

FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA NO TRANSPORTE METROPOLITANO DE PASSAGEIROS: A ATUAÇÃO DA ARPE E DO CONSELHO SUPERIOR JUNTO AO GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTE

Leonardo Herszon Meira

Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE

Anísio Brasileiro

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

RESUMO

O transporte público metropolitano no Brasil na maioria dos casos tem graves problemas de qualidade e eficiência. O modelo de gestão adotado em muitas regiões metropolitanas é uma das causas desse problema. Para melhorar o serviço de ônibus Pernambuco criou em 2008 um Consórcio de Transporte para fazer a gestão integrada do sistema. A nova legislação gerou superposições entre as atribuições do Consórcio, da Agência de Regulação de Pernambuco e do Conselho Superior de Transporte Metropolitano e desde então intenso debate vem ocorrendo para elucidar as dúvidas. Dentro dessa perspectiva, este trabalho tenta contribuir, analisando a legislação e propondo uma metodologia de atuação harmônica entre essas instituições.

ABSTRACT

The metropolitan public transport in Brazil in majority cases has serious quality and efficiency problems. The management model adopted in many metropolitan regions is one of this problem causes. To improve the bus service Pernambuco created in 2008 a Consórcio de Transporte to do the integrated system management. The new legislation generated superposition between the Consórcio, the Agência de Regulação de Pernambuco and the Conselho Superior de Transporte Metropolitano attributions and since then intense debate is occurring to elucidate the doubts. Inside of this perspective, this paper tries to contribute, analyzing the legislation and proposing a harmonic performance methodology between these institutions.

1. INTRODUÇÃO

Na maioria dos casos, o transporte coletivo por ônibus no Brasil está se tornando mais lento, impontual e menos confiável. Este processo é gerado principalmente pelo crescente nível de motorização nos centros urbanos, que aumentam os congestionamentos e acabam penalizando o transporte público, que geralmente opera em vias de tráfego misto e sem prioridade. É fator determinante para essa situação a facilidade em termos de crédito encontrada atualmente para a compra de automóveis, novos e usados, que entram no sistema de mobilidade e retroalimentam o problema.

Muitas vezes também contribui para a piora deste quadro a questão institucional (Brasileiro *et al*, 2000). Intenso debate ocorre ainda hoje sobre o modelo ideal de gestão do transporte público urbano e isso acaba fazendo com que haja divergências em nível local e nacional e perda de qualidade do sistema como um todo. Uma das alternativas que se tem buscado nas regiões metropolitanas para solucionar/minorar este problema é a busca de uma gestão compartilhada dos sistemas de transporte público entre os municípios componentes desta região (Lima Neto, 2000).

Neste sentido, Cadaval (2004) coloca que na maioria das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a administração do transporte público enfrenta o sério problema da multiplicidade de controle. Vários municípios que participam de um mesmo conjunto urbano têm o seu próprio sistema de transporte local e as linhas intermunicipais estão, geralmente, sob a responsabilidade de um órgão do governo estadual. O conflito de decisões é quase

inevitável, principalmente quando se trata da política tarifária, da fixação dos itinerários de linhas e da gestão dos sistemas de bilhetagem automática que, nos últimos anos, estão se expandindo rapidamente. No caso dos itinerários, decisões descoordenadas levam quase sempre ao superdimensionamento da oferta, com consequências negativas para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços. A desarticulação entre políticas e calendários de reajuste tarifário dos vários sistemas pode promover a competição insana de preços e desorientar os usuários. Por sua vez, diferentes opções tecnológicas entre os sistemas de bilhetagem limitam os objetivos de integração e colocam os passageiros que utilizam vários sistemas de transporte diante de uma parafernália de bilhetes, moedas e cartões.

Em função dos problemas supracitados, em muitas regiões existe grande dificuldade para montar um projeto metropolitano e principalmente na divisão de poderes e responsabilidades. Dentro desta perspectiva possivelmente o exemplo histórico brasileiro mais exitoso de gestão metropolitana de transportes públicos se encontra na Região Metropolitana do Recife – RMR. A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife foi criada em 1979 com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte Metropolitano. Na época existiam 66 empresas operadoras e 157 linhas de ônibus. A maior parte das linhas era municipal, com algumas ligações intermunicipais. Gerenciadas isoladamente pela prefeitura e o Estado, muitas acabavam fazendo itinerários idênticos, enquanto locais de acesso mais difícil ficavam sem atendimento. Em 2008 eram 17 operadores, 356 linhas, 2.728 ônibus e 1,8 milhões de passageiros transportados por dia (EMTU, 2008).

Mesmo com quase 30 anos atuando como órgão gestor metropolitano do transporte público de passageiros por ônibus, os problemas enfrentados e as reclamações dos usuários acerca da qualidade do serviço também são uma constante na RMR. Fica evidente que o antigo modelo institucional de gestão dos transportes públicos está saturado. Para tentar mitigar as dificuldades citadas e aumentar a participação da sociedade nas decisões, a EMTU/Recife foi extinta em setembro de 2008 e foi criado o Grande Recife Consórcio de Transporte. Este órgão está trabalhando com o mesmo quadro técnico de funcionários, mas deixou de ser uma instituição estadual e passou a ser uma empresa multifederativa com previsão de participação acionária de todos os 14 municípios da RMR, além do Governo do Estado de Pernambuco (Meira e Brasileiro, 2009).

O instrumento legal que permitiu a criação do Grande Recife é a Lei Estadual nº 13.235, de 24 de maio de 2007. Esta legislação, em seu Art. 2º diz que: Fica criado o Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM, nos termos previstos na Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções. § 1º Regimento Interno disporá acerca do funcionamento do CSTM. § 2º O CSTM, cuja composição está estabelecida no Protocolo de Intenções, funcionará no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE (Governo de Pernambuco, 2007).

A pesquisa bibliográfica realizada mostrou que não há exemplos no Brasil de outras agências de regulação que trabalhem nos transportes públicos metropolitanos e, como a legislação não fornece maiores detalhes acerca da fiscalização regulatória, desde a aprovação da Lei existem debates sobre como será a interação e o trabalho da ARPE e do CSTM junto ao Grande Recife Consórcio de Transporte. Este trabalho pretende contribuir com essa discussão, que reflete o processo de Pernambuco, mas nada leva a crer que haja maiores dificuldades na aplicação de modelo semelhante em outros arranjos institucionais.

Para atingir esse objetivo primeiramente será apreciada a teoria geral da regulação e a reforma do Estado. A seguir será feita uma abordagem sobre a missão regulatória na legislação do Consórcio. Posteriormente será feita uma análise do arcabouço legal vigente, será proposta uma estrutura institucional para o transporte metropolitano e colocada uma metodologia de trabalho para os órgãos envolvidos.

2. TEORIA GERAL DA REGULAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO

O modelo econômico baseado em um Estado forte, intervencionista e provedor das infraestruturas está mundialmente se esgotando. A globalização fez com que a competição entre as nações aumentasse e o papel do Estado fosse repensado, de forma a otimizar recursos e investimentos sem, no entanto, por em risco as soberanias nacionais. Essa nova forma de organização está exigindo novas medidas nas áreas econômicas, sociais e políticas.

O Estado, nessa nova ótica, reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional, evitando, assim, a precarização dos serviços públicos e uma maior exclusão social. Ao estudar o novo papel do Estado no atual contexto mundial e nacional, Aragão *et al* (2004) elaboraram uma tese de suma importância para desenvolvimentos teórico-conceituais ulteriores, denominada sociodiversidade da provisão das necessidades coletivas. Segundo essa tese, a provisão de tais necessidades não caberia primariamente nem ao Estado, nem à iniciativa privada. Cabe sim à Sociedade essa provisão, que deverá ser a mais diversificada possível, inserindo não apenas grandes e médias empresas capitalizadas, mas também os pequenos provedores, muitas vezes marginalizados em um *status* de informalidade. Ao Estado caberia, então, coordenar e incentivar essa diversidade, assumindo um papel de Estado Orquestrador, ao invés do Estado Empreendedor ou Regulador.

É nesse contexto de redefinição das relações Estado e Sociedade (Santos, 2000) e de superação da crise do Estado intervencionista regulador, e na perspectiva de um Estado Orquestrador, que se compreende o surgimento de parcerias entre os setores público e privado, o que conduz ao crescimento do chamado setor público não-estatal (Jucá, 2002). No Brasil essas mudanças aparacerão através da Lei Federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização – PND. Com o PND, a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo. A magnitude e escopo da privatização foram significativamente ampliados. O programa previa inicialmente a desestatização de 18 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica e foram arrecadados US\$ 4 bilhões (BNDES, 2009). Os resultados acumulados das privatizações realizadas no Brasil, desde 1991, alcançaram US\$ 103,3 bilhões até o final de 2001, computando-se, além das empresas incluídas no PND, aquelas privatizadas no âmbito dos estados, bem como as empresas e concessões na área de telecomunicações. Foram transferidos para o setor privado, no período, as empresas dos setores siderúrgico, petroquímico, fertilizantes, mineração, telecomunicações, transporte ferroviário de carga, diversos bancos, rodovias e portos (CGU, 2009).

Dentro desse contexto, o Estado deixa de ser o gestor das infraestruturas e repassa essa função à iniciativa privada. Acaba-se por criar um triângulo de interesses: de um lado estão os

operadores (investidores), que são os empresários que assumem a gestão das infraestruturas e que visam prioritariamente lucro; do outro lado está o Estado, que é o Poder Concedente e deve zelar pelo interesse público; por fim estão os usuários, que utilizam as estruturas concedidas e que buscam serviços eficientes a preços módicos.

Neste cenário foram criadas as agências de regulação. A regulação, desde uma perspectiva econômica, é uma forma de controle, ou prevenção, com a finalidade de corrigir, ou prevenir, as consequências negativas dos monopólios antes públicos, agora privados. A grande vantagem da regulação consiste em que o controle dos serviços públicos seja realizado através de critérios técnicos, distantes dos interesses localizados dos eventuais e sempre transitórios – nas democracias representativas – donos do poder. É importante ressaltar que a regulação de um serviço público não é um processo fácil e que já se encontra encerrado. Mesmo naqueles locais onde as experiências são, temporalmente, mais antigas, a regulação é um procedimento dinâmico, cambiante, que apresenta matizes diferenciados em cada lugar e momento histórico, prolongando-se pelos tempos futuros. Numa economia globalizada, os riscos de grandes e duradouras crises são constantes, afetando, violentamente, os serviços públicos. Para tanto, “se exige uma autoridade reguladora dotada, ao mesmo tempo, de preparação técnica, independência política e legitimação democrática” (Motta, 2003).

Normalmente o escopo de trabalho de uma agência de regulação envolve a fiscalização dos serviços públicos delegados pelo Estado, ou por ele diretamente prestados, mas que estejam sujeitos à delegação. Neste sentido, geralmente estão incluídas as áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e gás canalizado. Contudo, é fundamental deixar claro que uma agência de regulação não deve ter atribuições de gestor de qualquer dessas infraestruturas. Isso deve ser evitado a todo custo. O trabalho regulatório deve ser no sentido de buscar a eficiência, através da fiscalização dos contratos, do estabelecimento de metas de qualidade, da mediação de conflitos, da regulação tarifária e da busca constante pela universalização do serviço.

Diante do exposto, Vieira (2009) coloca que para a eficiência do sistema regulatório são necessários:

- Uma política tarifária definida e estável.
- A existência de marcos reguladores definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações.
- Um mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos.
- Certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos.
- A criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões.

Os transportes públicos urbanos se encaixam no perfil de uma área passível de regulação. É um setor delegado, ou sujeito a delegação, que na maioria das vezes ainda carece de instrumentos contratuais sólidos e de universalização e uma agência de regulação independente tem condição de atuar junto ao órgão gestor para suprir essas lacunas e melhorar a qualidade do serviço ofertado.

3. A MISSÃO REGULATÓRIA NA LEGISLAÇÃO DO CONSÓRCIO

A Lei Estadual nº 13.235, de 24 de maio de 2007, que criou o Consórcio diz em seu Art. 1º, § 5º: A atuação do Grande Recife far-se-á em cooperação harmônica e pleno respeito às competências do Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM, referido no art. 2º da presente Lei.

Conforme dito anteriormente, o Art. 2º coloca que o Conselho Superior de Transporte Metropolitano - CSTM funcionará no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE. As competências do CSTM estão descritas no Protocolo de Intenções, anexo à mesma Lei Estadual. A redação diz que compete ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano:

- I – fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo Grande Recife, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do Grande Recife no controle dos contratos de concessão com os operadores, inclusive reapreciando os valores tarifários por ocasião dos reajustes e das eventuais revisões contratuais, garantindo o equilíbrio financeiro do STPP/RMR;
- II – mediar a solução de conflitos entre os operadores e o Grande Recife;
- III – exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;
- IV – editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionados com a prestação do serviço de transporte pelos operadores, visando à modicidade das tarifas e/ou a melhoria da qualidade dos serviços;
- V – aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecutorio do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo Grande Recife;
- VI – determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do Grande Recife;
- VII – fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo Grande Recife e aprovar as revisões contratuais;
- VIII – julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo Grande Recife;
- IX – firmar contrato de gestão com o Grande Recife ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do Grande Recife, quando necessário.

Algumas dessas atribuições são típicas de uma agência de regulação. As funções de mediação de conflitos e regulação normativa formam um dos principais escopos de trabalho de um ente regulador. Foi criado então um debate sobre de quem seria a competência para a fiscalização regulatória do Grande Recife. Para tentar responder essa questão, é importante um esclarecimento a respeito do que diz a legislação da ARPE.

A Lei Estadual nº. 12.524, de 30 de dezembro de 2003, em seu Art. 4º dispõe que compete à ARPE, entre outros incisos (Governo de Pernambuco, 2003):

- I - fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegado, tarifas, seus valores e estruturas;
- II - cumprir e fazer cumprir, no Estado de Pernambuco, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados;

III - emitir parecer prévio sobre editais, contratos e demais instrumentos celebrados, bem como sobre seus aditamentos ou extinções, relativos à delegação de serviços públicos inseridos no âmbito de sua competência reguladora e fiscalizadora, e orientar a confecção desses instrumentos;

...

VI - moderar, dirimir e arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos aos serviços sob sua regulação;

...

VIII - aplicar as sanções administrativas e pecuniárias decorrentes da inobservância da legislação vigente ou do descumprimento dos editais e contratos de concessão, termos de permissão e atos de autorização de serviços públicos;

...

X - fiscalizar diretamente ou mediante convênio com o Estado de Pernambuco, através de seus órgãos ou entidades vinculadas, com sua supervisão, os aspectos técnico, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico dos serviços públicos delegados, valendo-se inclusive, de indicadores e procedimentos amostrais;

XI - estabelecer procedimentos para aferição da qualidade dos serviços delegados, encaminhar reclamações, emitir decisões administrativas e decidir respectivos procedimentos recursais;

...

XIV - expedir resoluções, instruções e firmar termos de ajustamento de conduta, nos limites de sua competência, inclusive fixando prazos para cumprimento de obrigações e metas por parte das entidades reguladas;

...

XVI - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo infrações, compondo e arbitrando conflitos de interesses e promovendo a coordenação dos serviços delegados com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;

...

XIX – efetuar o controle prévio e *a posteriori* de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionários, permissionários, autorizados e seus controladores ou coligados de controlador comum, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações especialmente comerciais e, em última análise, a abstenção do próprio ato ou contrato;

4. ANÁLISE E PROPOSTAS AO MODELO INSTITUCIONAL

Primeiramente ressalta-se que dentro da ótica da teoria geral da regulação seria importante que o CSTM estivesse fora da estrutura da ARPE. Essa medida teria como objetivo incentivar e garantir a independência do trabalho da agência de regulação. A ARPE não deveria possuir em sua estrutura o Conselho, pois o mesmo possui funções tipicamente de Governo, inclusive em função da sua composição e um dos objetivos primordiais de uma agência de regulação é ser um órgão de Estado. A idéia é que o CSTM fosse inserido na estrutura da Secretaria Estadual das Cidades, onde também está vinculado o Grande Recife. A ida do Conselho Superior para a Secretaria das Cidades reforça o seu caráter de espaço de interação, discussão e de expressão dos atores da sociedade. Com esse arranjo proposto a missão regulatória e o modelo institucional podem ser vistos não apenas do ponto de vista técnico, mas político e social.

No tocante à legislação, ao analisar os instrumentos legais da ARPE e do Grande Recife percebe-se superposição de atribuições entre a ARPE e o CSTM em pelo menos três pontos. Os incisos I, II e III do Art. 2º da Lei Estadual nº 13.235/2007 (CSTM) têm praticamente o mesmo objetivo dos incisos I, IV e XI do Art. 4º da Lei Estadual nº 12.524/2003 (ARPE), respectivamente. A questão tarifária, a solução de conflitos e a expedição de normas de qualidade para o serviço estão em duplicidade. Portanto restou criada uma área sobreposta entre o CSTM e a ARPE e isso pode trazer prejuízos ao funcionamento do Grande Recife.

Outro aspecto importante de ser abordado na legislação é com relação aos membros do Conselho Superior. A composição do CSTM está definida na Cláusula 4.3 do Protocolo de Intenções anexo à Lei Estadual 13.235/2007, transcrito a seguir:

- I - Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano;
- II - Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com planejamento;
- III - Secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- IV – Secretário do Município de Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- V – Secretários dos demais Municípios que vierem a integrar o Grande Recife;
- VI - Diretor-Presidente do Grande Recife;
- VII - Diretor da Área de Planejamento do Grande Recife;
- VIII - 1 (um) representante da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município do Recife – CTTU;
- IX - Diretor-Presidente da ARPE;
- X - 1 (um) representante da Assembleia Legislativa;
- XI - 1 (um) representante da Câmara de Vereadores do Recife;
- XII – 1 (um) representante das Câmaras de Vereadores dos demais Municípios que integrem o Grande Recife;
- XIII - Presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado de Pernambuco – SETRANS ou entidade que vier substituí-lo;
- XIV - 1 (um) representante dos permissionários operadores dos Veículos de Pequeno Porte do STPP/RMR;
- XV - 2 (dois) representantes dos usuários dos transportes coletivos da RMR;
- XVI - 1 (um) representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade;
- XVII - 1 (um) representante dos estudantes;
- XVIII - 1 (um) representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU;
- XIX – 1 (um) representante do Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco – DETRAN;

Como pode ser visto o CSTM é composto de vários representantes (basicamente indicados obedecendo a critérios políticos) que não possuem, necessariamente, conhecimento técnico sobre o transporte público ou sobre a regulação. Sua composição reforça a idéia de interação entre diferentes segmentos da sociedade, com caráter técnico, político e social. No entanto é importante frisar que o conselho, até por ser uma instância superior, terá enorme peso nas decisões e na elaboração das diretrizes do Grande Recife e essa possível falta de conhecimento técnico de alguns membros pode atrapalhar a agilidade e a eficiência do processo de decisão. Outro aspecto que se observa é que o CSTM é um órgão que se reúne esporadicamente, numa média de três ou quatro vezes por ano, e que não possui quadro de funcionários próprio.

A proposta defendida aqui para harmonizar essas instituições é que a ARPE realize o trabalho técnico de fiscalização regulatória (inclusive embasando tecnicamente as decisões do Conselho Superior, quando provocado) e o CSTM se consolide como instância superior, formulador de diretrizes e como fórum de debates representativo da sociedade. Para efetuar a fiscalização a Agência de Regulação de Pernambuco possui corpo técnico especializado em transporte público, já atua em outras infraestruturas, como energia elétrica, saneamento e gás canalizado, tendo expertise em regulação e pode ser de grande valia nesse arranjo institucional. Para efeito deste trabalho será analisada a atuação da ARPE e do CSTM apenas quanto às questões em duplicidade já mostradas: tarifas, mediação de conflitos e estabelecimento de normas de qualidade.

O primeiro aspecto a ser analisado é a questão tarifária. A formulação de preços é central à tarefa de regulação. Dentre as atribuições do regulador, destaca-se a fixação de regras tarifárias que conciliem os interesses dos consumidores, do estado e das firmas reguladas (Araújo e Oliveira, 2005). Uma regulação eficiente é desejável para que a reforma da infraestrutura seja bem-sucedida. Primeiro, porque, ao prover regras claras e estáveis, particularmente na fixação das tarifas, ela atenua a incerteza dos investidores e incentiva a entrada do capital privado. Segundo, porque, estimula a competitividade e a eficiência ao fixar tarifas que incentivem inovações tecnológicas e economia de custos. Terceiro, porque, na presença de monopólios naturais, permite que a sociedade se beneficie da eficiência produtiva - economias de escala e minimização de custos - sem incorrer nos custos do poder de monopólio - fixação de tarifas em níveis superiores ao custo médio (Rigolon, 1996).

A segunda questão é a mediação de conflitos. Santos *et al.* (2007) coloca que 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. 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.

O terceiro ponto é o estabelecimento de metas de qualidade. A busca pela universalização do serviço, do aumento da eficiência, da melhoria da informação oferecida ao usuário, sem alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é a alma do trabalho de uma agência de regulação. Portanto, resta claro que a ARPE enquanto órgão regulador não pode ficar à margem desta discussão. Caso isso aconteça, o arranjo institucional estará indo na contramão da teoria regulatória e das reformas institucionais vigentes no país.

Dentro desse quadro, Rigolon (1996) resume que na prática, uma agência reguladora usa um conjunto de instrumentos para buscar objetivos parcialmente conflitantes (Tabela 1). São objetivos da regulação: o bem-estar do consumidor, a eficiência alocativa e produtiva da indústria, a universalização e a qualidade dos serviços, a interconexão, a segurança e a

proteção ambiental. Os instrumentos são as tarifas, as quantidades, as restrições à entrada e à saída e os padrões de desempenho.

Tabela 1: Objetivos e instrumentos da regulação

OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
Bem-estar do consumidor	
Eficiência produtiva e alocativa da indústria	Tarifas
Universalização dos serviços	Quantidades
Qualidade dos serviços	Entrada e saída
Interconexão	Padrões de desempenho
Segurança	
Proteção ambiental	

Fonte: Rigolon, 1996.

5. METODOLOGIA DE TRABALHO PARA A ARPE, O CSTM E O GRANDE RECIFE

Pode-se perceber a complexidade da montagem de um arranjo institucional novo, com um modelo de gestão de transporte público metropolitano pioneiro no Brasil (que é o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte). Por isso mesmo, o início do trabalho acaba sendo alvo de debates e discussões a respeito da atuação de cada ente envolvido. Trata-se de uma parte importante do processo de consolidação do modelo, visto que sobreposições de atribuições e principalmente áreas que não são atribuídas a nenhum órgão (área de sombra) são indesejáveis.

Portanto, estabelecer uma metodologia de trabalho diária, que possa conferir agilidade ao processo de regulação é fundamental. Até porque a operação diária é desgastante e repleta de dificuldades e acaba por preencher enorme parte do tempo de trabalho dos técnicos do órgão gestor.

Dentro desse contexto, não deve ser de maneira nenhuma atribuição da ARPE ou mesmo do CSTM desempenhar qualquer função relacionada à gestão do sistema. Para evitar problemas e perda de eficiência essa máxima deve ser respeitada sempre. O trabalho da ARPE deve ser focado na regulação e o do CSTM na elaboração de diretrizes, na interação entre os atores da sociedade e na atuação como instância superior do sistema. Afinal o que garante em último grau que as leis sejam cumpridas é o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Para exemplificar a prática diária, a proposta defendida aqui é que caso exista algum aspecto relevante relacionado a uma empresa operadora e que seja identificado durante a fiscalização regulatória, o Grande Recife e o concessionário/permissionário sejam acionados para sanar os problemas. Não havendo solução a contento, a ARPE realizaria seu trabalho de agência de regulação, tomaria as providências cabíveis dentro da legislação vigente, de forma a fazer cumprir os contratos e os demais instrumentos legais.

Com relação às tarifas, a idéia é que quando chegar o momento do reajuste ou da revisão tarifária o Grande Recife faria os estudos que subsidiarão a tomada de decisão, encaminharia esse trabalho à ARPE, que realizaria a conferência dos dados e dos índices e elaboraria parecer técnico. Caso haja algum tipo de discordância, o estudo seria devolvido ao Consórcio

para ajustes. Resolvidos os problemas, a ARPE enviaria o estudo do órgão gestor e seu parecer técnico ao CSTM para análise, discussão e homologação.

No tocante à mediação de conflitos defende-se que seja utilizado o mesmo modelo que a ARPE adota para as outras infraestruturas. O usuário ou o empresário operador que tiver alguma reclamação com relação ao STPP/RMR ou ao Grande Recife encaminharia esta demanda ao próprio Consórcio. Caso esta solicitação não seja atendida a contento, o pleito seguiria para a ouvidoria da ARPE que realizaria uma reunião de mediação com as partes interessadas em busca do consenso. Se mesmo assim o conflito persistisse a agência de regulação encaminharia o processo junto com seu parecer para apreciação do CSTM.

É importante lembrar que o próprio Grande Recife pode recorrer à ARPE para mediação de conflitos, dentro da perspectiva do triângulo equilátero formado entre usuários, operadores e órgão gestor. No caso, a proposta é que o Consórcio faça a solicitação à ouvidoria da agência, que adotará os mesmos procedimentos e encaminhamentos descritos anteriormente.

Na questão do estabelecimento de metas de qualidade a Lei Estadual nº. 12.524/2003, em seu Art. 4º, Inciso III dispõe que é atribuição da ARPE emitir parecer prévio sobre editais, contratos e demais instrumentos celebrados. Portanto, quando da licitação do STPP/RMR as metas de qualidade deverão ser incluídas no contrato de concessão. Neste aspecto, caberia à agência de regulação a fiscalização do cumprimento dos termos acordados. Para a missão regulatória ser completa também deve ser incluído no contrato uma forma de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, de maneira a subsidiar as ações da fiscalização regulatória.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pernambuco se tornou o primeiro estado do Brasil a ter seu transporte público metropolitano gerido por uma empresa multifederativa com previsão de participação acionária de todos os 14 municípios da RMR, além do Governo do Estado de Pernambuco. Trata-se de um arranjo institucional pioneiro, moderno e que por isso mesmo ainda carece de amadurecimento em algumas questões. É um processo que ainda está em construção e aos poucos as dúvidas vão sendo dirimidas.

Dentro dessa realidade, o objetivo deste trabalho é contribuir com o debate, trazendo uma análise e algumas sugestões para a atuação da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE e do Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM junto ao Grande Recife Consórcio de Transporte.

No trabalho foram analisadas três áreas de atuação entre a ARPE e o CSTM que estão em duplicidade na legislação. As questões relativas às tarifas, mediação de conflitos e estabelecimento de metas de qualidade para o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR. Com as sugestões apresentadas acredita-se ser possível uma atuação diária harmônica, sem sobreposição de atribuições e com tendência de ganho de eficiência para o transporte público.

Conforme mencionado, existem algumas duplicidades na legislação vigente e questionamentos a respeito das atribuições dessas instituições na fiscalização regulatória do STPP/RMR. Diante disso, o trabalho do corpo técnico da ARPE deve ser no sentido de

realizar a fiscalização regulatória do sistema e, se for provocada, subsidiar as decisões do CSTM, que é a instância superior do Consórcio.

Ao CSTM caberia ainda uma função de natureza político-institucional de grande relevância. Uma vez deslocado para a Secretaria das Cidades, ele poderia funcionar como espaço de discussão dos problemas urbanos e de transportes que afetam a região metropolitana. Isto é, a ele se agregariam atores fundamentais da sociedade, tais como universidades, associações de classe, representações das organizações não-governamentais, por exemplo. Ele cumpriria o papel de estabelecer políticas públicas associando urbanismo e infraestruturas de modo que a cidade que se quer no futuro comece a ser construída desde agora. O CSTM teria também o papel de zelar para que a regulação dos serviços de transportes e das redes sócio-técnicas (saneamento e gás canalizado, por exemplo) seja vista não apenas como uma questão técnica – objeto da expertise de profissionais da engenharia, economia ou direito – mas como uma questão social, de interesse de todos os atores da sociedade.

Ainda existem muitos desafios para o amadurecimento do Grande Recife Consórcio de Transporte. Para vencê-los é fundamental que haja transparência no processo, continuidade das ações e principalmente interação entre os atores envolvidos. Cooperação através do diálogo é a melhor forma de vencer barreiras, evitar desgastes e assim avançar na construção desse modelo inovador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragão, J. et al. (2004) Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso, Natal, EDUFRRN.
- Araújo, J. L. e Oliveira, A. (2005) *Diálogos da energia. Reflexões sobre a última década – 1994- 2004*. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=1sRrjCqEKtsC&oi=fnd&pg=PA68&dq=tarifa+regula%C3%A7%C3%A3o&ots=xT9aPKWRWD&sig=Obqnd4wuu3GWFYp5HTSSMkYqIsI>>. Acesso em julho de 2009.
- BNDES (2009) *Privatização – Histórico*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html>. Acessado em junho de 2009.
- Brasileiro, A., Santos, E., Orrico Filho, R. e Aragão, J. (2000) *Transportes públicos metropolitanos no Brasil: uma pauta para sua reorganização*, in Santos e Aragão (Orgs.). Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Brasília.
- Cadaval, M. (2004) *Gestão metropolitana do transporte público*. Disponível em <<http://www.sistemaredes.org.br/oficial/artigos.asp?codConteudo=21>>. Acessado em maio de 2009.
- CGU (2009) *Avaliação do Programa Nacional de Desestatização (PND)*. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/Arquivos/2001/VolumeI/Cap%C2%A1tulo%20IV/IV.5%20-%20AVALIOPROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20DESEST.pdf>>. Acessado em maio de 2009.
- EMTU (2008) *Histórico da EMTU/Recife*. Disponível em <http://www.emtu.pe.gov.br/emtu_historico.asp>. Acessado em maio de 2008.
- Governo de Pernambuco (2003) *Lei Estadual nº 12.524*. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acessado em junho de 2008. Recife.
- Governo de Pernambuco (2007) *Lei Estadual nº 13.235*. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/>>. Acessado em junho de 2008. Recife.
- Jucá, M.C.M. (2002) *Crise e reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3598>>. Acessado em 02 de dezembro de 2008.
- Lima Neto, O. C. C. (2000) *Um novo quadro institucional para os transportes públicos: condição sine qua non para a melhoria da mobilidade e acessibilidade metropolitana*, in Santos e Aragão (Orgs.). Transporte em tempos de reforma, L.G.E. Brasília.

- Meira, L. H. e Brasileiro, A. (2009) *Problemas, desafios e propostas para a implantação da fiscalização regulatória no transporte público metropolitano de passageiros*. Anais do XV Congreso Latinoamericano de Transporte Publico y Urbano, CLATPU, Buenos Aires – Argentina.
- Motta, P.R.F. (2003) *Agências reguladoras*. 1ª Edição. Editora Manole, Barueri – SP.
- Rigolon, F. J. Z. (1996) *Regulação da Infra-Estrutura - A Experiência Recente no Brasil*. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev705.pdf>. Acessado em junho de 2009.
- Santos, E. M. (2000) *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. Tese de doutorado COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro. Brasil.
- Santos, J. L. L., Dantas, D. C. C. e Andrade, C. T. C (2007) *O papel das Agências Reguladoras como mediadoras de conflitos – a experiência da ARCE na área de energia elétrica*. Disponível em <www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab1104.pdf>. Acessado em julho de 2009.
- Vieira, R. E. (2009) *Estado regulador e a gestão pública no Brasil*. Disponível em <<http://www.artigosbrasil.net/art/varios/2174/estado-regulador.html%22>>. Acessado em maio de 2009.

Leonardo Herszon Meira (leonardohmeira@terra.com.br)

Anísio Brasileiro (anisiobfd@hotmail.com)

Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto (oswaldolimaneto@yahoo.com.br)