólidos urbanos está entre os melhores, comparado ao desempenho relativo à

universalização de outros serviços de saneamento. Por exemplo, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) verificou que 100% dos municípios dispunham de serviços de manejo de resíduos sólidos (IBGE, 2010), indicador melhor que a quantidade de municípios onde existiam serviços de abastecimento de água (99,4%), serviços de manejo de águas pluviais (94,5%) ou esgotamento sanitário (55,2%).

Por outro lado, apenas 57% da destinação dos resíduos era realizada de forma adequada (ABRELPE, 2010) e os outros 43%, de forma inadequada. Conclui-se, portanto, que a maior deficiência do setor está nas fases de tratamento e disposição final dos serviços de resíduos sólidos urbanos.

8 O PAPEL DOS AGENTES

A divisão de atribuições relativas aos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos é similar à divisão estabelecida para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com a separação de papéis entre os titulares dos serviços, que estão a cargo, por exemplo, do planejamento do setor, da operação, do controle social e da regulação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos não modifica o tratamento dado aos serviços de manejo de resíduos sólidos disciplinados na Lei nº 11.445/2007. Ao contrário, com frequência faz referência direta à Política Nacional de Saneamento Básico, seja ratificando seus termos, seja complementando ou disciplinando aspectos diversos relativos a outros tipos de resíduos, tais como os resíduos dos serviços de saúde ou da construção civil.

À parte algumas relevantes responsabilidades comuns e de natureza transversal, como a promoção da educação ambiental, destacam-se, a seguir, algumas atribuições para os diferentes agentes intervenientes na gestão dos resíduos sólidos, segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- União: elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; propor ou avaliar iniciativas para a implantação de sistemas de logística reversa, por meio de acordos setoriais; gerenciar os sistemas de informação sobre resíduos sólidos (SINIR) e saneamento básico (SINISA), de forma conjunta com Estados e Municípios; apoiar os Estados e Municípios no desenvolvimento dos respectivos sistemas de informações; promover estudos e incentivar a pesquisa no setor; fomentar financeiramente o setor, mediante incentivos fiscais, creditícios, cessão de terrenos públicos, pagamento por serviços ambientais e outros, inclusive apoio ao desenvolvimento de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e demais iniciativas decorrentes da Convenção *Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas*; regular e gerir os resíduos radioativos por meio da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).
- Estados: elaborar os respectivos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos; gerenciar o respectivo sistema estadual de informações sobre resíduos sólidos e o sistema estadual de informações sobre saneamento básico, de forma articulada com o SINIR e o SINISA; apoiar as iniciativas consorciadas ou compartilhadas entre Municípios para a gestão dos resíduos sólidos; promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções de interesse comum na gestão de resíduos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.
- Municípios: elaborar os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; promover a gestão integrada de resíduos sólidos; gerenciar o sistema municipal de informações sobre resíduos e o sistema municipal de informações sobre saneamento básico.
- Titular dos serviços: planejar e prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos; instituir a coleta seletiva com segregação, no mínimo, entre resíduos secos e úmidos, estendendo a segregação conforme suas metas de planejamento; priorizar a participação de catadores, por meio de cooperativas ou associações, no processo de coleta seletiva ou logística reversa.
 - Usuários dos serviços de limpeza pública e resíduos sólidos ur-

banos ou consumidores: disponibilizar, de forma adequada, os resíduos para coleta; observar os requisitos específicos onde houver coleta seletiva ou quando instituídos sistemas de logística reversa; efetuar o pagamento em razão da prestação do serviço, quando exigível; fornecer as informações para a gestão dos serviços.

- Geradores de resíduos especiais: elaborar o plano de gerenciamento de resíduos; promover as medidas necessárias para não geração e redução, bem como observar as demais prioridades no processo de gestão dos resíduos, na reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.
- Operadores de manejo de resíduos sólidos urbanos: executar os serviços de forma eficiente e de acordo com o plano do titular dos serviços; atender às normas da entidade reguladora; atender às solicitações pertinentes dos usuários; fornecer as informações para o planejamento e gestão dos serviços.
- Operadores de resíduos perigosos: elaborar plano de gerenciamento de resíduos perigosos e submetê-lo ao órgão competente, do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) ou do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA); obter a licença ambiental pertinente; manter o cadastro no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- Órgãos ambientais: licenciar as atividades potencialmente poluidoras; fiscalizar o manejo de resíduos sólidos perigosos, exceto os resíduos dos serviços de saúde e agrossilvopastoris; gerir o cadastro de operadores de resíduos perigosos.
- Vigilância Sanitária: promover o monitoramento e fiscalização sanitária; regular os resíduos dos serviços de saúde.
- Atenção à Sanidade Agropecuária: promover o monitoramento e fiscalização agropecuária, incluindo a vigilância e defesa sanitária vegetal e animal, a inspeção e a fiscalização de insumos e serviços agropecuários em quaisquer de suas fases, inclusive subprodutos e resíduos (BRASIL, 2006).

- Agências Reguladoras dos serviços de saneamento básico: estabelecer normas para os serviços de resíduos sólidos urbanos; definir tarifas ou verificar os custos do serviço em regime de eficiência para referência no estabelecimento de taxas, conforme o modo de remuneração dos serviços; fiscalizar os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos; verificar o cumprimento dos planos de saneamento, inclusive quanto às metas para a prestação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos urbanos; realizar a mediação de conflitos entre os usuários e os operadores de resíduos sólidos urbanos.

- Responsabilidade compartilhada: os fabricantes, importadores, comerciantes e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida do produto, que deverá ser implementado de forma individualizada e encadeada.

Ressalte-se que uma mesma entidade pode exercer mais de um papel, tais como de geradora e operadora dos resíduos, ou papéis complementares, por exemplo, o de Poder Público Municipal e de titular dos serviços.

9 DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA AS AGÊNCIAS RE-GULADORAS

A seguir, são propostas cinco diretrizes estratégicas para as Agências Reguladoras, com fundamento no panorama técnico e institucional apresentado neste artigo, objetivando contribuir preliminarmente para a discussão e a definição do modelo de regulação dos serviços de resíduos sólidos urbanos:

- Prioridade para as fases de tratamento e disposição final: a maior demanda por regulação é, sem dúvida, sobre as fases de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos. Mesmo se desconsideradas as questões de natureza institucional ou operacional para a realização da atividade de regulação da prestação dos serviços de manejo de resíduos

sólidos urbanos, destaca-se a necessidade de priorizar o monitoramento e o controle destas fases, em razão da sua pressão ambiental, já em estado grave e ainda crescente.

- Inserção das Agências Reguladoras de âmbito regional já instituídas como entidades preferenciais para a delegação da regulação dos serviços consorciados de gestão de resíduos sólidos urbanos: a Lei nº 12.305/2010 incentiva a formação de consórcios públicos regionais entre municípios para gestão do tratamento e a disposição final de resíduos sólidos. Considerando-se que a atividade de regulação é onerosa e exige elevada especialização, seria mais eficiente a delegação para uma Agência Reguladora já implantada e que tenha demonstrado competência técnica para a regulação, principalmente nos serviços de saneamento básico. A atuação de uma única entidade reguladora no âmbito estadual poderia contribuir para a economicidade da atividade de regulação em razão da maior escala, fator que fundamentou a concepção multissetorial de muitas dessas Agências Reguladoras, alternativamente à existência de várias entidades microrregionais, cada uma com atuação em um único setor.

- Articulação com o poder público municipal para a regulação da fase de coleta: apesar do quadro satisfatório, em relação à cobertura dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, existem alguns problemas frequentes em relação a esta etapa dos serviços, não detalhados ao longo deste artigo, que poderiam justificar a demanda pela atividade específica de regulação, tais como a organização do trabalho dos catadores, a regularidade dos processos de contratação de serviços terceirizados ou concedidos e a eficiência dos serviços. Entretanto, considerando a existência de uma cultura operacional efetiva de coleta sob a gestão municipal, justificase a realização de parcerias com os municípios para o desenvolvimento da regulação nesta fase, por exemplo, por meio da cooperação na atividade de fiscalização da coleta, onde a fiscalização direta, contínua e presencial, e o atendimento das solicitações de usuários poderiam ser exercidos por autoridades municipais, atividade esta que é prática estabelecida na gestão dos resíduos municipais. Já as Agências Reguladoras executariam fiscali-

zações periódicas e o acompanhamento e monitoramento indireto da coleta, a regulação econômica dos serviços e a regulação integral das etapas de transbordo, tratamento e disposição final, além da normatização, em conjunto com os municípios integrantes do consórcio.

- Aumento da capacidade operacional das Agências Reguladoras: a ampliação do escopo de atuação da Agência para a regulação de um novo serviço público, naturalmente, enseja a necessidade de aumento da capacidade operacional das Agências Reguladoras. Ademais, é importante considerar que a natureza da atividade de gestão de resíduos sólidos exige maior presença da fiscalização direta se comparada aos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.
- Participação ativa no desenvolvimento da Política Estadual de Saneamento Básico e da Política Estadual de Resíduos Sólidos: vários estados já tomaram a iniciativa de formular as respectivas políticas de saneamento.

Neste contexto, desponta a necessidade de gerar mecanismos para promover a regionalização da prestação dos serviços, inclusive por meio da uniformidade de regulação, com a finalidade de proporcionar a viabilidade técnica e econômica da universalização do atendimento. Considerando requisitos como transparência e tecnicidade para o exercício da regulação, as Agências Reguladoras constituem-se como alternativa real que de forma eficiente, conforme demonstrado ao longo da sua atuação sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, podem contribuir para solucionar os principais problemas do manejo de resíduos no país.

10 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A importância da gestão dos resíduos sólidos urbanos tem alcançado destaque entre os temas ligados ao meio ambiente, principalmente no que diz respeito à disposição adequada dos resíduos, considerando o

aumento acelerado do volume gerado e do risco potencial, em razão do desenvolvimento econômico e das mudanças nos hábitos de consumo.

Refletindo as pressões da sociedade, o poder público tem sido compelido a apresentar um modelo de gestão sustentável. Entretanto, a organização tradicional dos serviços, executada de forma direta ou terceirizada pelos municípios, sem uma fonte segura de financiamento ou de processos institucionalizados de planejamento e de monitoramento e avaliação sistemática de resultados, não respondeu de forma eficaz às novas demandas. Neste sentido, o papel da regulação dos serviços, ainda praticamente desconhecido pela sociedade, exerce importância fundamental, na medida em que pode conferir maior transparência às ações e proporcionar sustentabilidade à prestação dos serviços, especialmente em relação à garantia para investimentos de longo prazo de maturação, como é o caso dos aterros sanitários, cuja vida útil pode ultrapassar 20 anos.

Entretanto, o sucesso da regulação depende do desenho de modelos eficientes, que, entre outros aspectos, devem proporcionar uma remuneração atrativa e motivar a permanência de profissionais qualificados para o exercício da atividade regulatória, ao mesmo tempo sem onerar demasiadamente os serviços já carentes de recursos para seu desenvolvimento.

Se, por um lado, a estrutura enxuta e altamente capacitada das Agências Reguladoras permite eficiência e economicidade em sua tarefa de regulação dos serviços, por outro, a falta de permeabilidade para responder de forma ágil às demandas locais e à necessidade de monitoramento contínuo e próximo, exigível para essa modalidade de serviço, é um obstáculo imediato. Para superá-lo, é de fundamental importância a realização de parcerias com os municípios.

Considerando o exposto, sugerimos os seguintes encaminhamentos a respeito das providências, no âmbito das Agências Reguladoras, relativas à regulação dos serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos:

- Definir as diretrizes para a atuação das Agências Reguladoras na

regulação dos resíduos sólidos urbanos.

- De acordo com as diretrizes estabelecidas, aprofundar os estudos no sentido de estabelecer a forma de atuação das Agências Reguladoras, a estrutura das mesmas e os respectivos custos para a regulação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.

- Estabelecer uma agenda, em conjunto com os órgãos de formulação das políticas públicas de saneamento básico nos estados, contemplando ações articuladas, para discussão e implantação de leis estaduais de Saneamento Básico.

- Manter a interlocução com os setores de interfaces com as políticas públicas de saneamento, em especial as áreas de saúde e meio ambiente, além de representação dos municípios, por intermédio, por exemplo, das Associações dos Municípios, inserindo-as nas discussões, na medida em que as estratégias para a formulação e a implantação da nova política estadual de saneamento forem estabelecidas, em conjunto com os órgãos de formulação de políticas estaduais. Na área ambiental, devem as Agências Reguladoras participar da elaboração das Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos.

REFERÊNCIAS

ABAR. Saneamento Básico: Regulação 2011. Brasília, 2011.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2009.** São Paulo, 2010.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 2.968**, de 3 de agosto de 1978. Aprova o regulamento de limpeza urbana de Belo Horizonte. Disponível em: http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/238132/lei-2968-78-belo-horizonte-mg Acesso em: 30 dez. 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. **Diário**

Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 mar. 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 2010b.

BRASIL. Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001. Dispõe sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 3 ago. 2010.

FORTALEZA. **Lei nº 8.408**, de 24 de dezembro de 1999. Dispõe sobre os serviços e gestão de resíduos sólidos de Fortaleza. Disponível em: http://www.sms.fortaleza.ce.gov.br/sms_v2/vigiliancias_SanitariaLegis-lacao8408.asp Acesso em: 30 dez. 2010.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Brasília, 2008.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.** Rio de Janeiro, 2010.

MONTEIRO, J.H.P. et al. Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

PMSS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos: 2008. Brasília: MCIDADES; SNSA, 2010.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.273**, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a gestão do sistema de limpeza urbana no Município do Rio de Janeiro. Disponível em:http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/264300/lei-3273-01-rio-de-janeiro-rj Acesso em: 30 dez. 2010.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.478**, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo. Disponível em: http://www.fm.usp.br/gdc/docs/pgrss_2_Lei-13478%20%20grandes%20geradores%20Grupo%20D.pdf Acesso em: 30 dez. 2010.

ZANTA, V.M.; FERREIRA, C.F.A. Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos. In: CASTILHOS JR., J.A. **Resíduos Sólidos Urbanos:** aterro sustentável para municípios de pequeno porte. Rio de Janeiro: ABES, RIMA, 2003.

PARECERES

AGERGS

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

DIRETORIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

INFORMAÇÃO DJ-AGERGS N.º 80/2010

Expediente: 252-3900/10-0 **Origem:** Direção-Geral

Objeto: Concessão administrativa para construção e gestão do Complexo

Prisional da Região Metropolitana.

CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. Licitação para concessão administrativa da construção e gestão do Complexo Prisional da Região Metropolitana. Inexistência de competência da AGERGS para a regulação da referida concessão em face do que dispõe a Lei Estadual n.º 10.931/97.

Senhor Diretor-Geral:

Trata-se de expediente administrativo instaurado para análise e manifestação desta Diretoria acerca da minuta de edital de licitação para concessão administrativa de construção e gestão do Complexo Prisional da Região Metropolitana a ser instalado no Município de Canoas.

Conforme dispõe o edital, o Complexo Prisional terá unidades penais masculinas e femininas para cumprimento de penas em regime fechado e semi-aberto, além de unidades de apoio administrativo, de saúde e de amamentação e berçário.

O prazo da concessão será de 27 anos. O valor estimado do contrato é de R\$ 2.818.500.000,00. A contraprestação da concessionária será paga mensalmente pelo Estado mediante recursos orçamentários.

Cumpre salientar que, além da construção do Complexo Prisional, a concessão administrativa abrange, em síntese, as seguintes atividades: a) assistência social, jurídica, psicológica, médica, odontológica, psiquiátrica, educacional, esportiva e religiosa aos sentenciados; b) segurança interna das unidades prisionais; c) alimentação; d) lavanderia; e) fornecimento de vestuário e material de higiene; f) fornecimento de material escolar; g) segurança e controle interno; h) gerenciamento de documentos; i) serviços de manutenção da infraestrutura (civil, hidráulica e elétrica); j) limpeza interna e externa; k) gestão de resíduos; e l) sinalização de ambientes.

Cabe observar, ainda, que **o contrato prevê a contratação de um Verificador Independente** para o monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho da concessionária (fls. 87; 108/109; 111).

É o breve relatório.

Inicialmente entende-se que é necessário tecer algumas considerações sobre as parcerias público-privadas e, em especial sobre a concessão administrativa, que é a espécie de concessão adotada para o Complexo Prisional da Região Metropolitana.

As parcerias público-privadas resultaram da necessidade do Poder Público de atrair a iniciativa privada para a execução de obras e serviços de grande porte em razão da escassez de recursos públicos. Verificou-se que apenas a cobrança de tarifas prevista na Lei Federal n.º 8.987/95 não constituía mais atrativo suficiente para que a iniciativa privada se interessasse em contratar determinados serviços com a Administração, sobretudo em se tratando de investimentos de grande porte.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, ao abordar o fundamento para a criação da Lei Federal nº 11.079/04, esclarece que:

¹ Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas Disponível em http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/reflexões sobre as parcerias público-privadas. Acesso em 21 jun. 2010.

"Pela justificativa que acompanhou o projeto de lei ao Congresso Nacional, verifica-se que os objetivos são o de suprir a falta de disponibilidade de recursos financeiros, aproveitar a eficiência do setor privado, obter investimentos que supram as demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infra-estrutura viária ou elétrica."

No Brasil, a Lei Federal n.º 11.079, de 30.12.2004, instituiu normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada e criou duas novas espécies de concessão com requisitos específicos e regime jurídico próprio – a concessão patrocinada e a concessão administrativa -, permanecendo a disciplina da concessão comum na Lei Federal nº 8.987/95.

Na concessão comum, a Administração delega serviços a entidades públicas ou privadas, por conta e riscos destas, com remuneração paga, em regra, pelo usuário mediante tarifa cobrada pelo uso do serviço.

Os contratos de parceria público-privada constituem, em linhas gerais, contratos de colaboração entre o Estado e o particular, por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado realiza a obra e presta o serviço contratado, que pode incluir também a gestão do empreendimento, cabendo-lhe antecipar recursos financeiros que o Estado em regra não dispõe.

Por outro lado, o parceiro público promove a satisfação do interesse público mediante a adoção de modelos contratuais que efetivamente possibilitam maior atratividade para empreendimentos que exigem vultosos investimentos, viabilizando ou qualificando a prestação de atividades administrativas importantes para o Estado e de serviços públicos à sociedade.

Para isso, o parceiro público realiza aporte integral (concessão administrativa) ou parcial de recursos financeiros (concessão patrocinada), porém de modo diferido, após a conclusão da obra ou a disponibilização do serviço. Além disso, os riscos contratuais, que em uma concessão comum caberiam ao particular, são repartidos com o Estado, o que é decisivo para viabilizar determinados serviços, sejam públicos, sejam administrativos.

Assim, as atuais parcerias público-privadas reduzem custos de infraestrutura, fomentam investimentos privados e diminuem despesas públicas, surgindo como nova opção de política pública para garantir o cumprimento dos serviços públicos ou desempenho de atividades administrativas relevantes para a Administração.

Conforme lição de Hélio Saul Mileski², pode-se estabelecer as características peculiares das parcerias público-privadas da sequinte forma:

"Nessa forma de contratação – parceria público-privada-, por ser um sistema de colaboração, há um compartilhamento de investimentos, riscos, ganhos e responsabilidades. O Poder Público, a toda evidência, somente poderá contratar obras de infra-estrutura e prestação de serviços que atendam ao interesse público, que não sejam indelegáveis e que possuam atendimento aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, juntamente com os da legitimidade e economicidade. A empresa privada colaboradora deverá realizar os investimentos necessários à realização das obras ou prestação de serviços objeto do contrato, responsabilizando-se pela sua correta execução e manutenção, com a finalidade de atendimento ao interesse coletivo, partilhando riscos e ganhos do empreendimento realizado.

Nesses termos, objetivamente, pode-se definir parceria públicaprivada como uma forma de colaboração, fixada em contrato, com relação negocial, para obtenção de metas de interesse coletivo, embora a finalidade lucrativa do particular, envolvendo integrantes do setor público e do setor privado."

Antes de abordar a concessão administrativa, cabe referir que na concessão patrocinada³, o concessionário é remunerado não somente pelas tarifas pagas pelos usuários, mas também com aporte de recursos orçamentários do Estado. Seu objeto é a prestação de serviços públicos econômicos, tal como ocorre na concessão comum disciplinada pela Lei Federal n.º 8.987/95.

² Parcerias Público-Privadas: Fundamentos, Aplicação e Alcance da Lei, Elementos Definidores, Princípios, Regras Específicas para Licitações e Contratos, Aspectos Controvertidos, Controle e Perspectivas de Aplicação da Lei nº 11.079, de 30.12.2004. Revista Interesse Público. № 29. P. 71.

Por outro lado, a concessão administrativa abrange a delegação de serviços públicos e a prestação de atividades administrativas, como se pode verificar da redação do artigo 2º, § 2º, da Lei Federal n.º 11.079/04:

"Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

ſ...1

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."

Do conceito legal de concessão administrativa pode-se extrair suas duas subespécies, quais sejam: a concessão administrativa de serviços públicos (a Administração na posição de usuária indireta) e a concessão administrativa de serviços ao Estado (a Administração na posição de usuária direta). Gustavo BINENBOJM⁴ conceitua a concessão administrativa de **serviços públicos** como:

"Espécie do gênero concessão de serviço público, sendo este prestado diretamente ao usuário, sem cobrança de qualquer tarifa, e sendo o concessionário remunerado por contraprestação pecuniária do Poder Público (em conjunto ou não com outras receitas alternativas). Em tal hipótese, a Administração Pública é de ser considerada a usuária indireta dos serviços, vez que estes são prestados diretamente pela concessionária à população. Este seria o caso, por exemplo, de um serviço de coleta de lixo, sem cobrança de tarifa dos usuários diretos."

Por sua vez, Carlos Ari SUNDFELD⁵ define a concessão administrativa de **serviços ao Estado** como aquela que:

³ Art. 2º, § 1º, da Lei Federal n.º 11.079/04: "Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado."

⁴ As Parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, nº. 241, jul-set. 2005. p. 162

⁵ Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30.

"Tem por objeto os mesmos serviços a que se refere o art. 6º da Lei de Licitações, isto é, o oferecimento de utilidades à própria Administração, que será havida como usuária indireta dos serviços e versará a correspondente remuneração.

Quanto a esses aspectos a concessão administrativa de serviços ao Estado aproxima-se do contrato administrativo de serviços regido pela Lei de Licitações.

Mas há elementos importantes que, diferenciando-os, aproximam a concessão administrativa de serviços ao Estado da tradicional concessão de serviços públicos.

Enquanto o contrato de serviços resume-se à prestação de serviços, a concessão administrativa de serviços ao Estado inclui também a realização, pelo concessionário, de investimento mínimo de R\$ 20 milhões (Lei das PPPs, art. 2º, § 4º, I) na criação, ampliação ou recuperação, por meio de execução de obra ou fornecimento de bens (art. 2º, § 2º), de infra-estrutura necessária aos serviços prestados com base nela por ao menos cinco anos (art. 2º, § 4º, II)."

Novamente, ao estabelecer a diferença entre as duas subespécies de concessão administrativa, Gustavo Binenbojm⁶, esclarece:

"A lógica econômica da concessão administrativa de serviço público assemelha-se à da concessão patrocinada, por envolver serviços econômicos não auto-sustentáveis. A diferença é que nesta modalidade, por razões técnicas, políticas ou econômicas, não se assegura viável a cobrança de qualquer tarifa dos usuários diretos, o que justifica que a contraprestação do concessionário fique a cargo do Poder Público, total ou parcialmente (caso haja receitas alternativas suscetíveis de serem geradas).

A lógica econômica da concessão administrativa de serviços ao Estado prende-se não apenas ao esgotamento da capacidade de endividamento e investimento do Estado, mas também à busca por um aumento do grau de eficiência na gestão de obras e serviços públicos e no dispêndio de recursos oficiais."

Discorrendo sobre o tema, Alexandre Santos de Aragão⁷ apresenta, a título exemplificativo, as seguintes atividades que podem ser objeto de

concessão administrativa: a) serviços públicos econômicos em que o Estado decida não cobrar tarifa dos usuários (rodovia em uma região muito pobre); b) serviços públicos sociais como educação, saúde, cultura e lazer; c) atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia; d) atividades internas da Administração Pública (construção de creches ou restaurantes para servidores públicos).

Como se percebe, a concessão administrativa *pode* destinar-se a delegação de serviço público, como também *pode* servir à execução de atividades administrativas de interesse do Estado pelo parceiro privado. Daí a importância de conhecer as linhas básicas dessa espécie de concessão, uma vez que a AGERGS, por prescrição legal, tem competência para a regulação de serviços públicos delegados. Assim, veja-se o que estabelece a Lei Estadual n.º 10.931/97 em relação às competências da AGERGS:

"Art.20- Constituem objetivos da AGERGS:

- I assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;
- II garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;
- III zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados.
- Art. 3º Compete à AGERGS, a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul e de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual.

Parágrafo único – a atividade reguladora da AGERGS será exercida, em especial, nas seguintes áreas:

- a) saneamento;
- b) energia elétrica;

⁶ Ob. cit., p. 163.

Delegações de serviço público. Revista Interesse Público n.º 40, nov./dez. de 2006. Porto Alegre: Notadez. p. 122/123.

- c) rodovias;
- d) telecomunicações:
- e) portos e hidrovias;
- f) irrigação;
- g) transportes intermunicipais de passageiros, inclusive suas estações;
- h) aeroportos;
- i) distribuição de gás canalizado;
- j) inspeção de segurança veicular."

Por seu turno, a Lei Estadual n.º 12.234/2005, que disciplina a licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito do Estado, dispõe, em relação à AGERGS, que:

> "Art. 33 - Caberá à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul -AGERGS, nos termos de sua competência, exercer a regulação dos serviços públicos delegados sob a forma de parceria público-privada." (grifou-se)

Portanto, cumpre delimitar exatamente as competências da AGERGS em matéria de parceria público-privada, considerando a legislação acima referida e, especialmente, o contrato de concessão administrativa submetido ao exame desta Diretoria.

Tendo em vista que é pressuposto da atuação regulatória da AGERGS a delegação de serviços públicos, cumpre apresentar a definição de serviço público e verificar se o objeto do contrato em questão o abrange. Veja-se o que diz Celso Antônio Bandeira de Melo8:

"Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade

ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos

deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto consagrador de prerrogativas especiais - instituídos em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo." (grifou-se)

administrados, que o Estado assume como pertinente a seus

Há que fazer importante distinção entre serviço público e função estatal. Esta é constituída de atividades inerentes à existência do Estado e que, por isso, não podem ser delegadas, ao contrário do que ocorre com os serviços públicos, que admitem delegação. Marçal Justen Filho⁹ observa, com a habitual propriedade:

> "No Brasil, serviço público, não é sinônimo de atividade estatal. Há atividades estatais que não se configuram como serviço público. Aliás, até se pode afirmar que as competências estatais mais basilares não são reconhecidas como "serviço público".

> Na esteira do pensamento italiano, reputa-se que certas atuações estatais envolvem manifestação inerente de competências políticas, tal como se passa com as funções legislativa e jurisdicional. Somente se poderia considerar tais atividades como serviço público se a expressão fosse aplicada em sentido amplíssimo.

> Sempre que uma atividade estatal for inerente à organização política do Estado, não se caracterizará um serviço público em sentido estrito e técnico jurídico. [...] Aí se encontram as funções públicas que se constituem em núcleo das competências dos Três Poderes (aí incluídos, inclusive, Ministério Público e Tribunal de Contas), em que se retrata a soberania estatal e a garantia de um regime republicano, em que o poder seja exercitado de modo democrático." (grifou-se)

Percebe-se, portanto, que o objeto do contrato de concessão ora analisado tem por objeto a prestação de serviços ao Estado, ou seja, não envolve a prestação de serviços públicos pelo concessionário, mas sim atividades

⁸ Curso de Direito Administrativo. 15. ed. ref., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 612.

⁹ Teoria Geral das Concessões de Servico Público, São Paulo; Dialética, 2003, p. 21/22

administrativas de suporte ao desempenho de funções típicas e indelegáveis do Estado, que é a segurança pública e a execução de sanções penais, atividades que envolvem o monopólio do uso da força.

Com efeito, no contrato de concessão do Complexo Prisional não há utilidades materiais estabelecidas como serviço público prestadas destacadamente aos usuários. Os apenados serão *beneficiários* de uma atividade de suporte à segurança pública que possibilitará que o cumprimento da pena seja realizado com dignidade e com vistas à ressocialização.

A sociedade, por seu turno, também será beneficiária dessa concessão, pois a parceria público-privada em questão tem por finalidade propiciar maior efetividade na persecução criminal e na segurança, além do que a real possibilidade de ressocialização do apenado contribui para a redução da criminalidade.

Como se vê, o alcance social da concessão administrativa do Complexo Prisional é de alta relevância. Contudo, **não há que falar em prestação de serviço público no sentido técnico-jurídico, o que impede o exercício das competências regulatórias pela AGERGS**, uma vez que estas pressupõem, por disposição de lei, a existência de serviços públicos delegados, como já salientado.

Assim, torna-se necessário interpretar o art. 33 da Lei Estadual n.º 12.234/05 em conformidade com a Lei Estadual n.º 10.931/97, que fixa as competências da AGERGS e o alcance de sua atuação, e ainda com atenção ao objeto da concessão pública, que deverá envolver necessariamente serviço público no sentido jurídico desse termo.

DIANTE DO EXPOSTO, conclui-se que, apesar da importância do contrato analisado e de seu inegável alcance social, a concessão administrativa para a construção e gestão do Complexo Prisional da Região Metropolitana não tem por

objeto a prestação de serviço público delegado, o que impede a atuação da AGERGS em face das competências estabelecidas na Lei Estadual n.º 10.931/97.

Opinamos ainda, em razão da natureza da matéria ora tratada, pelo encaminhamento deste parecer ao Conselho Superior para apreciação e deliberação.

É a informação.

Em 02 de julho de 2010.

Sheila Matos da Fonseca Técnica Superior OAB/RS 59.070 Luciana Luso de Carvalho Diretora Jurídica OAB/RS 34.439

AGERGS

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

DIRETORIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

INFORMAÇÃO DJ-AGERGS N.º 150/2010

Expediente: 272-3900/10-4

Origem: Diretoria-Geral

Objeto: Regulação da distribuição do gás canalizado.

DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO. Proposta de revisão da Informação n.º 031/2000, emitida pela PGE em 26 de dezembro de 2000, que excluiu das competências da AGERGS a regulação do serviço público de distribuição do gás canalizado prestado pela SULGÁS. Necessidade de reexame da questão à luz dos aspectos jurídicos e econômicos do setor de gás, bem como da moderna teoria da regulação. A titularidade estadual do serviço público de distribuição de gás canalizado é determinante para a regulação atribuída na Lei Estadual n.º 10.931/97 à AGERGS. Precedentes estaduais e federais de regulação do serviço público exercido por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Senhor Diretor-Geral:

Trata-se de expediente instaurado em decorrência da Resolução n.º 1216/2010, emitida pelo Conselho Superior da AGERGS, para o exame da possibilidade de revisão da Informação n.º 031/2000, emitida pela Procuradora do Estado Maria Tereza Oltramari Velasques em 04 de novembro de 1999, aprovada pelo Procurador-Geral do Estado em 26 de dezembro de 2000.

Nessa informação entendeu-se, em síntese, que a AGERGS não detém competência para a regulação da distribuição do gás canalizado com base nos seguintes argumentos: a) a AGERGS é "entidade auxiliar do Executivo", razão pela qual é ao "Chefe do Executivo e ao Secretariado que deve ela, efetivamente, obediência"; b) a Lei Estadual n.º 10.931/97 atribuiu à AGERGS, de modo inconstitucional, competências exclusivas do Poder Concedente, como, por exemplo, a fixação de tarifas; c) inexistência de delegação propriamente dita para a prestação do serviço de distribuição de gás canalizado, uma vez que a SULGÁS é sociedade de economia mista estadual; e d) a regulação dos serviços públicos pela AGERGS somente pode ocorrer diante de delegação à iniciativa privada.

Com fundamento em tais premissas, a PGE concluiu "pela inconstitucionalidade e ilegalidade da Resolução n.º 45, de 03.08.1999, do Conselho Superior da AGERGS, seja pelos motivos externados nas Informações n.º 10/99 e 25/99 da Procuradoria-Geral do Estado, seja por ausência de competência legal para atuar como reguladora dos serviços públicos prestados pela SULGÁS – empresa integrante da Administração indireta estadual – tanto no que se refere à convalidação de reajustes, alteração de tarifas, homologação destas, revisão ou qualquer outra atuação de que trata a Lei n.º 10.931/97 e alterações posteriores."

É o breve relatório.

I - A DISTRIBUIÇÃO DO GÁS CANALIZADO

Cumpre, inicialmente, observar que a distribuição do gás canalizado deve ser analisada sob nova ótica, mais ampla do que aquela apresentada na Informação PGE n.º 031/00, uma vez que a compreensão de tal serviço requer estudo necessariamente interdisciplinar, envolvendo não apenas o exame – neste caso, o reexame - de aspectos jurídicos relacionados à delegação de serviços públicos e à função estatal reguladora, mas também a **análise de aspectos econômicos**, que conferem visão mais adequada do setor e de sua complexidade, bem como de sua relação com os demais setores da economia.

1. Aspectos jurídicos

Historicamente, o serviço público de fornecimento de gás canalizado não é novo. Remonta aos tempos do Brasil Império, quando ao gaúcho Irineu Evangelista de Sousa, mais conhecido por Visconde de Mauá, foi outorgada a primeira concessão para distribuição de gás no Rio de Janeiro, ocasião em que fundou a Companhia de Iluminação a Gás do Rio de Janeiro em 1851.

Modernamente, desde 1953, com o surgimento da Petrobrás, o serviço de gás passou a ser prestado de forma mais efetiva, ainda que auto-regulada. Na recente história do país, uma maior demanda por gás natural deu-se em razão da crise energética experimentada no princípio dos anos 2000.

O incremento da demanda por gás natural no Brasil dá-se, em um primeiro plano, em razão do desenvolvimento econômico do país, bem como com o franco crescimento de suas reservas, aliados aos altos investimentos em infraestrutura de transporte e distribuição.

Além disso, a crescente onda de utilização de energias limpas fez com que o gás natural tivesse grande adesão no meio industrial, automotivo e combustível, pois é considerada menos poluidora do que as energias derivadas do petróleo e do carvão.

Com apoio na lição de Giovani Ribeiro Loss¹ e para os efeitos do presente parecer, cumpre referir, ainda que rapidamente, a perspectiva constitucional do dispositivo que atribui titularidade aos Estados para a distribuição do gás canalizado. A redação *original* do art. 25, § 2º, da Constituição Federal estabelecia que

¹ A regulação setorial do gás natural. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 75.

"Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado."

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal atribuía aos Estados a possibilidade de concessão, desde que realizada para empresa estatal, o que explica a criação da Sulgás para a exploração da distribuição do gás canalizado no Estado, ocorrida em 1993.

A redação de tal dispositivo foi modificada pela Emenda Constitucional n.º 5, de 15 de agosto de 1995, cujo texto possibilitou a delegação do serviço de gás canalizado para a iniciativa privada:

"Art. 25

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação."

O setor do gás apresenta-se como um dos mais complexos, sendo somente comparável ao saneamento, como observa Floriano de Azevedo Marques Neto², uma vez que se sujeita a duas ordens distintas de incidência regulatória, como serviço público de titularidade estadual e como atividade econômica submetida à forte regulação da União, de modo que nesse setor atuam duas instâncias federativas diversas. Nesse sentido, também é a lição de Arnold Wald³:

"Dentro da estrutura constitucional verificam-se, portanto, duas escalas de competência para os setores que integram a cadeia da indústria do gás canalizado: (i) a competência federal, que incide sobre as atividades econômicas de pesquisa, lavra (produção e

² Regulação e Poder de Polícia no Setor de Gás. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte: Fórum, ano 2, n. 6, abr/iun, 2004, p. 114.

processamento) e transporte de gás canalizado, reguladas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e (ii) a competência estadual, que incide sobre os serviços públicos locais, consistentes na movimentação do gás desde os pontos de recepção (city gates) até os pontos de entrega aos usuários, serviços esses que são regulados em cada Estado pelas agências estaduais e subordinados a um regime jurídico específico, o da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95).

[...]

Não se trata de competências concorrentes, mas exclusivas, cada uma delas excluindo a outra. A repartição de competências tem por finalidade garantir a autonomia dos entes federativos, sendo, portanto, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do equilíbrio do Estado Federal. Assim, a União não pode invadir o âmbito de competência dos Estados-membros e vice-versa." (Grifos nossos)

Mas não é só a diversidade de titularidade que torna complexo o estudo do gás, pois o setor abrange atividades privadas regulamentadas, atividades econômicas *stricto sensu* estatais e serviços públicos, o que resulta em intervenção estatal reguladora com diferentes intensidades, demonstrando a complexidade jurídica do setor.

2. Aspectos econômicos e sociais

No que tange aos aspectos econômicos, Ribeiro Loss⁴ aponta os seguintes aspectos como determinantes para a regulação do gás: a) essencialidade, constituindo serviço público e insumo que satisfaz demandas sociais e econômicas; b) esgotabilidade do recurso, exigindo intervenção estatal mais intensa; c) integra a indústria de infra-estrutura, caracterizando-se como atividade realizada em rede; d) elevados custos de formação da infra-estrutura e grandes investimentos para expansão ou atualização tecnológica; e e) possibilidade de abuso do poder econômico por parte dos agentes dominantes do mercado.

³ WALD, Arnold. *In Revista de Direito Público da Economia – RDPE.* Ano 1, n. 1, jan/mar/2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 15/16.

⁴ Ob. cit., p. 69.

E, para ressaltar a necessidade e a importância de considerar também os aspectos econômicos no reexame da competência da Agência, vale citar Ribeiro Loss⁵ textualmente:

"Além da essencialidade e da esgotabilidade, o segundo grande fundamento da regulação do gás natural é o fato de que sua indústria é considerada indústria de infra-estrutura econômica e de rede, ou seja, as atividades que compõem esse setor são dotadas de características intrínsecas que justificam grande intervenção estatal.

A primeira dessas características e a de que essas atividades constituem, comumente, em estruturas de elevada concentração de mercado, que seriam monopólios ou oligopólios.[...]

Outra característica é a de que essas atividades requerem enormes investimentos na construção, expansão e/ou atualização tecnológica, além de seus ativos serem considerados indivisíveis, ou seja, não poderem ser fracionados, sob pena de não serem eficientes.

Ademais, essas atividades têm como característica também a produção de efeitos diretos e indiretos nos demais segmentos da economia, criando condições para a realização de investimentos correlatos.

Torna-se necessário, por conseguinte, que a regulação seja intensificada de forma a incentivar investimentos na universalização e viabilizar o acesso à infra-estrutura ou ao bem envolvido gerando atratividade na alocação de recursos privados." (Grifos nossos)

Em razão de constituir-se indústria de rede, Ribeiro Loss⁶ destaca **três elementos que exigem a regulação estatal intensa do setor de gás**, a saber: a) externalidades ou economias de rede, que constituem os benefícios gerados em função da rede, em especial para a sociedade; b) oportunidades de economias de escala; e c) articulação de serviços finais em torno dessa atividade.

É preciso ressaltar ainda, pela importância desse bem, que o gás natural e, especificamente a distribuição do gás canalizado, como serviço público que é, atende demandas sociais, com importantes vantagens ambientais, destinando-se à redução das desigualdades sociais e regionais e ao desenvolvimento da sociedade, que constituem objetivos fundamentais da República, afirmados na Constituição Federal.

II - A FUNÇÃO ESTATAL EXERCIDA PELA AGERGS

De outra parte, cabe analisar o entendimento manifestado na Informação PGE 031/00 em relação à regulação e, especificamente no que tange ao papel da Agência Estadual, uma vez que tal parecer refere-se à "função auxiliar" da AGERGS, bem como sua "necessária obediência ao Poder Executivo e ao Secretariado".

Tais afirmações demonstram a premente necessidade de reavaliação da posição da Procuradoria-Geral do Estado no que diz respeito à regulação do serviço público de distribuição de gás canalizado pela Agência Estadual, tendo em vista que nas demais áreas reguladas pela AGERGS a PGE tem reconhecido as competências legais da Agência, conforme se verifica em informações e pareceres mais recentes⁷.

Com efeito, a posição ora discutida foi apresentada há cerca de uma década, em um momento histórico de recente criação das agências de regulação federais e estaduais, autarquias que foram objeto de diversas críticas, uma vez que surgiram na esteira da redefinição do papel econômico do Estado, determinada pelo paulatino esgotamento de recursos públicos ocorrido a partir dos anos 80.

Assim, se a regulação não é novidade no Direito Brasileiro e na Administração Pública, o exercício dessa importante função estatal por entes que foram inspirados na experiência norte-americana causaram rejeições iniciais e dificuldades de compreensão de suas finalidades, competências e limites pela sociedade, pelas instituições e órgãos que com as agências necessariamente se relacionam e também em parcela do meio acadêmico.

⁵ Ob. cit., p. 71/72.

⁶ Ob. cit., p. 72/73.

Veja-se, por exemplo, os Pareceres n.º 14.727/2007 e n.º 15.012/2009 e a Informação n.º 082/10-PDPE.

Tais dificuldades originaram-se principalmente nas características próprias de tais entes, destacando-se, em especial, a natureza jurídica de autarquia especial, que lhes confere autonomia qualificada em relação às demais autarquias, atributo esse que pode ser traduzido, em síntese, na impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes, em face da previsão de mandatos fixos, o que reforça a independência decisória em relação ao Poder Executivo.

No entanto, também não se pode desconsiderar, como causa da resistência inicial às agências reguladoras identificada em certos segmentos da sociedade, a postura ideológica contrária à redução do papel do Estado na economia e a realização da regulação por esses novos entes estatais.

Lembrando que a AGERGS foi criada pela Lei Estadual n.º 10.931, de 09 de janeiro de 1997, tais observações visam a contextualizar o momento da apresentação da informação pela PGE – novembro de 1999 -, aspecto esse que assume especial importância, uma vez que esse Órgão defendia a subordinação da Agência ao Governo do Estado e a ilegalidade de certas competências inerentes ao exercício da função estatal reguladora.

Além disso, constata-se que tal entendimento apresenta confusão entre competências bastante distintas, como a formulação de políticas públicas e de políticas regulatórias, demonstrando que, à época, as características peculiares das agências reguladoras não haviam sido bem compreendidas.

E, nessa linha, não é demais salientar que a AGERGS efetivamente não é o poder concedente de nenhum serviço público estadual, mas exerce prerrogativas próprias da função estatal cujo exercício lhe é destinado legalmente.

Por isso, é preciso deixar clara a fronteira entre política pública e política regulatória. Aquela constitui competência governamental; esta se destina à implementação das políticas públicas fixadas pelo Governo mediante adoção de instrumentos regulatórios adequados previstos em lei.

No que diz respeito à formulação de políticas públicas, as agências reguladoras *podem* exercer importante papel como fontes de consulta e orientação em função de sua experiência em determinado setor regulado. Tratase, assim, de possibilidade de contribuição das agências à qualificação das políticas públicas.

Mas, uma vez estabelecida a política pelo Governo, a agência não poderá alterar tal definição. Cabe-lhe implementar os objetivos, programas e metas definidos pelo Poder Executivo, servindo-se, para isso, dos instrumentos legais de que dispõe, dentre os quais se destaca o estabelecimento de normas infralegais e a fiscalização dos agentes regulados.

Desse modo, as políticas regulatórias compreendem as opções do regulador quanto aos meios e instrumentos disponíveis para implementar as políticas públicas, envolvendo juízo de necessidade e intensidade da intervenção, como observado por Floriano Marques de Azevedo Neto⁸:

"Não se admite que o manejo das políticas regulatórias contrarie, negue ou esvazie as políticas públicas. Porém, será no âmbito das políticas regulatórias que será definido o timing e o resultado de uma política pública setorial. [...] Nessa perspectiva, a política regulatória envolverá a margem de liberdade do regulador em ponderar os interesses regulados e equilibrar os instrumentos disponíveis no sentido de intervir no sistema sem inviabilizar seus pressupostos."

⁸ Agências Reguladoras Independentes. Fundamentos e seu Regime Jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 88.

Outro aspecto que merece realce diz respeito à multiplicidade de poderes atribuídos às agências para o condicionamento da atividade dos agentes econômicos, nem sempre bem compreendidos por parte da doutrina, uma vez que se assemelham às funções dos Poderes Legislativo e Judiciário, embora evidentemente com eles não se confundam. Nesse sentido, a adequada síntese de Marçal Justen Filho⁹:

"As agências são estruturas burocráticas não enquadradas na estruturação hierárquica dos poderes tradicionais. Recebem competências de diversa ordem para fiscalizar a formulação de decisões políticas, verificar o cumprimento dos deveres institucionais por parte das autoridades públicas, promover a implementação de valores fundamentais consagrados constitucionalmente, concentrar conhecimento técnico e a produção de decisões dele derivadas e assim por diante."

Tais observações têm por objetivo demonstrar que a Informação n.º 031/2000 foi emitida em um contexto histórico que hoje não mais se reproduz – a novidade da atuação das agências -, razão pela qual suas conclusões estão desatualizadas e em desconformidade com a legislação brasileira, com a doutrina regulatória e também com a consolidação institucional das agências reguladoras federais e estaduais.

De fato, verificando o aperfeiçoamento das agências federais e estaduais – cuja atuação vem sendo cada vez mais exigida pela sociedade -, não pode prevalecer, por exemplo, a alegação de que uma agência reguladora não possa decidir acerca das tarifas de determinado serviço público sujeito à sua regulação, como afirmado na Informação n.º 10/99 da PGE, referida na Informação n.º 31/00, sobretudo se considerado que a modicidade tarifária é elemento que integra o conceito de serviço adequado.

⁹ O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002, p. 358.

Assim, cumpre destacar que ambos, Poder Concedente e AGERGS, exercem prerrogativas próprias estabelecidas em lei e nos instrumentos de delegação com um objetivo comum, que é a prestação adequada do serviço público e o desenvolvimento sócio-econômico do Estado.

Cabe referir ainda que **o art. 3º da Lei Estadual n.º 10.931/97 não foi declarado inconstitucional**, como suscitado na Informação n.º 10/99, razão pela qual é plenamente aplicável, inclusive a alínea "i" do parágrafo único, que atribui competência à Agência para a regulação da distribuição do gás canalizado.

III - O SUJEITO PRESTADOR DO SERVIÇO PÚBLICO E A REGULAÇÃO

Feito o exame do contexto histórico da apresentação da Informação n.º 031/00 e delimitadas as funções do Poder Executivo e da Agência Reguladora, é preciso passar ao exame desse parecer sob a ótica do sujeito prestador do serviço público – a SULGÀS – o que seria um impeditivo para a regulação da distribuição de gás canalizado pela AGERGS, conforme posição da PGE ora analisada.

A Regulação é matéria que não se sujeita exclusivamente à análise jurídica. Seu estudo é necessariamente interdisciplinar, como já ressaltado, envolvendo aspectos jurídicos, econômicos, contábeis e técnicos de cada setor regulado, devendo-se destacar que não raro decisões estritamente jurídicas, sem atenção às suas repercussões econômicas, acarretam conseqüências desastrosas para o setor regulado e para os usuários dos serviços.

De igual forma, medidas econômicas aplicáveis a um determinado setor não podem ser implementadas sem a devida atenção à legislação aplicável e aos respectivos instrumentos de delegação, sob pena de resultar em invalidades e insegurança jurídica para todo o setor regulado e respectivos usuários.

Tais considerações, embora de conhecimento corrente dos reguladores, precisam ser reafirmadas para evitar análises e conclusões parciais, dissociadas da realidade dos setores regulados, que não raro têm legislação complexa e exigem vultosos investimentos para implementação, universalização e atualização dos serviços.

Assim, é preciso esclarecer que no Brasil, a regulação de determinado serviço público ou atividade econômica de interesse coletivo não é obstada pelo fato de determinado delegatário constituirse empresa pública ou sociedade de economia mista.

No âmbito federal, não há controvérsia em relação à regulação de empresas públicas ou de economia mista por parte das agências federais, como se pode verificar no quadro abaixo:

Empresa	Agência
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	ANEEL
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	ANEEL
ELETRONORTE	
FURNAS – Centrais Elétricas S.A.	ANEEL
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	ANEEL
Companhia de Geração Térmica de Energia	
Elétrica – Eletrobrás CGTEE	ANEEL
Petrobrás Gás S.A GASPETRO	ANP
Petrobrás Distribuidora S.A BR	ANP

Vê-se, portanto, que é necessário avançar no argumento de que a AGERGS não tem competência para regular a SULGÁS por ser esta uma concessionária estadual. Os exemplos acima referidos bem demonstram o equívoco do entendimento ora analisado, que resulta na **ausência de regulação da distribuição do gás no Estado**, situação que, por sua importância, requer o reexame da questão pela Procuradoria-Geral do Estado.

Mas não é só: em grande parte dos estados federados a regulação da distribuição do gás canalizado é realizada pelas respectivas agências reguladoras, como se pode ver na tabela abaixo:

Estado	Empresa	Propriedade	Agência Reguladora
Alagoas	Algás – Gás de Alagoas	1. Estado de AL 2. Gaspetro S/A 3. Mitsui Gás e Energia do Brasil	ARSAL
Ceará	Cegás – Companhia de Gás do Ceará	1. Estado do CE 2. Gaspetro S/A 3. Vicunha S/A	ARCE
Goiás	Agência Goiana de Gás Canalizado S/A - Goiasgás	1. Estado de GO 2. Gasgoiano 3. Gaspetro S/A 4. EMSA - Empresa Sul americana de Montagens S/A 5. Goiás Construtora Ltda. 6. GAE - Construção e Comércio 7. Sobrado Construções Ltda. 8. Goiarte	AGR
Mato Grosso do Sul	Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul – MSGAS	1. Estado de MS 2. Gaspetro S/A	AGEPAN
Rio Grande do Norte	Companhia Potiguar de Gás – Potigas	1. Estado do RN 2. Gaspetro S/A	ARSEP
Paraíba	Companhia Paraibana de Gás – PBGAS	1. Estado da PB 2. Gaspetro S/A 3. Mitsui Gás e Energia do Brasil Ltda.	ARPB
Rio Grande do Sul	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – Sulgás	1. Estado do RS 2. Gaspetro S/A	NÃO POSSUI REGULAÇÃO
Sergipe	Sergipe Gás – Sergás	1. Estado do SE 2. Gaspetro S/A 3. Mitsui Gás e Energia do Brasil Ltda.	ASES
Bahia	Companhia de Gás da Bahia – Bahiagas	1. Estado da BA 2. Gaspetro S/A 3. Bahiapart	AGERBA

Nos estados de Roraima. Acre e Tocantins ainda não há distribuição de gás canalizado. No Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina e Espírito Santo, as concessionárias responsáveis pela distribuição de gás são privadas e submetidas à regulação das respectivas agências. Em relação aos acionistas das distribuidoras dos estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso não foram encontradas informações precisas.

Assim, diante da inexistência de regulação da distribuição do gás canalizado no Estado do Rio Grande do Sul, por força do entendimento manifestado na Informação n.º 031/00 da PGE, conclui-se que tal parecer requer urgente revisão, pois o Estado encontra-se na contramão da regulação desse importante servico público se comparado a outros estados brasileiros e à regulação na área federal, que não exclui empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além disso, a admitir-se entendimento de que a SULGÁS não pode ser regulada porque é integrante da Administração Indireta, poder-se-ía chegar à conclusão, em que pese o disposto no art. 163, § 3º, da Constituição Estadual, de que em um ambiente concorrencial, do qual também participasse essa estatal, somente a concessionária privada estaria sujeita ao controle regulatório, acarretando, por exemplo, em um mesmo setor, a aplicação distinta de critérios de fiscalização, de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e de prestação adequada do serviço.

Por isso, considerando que a isonomia de tratamento entre delegatários de serviços públicos e de seus usuários constitui princípio administrativo aplicável também à função reguladora, encontra-se equivocada a afirmação referente à incidência do art. 3º da Lei Estadual n.º 10.931/97, feita na Informação n.º 031/00, de que "A regra poderá ter aplicação no futuro, quando implementadas as condições fáticas a tanto, ou seja, na ocasião em que o serviço de distribuição de gás canalizado venha a ser executada por meio de delegação à iniciativa privada."

Dessa forma, seguindo o raciocínio da Informação n.º 031/00, pertinente ao ambiente concorrencial acima cogitado, em que participassem também empresas privadas, somente o servico público prestado pela SULGÁS não seria regulado pela AGERGS, o que é situação jurídica e economicamente inaceitável, quer para os delegatários, quer para os usuários do serviço.

Assim, em que pese o monopólio da distribuição do gás previsto na Constituição do Estado, o exame de tal argumento visa a demonstrar o equívoco do entendimento, à época, acerca do papel da regulação e, especificamente, da possibilidade de regulação de parte dos agentes de determinado setor, com exclusão dos agentes estatais, acarretando efeitos prejudiciais para todos os envolvidos.

Portanto, a competência regulatória da AGERGS não deve ser analisada sob o enfoque da pessoa do delegatário ou sua eventual vinculação à Administração Pública, mas sim sob a ótica da titularidade do serviço público, que é do Estado, conforme estabelece o art. 25, § 2º, da Constituição Federal¹⁰. Nesse sentido, o pensamento de Floriano de Azevedo Marques Neto¹¹:

> "Na extração (pesquisa e lavra) ou importação, bem como no transporte por conduto, cabe à união o papel regulador (art. 177, § 2°, III, da CF). Já sobre o serviço de entrega local do gás, quando canalizado, recai a competência regulatória estadual, porquanto inerente ao regime de serviço público estabelecido na Carta." (Grifos nossos)

Com efeito, o reconhecimento da competência para o exercício de tão relevante função estatal pela AGERGS não pode ser circunstancial, ou seja, existir ou não de acordo com o sujeito prestador do serviço, uma vez que a definição da competência regulatória ocorre em função da titularidade do serviço público

¹⁰ "Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

^{§2}º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação."

¹¹ Ob. cit., p. 111.

IV - CONCLUSÃO

Considerando que a Informação n.º 031/00, emitida pela Procuradoria-Geral do Estado, foi apresentada em um contexto histórico de recente criação das agências reguladoras, bem como que a ênfase do entendimento deu-se em aspectos jurídicos, sem observância da importância econômica da regulação para o setor e para os usuários, entende-se que tal posição requer o seu reexame com vistas ao reconhecimento da competência regulatória da AGERGS para a distribuição de gás, independentemente da pessoa do delegatário, uma vez que tal competência determina-se em função da titularidade do serviço pelos Estados, como previsto na Constituição Federal.

DIANTE DO EXPOSTO, opina-se por remeter o presente expediente administrativo ao Conselho Superior para fins de apreciação e deliberação da revisão ora proposta, devendo, em caso de acolhimento, ser remetido à Procuradoria-Geral do Estado.

Em 13 de dezembro de 2010.

Vinícius Ilha da Silva Técnico Superior OAB/RS nº 59.040 Luciana Luso de Carvalho Diretora Jurídica OAB/RS nº 34.439