



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE TECNOLOGIA E GEOCIÊNCIAS
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
Área de Transportes e Gestão das Infraestruturas Urbanas

**CONFLITOS E COMPLEMENTARIDADES DE
COMPETÊNCIAS ENTRE AGÊNCIAS REGULADORAS E
ÓRGÃOS GESTORES DE TRANSPORTE: O CASO DO
TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RECIFE**

José Paes Xavier Junior

Orientador: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Recife, fevereiro 2010

X3C

Xavier Junior, José Paes

Conflitos e complementaridades de competências entre agências reguladoras e órgãos gestores de transporte: o caso do transporte público na Região Metropolitana do Recife / José Paes Xavier Junior. - Recife: O Autor, 2010.

93 f.; il., gráfs., tabs.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2010.

Orientador: Prof. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado
Inclui Referências Bibliográficas e Apêndices.

1. Engenharia Civil. 2. Regulação. 3. Agências Reguladoras. 4. Transporte Metropolitano do Recife. 5. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos/Recife. 6. Agência Reguladora de Pernambuco. I. Título.

UFPE

624 CDD (22. ed.)

BCTG/2010-227

**CONFLITOS E COMPLEMENTARIDADES DE COMPETÊNCIAS ENTRE
AGÊNCIAS REGULADORAS E ÓRGÃOS GESTORES DE TRANSPORTE: O
CASO DO TRANSPORTE PÚBLICO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

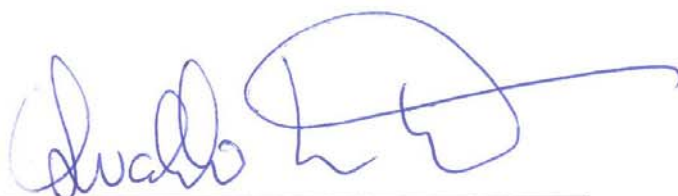
José Paes Xavier Junior

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, COMO PARTE INTEGRANTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL.

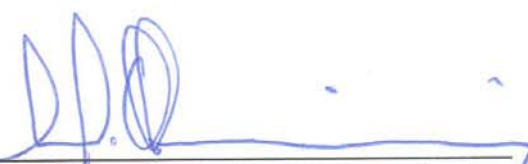
Banca Examinadora:



Enilson Medeiros dos Santos
Examinador Interno, D. Sc.



Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto
Examinador Interno, Dr. Ing.



Cesar Cavalcanti de Oliveira
Examinador Externo, Ph. D.

Dedico este trabalho aos meus pais, Xavier e Lindalva, *in memoriam*, às minhas esposa e filha, Kalina e Maria Clara, e à minha querida mãe de coração, Maria, pelo importante apoio e incentivos recebidos quando da elaboração deste trabalho.

Agradecimentos

A Deus por me ensinar que na vida tudo é possível com esforço e perseverança;

Às Kalina e Maria Clara fontes de inspiração e razões para continuar;

À minha irmã, Lindalva, pela confiança e motivação;

Aos amigos e colegas, pela força e vibração em relação a esta jornada;

Aos professores do mestrado em transportes da UFPE por acreditarem na relevância do tema escolhido;

Ao professor e orientador Anísio Brasileiro pela orientação, competência, atenção, dedicação, paciência e incentivo imprescindíveis para a efetiva realização desta pesquisa;

Aos entrevistados, Professores Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto, Maurício Pina e César Cavalcanti, bem como ao atual Diretor-Presidente da Agência de Regulação de Pernambuco, Dr. Ranilson Ramos, pela concessão de informações valiosas para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos que fazem parte da Secretaria da Pós-Graduação em Engenharia Civil, em especial, a Sr^a Andréa Negromonte, pela inestimável ajuda ao longo do desenvolvimento das atividades acadêmicas;

A todos que, com boa intenção, colaboraram para a realização da presente estudo.

XAVIER JUNIOR, José Paes. Conflitos e Complementaridades de Competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife. 2010. 93 f. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil – Universidade Federal de Pernambuco.

RESUMO

O surgimento das chamadas Agências de Regulação como consequência das transformações produzidas no Estado em face à reforma político-administrativa da década de 90, realçou o seu papel frente à Sociedade, lançando desafios à sua governança. Nesse contexto, ocorreu o fortalecimento do papel regulador do Estado em detrimento do seu papel de produtor de bens e serviços. A Regulação passou a ser entendida como sendo a capacidade de intervenção, por parte do Estado, nos processos de prestação de serviços, alterando ou orientando a sua execução. A evolução do Estado ao longo do tempo e sua intervenção na economia são analisadas na presente Dissertação, de forma a tentar entender a necessidade da regulação estatal, no Setor de Transportes, em especial, o motivo da sanção da Lei nº 13.235, pelo Governo do Estado de Pernambuco, em 2007, atribuindo à Agência de Regulação de Pernambuco a atividade reguladora relacionada ao Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana do Recife, através do Conselho Superior de Transporte Metropolitano. Afinal, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos/Recife, EMTU/Recife, vem desempenhando as funções de planejamento, estruturação, gerenciamento, regulamentação e fiscalização do Sistema de Transporte Público de Passageiros de Região Metropolitana do Recife, STPP/RMR, desde 1979, ano de sua criação. A pesquisa realizada buscou, na Teoria da Regulação e na atual legislação, analisar os possíveis conflitos de competências entre os atores envolvidos no processo, delimitando atribuições e responsabilidades de cada, gestor e regulador, bem como as expectativas da Sociedade Civil frente aos cenários atual e futuro, objetivando melhor entender os Conflitos e Complementaridades de competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife.

Palavras-chave: Regulação. Agências Reguladoras. Transporte Metropolitano do Recife. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos/Recife. Agência Reguladora de Pernambuco.

XAVIER JUNIOR, José Paes. Complementarities and Conflicts of jurisdiction between Regulatory Agencies and Managers of Transportation. The Case of Public Transportation in the Metropolitan Region of Recife. 2010. 93 f. Dissertation to obtain a Master's degree in Civil Engineering - Federal University of Pernambuco.

ABSTRACT

The emergence of so-called Regulatory Agencies as a result of the changes produced in the state in the face of political and administrative reform of the 90 decade, stressed their role within Society, launching challenges to its governance. In this context, there was the strengthening of the regulatory role of the state to the detriment of its role as producer of goods and services. The timing has to be understood as the capacity of intervention by the state, in the process of service delivery, altering or directing its implementation. The evolution of the state over time and its intervention in the economy are examined in this dissertation in order to try to understand the need for state regulation in the Transport Sector, in particular, the reason for the enactment of Law nº. 13.235, the Government of State of Pernambuco, in 2007, giving the Regulatory Agency of Pernambuco regulatory activity related to the Public Transportation of Passengers in the Metropolitan Region of Recife, through the High Council of Metropolitan Transport. After all, Urban Transport Metropolitan Authority, EMTU/Recife, it has been performing the functions of planning, structuring, management, rulemaking and supervision of the System of Public Transport of Passengers in the Metropolitan Region of Recife, STPP/RMR, since 1979, year of its creation. The survey sought, in the Theory of Regulation and the current legislation, to analyze the possible conflicts of competence between the actors involved in the process, defining roles and responsibilities for each one, manager and regulator, and the expectations of civil society in the face of current and future scenarios, aiming to better understand the Complementarities and Conflicts of jurisdiction between Regulatory Agencies and Managers of Transportation. The Case of Public Transportation in the Metropolitan Region of Recife.

Keywords: Regulation. Regulatory Agencies. Urban Transport Metropolitan Authority. Regulatory Agency of Pernambuco.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências Reguladoras
ADASA	Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
AGEAC	Agência Estadual Reguladora de Serviços Públicos do Acre
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim
AGESC	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina
AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AMAE	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARCON-PA	Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos, no Estado do Pará
ARGER	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
ARPE	Agência de Regulação de Pernambuco
ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas
ARSAL	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
ARSAE	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgoto do Município de Mauá
ARSAEG	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte
ASPE	Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo

ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CF	Constituição Federal
CNT	Conselho Nacional de Transportes
COPERGÁS	Companhia Pernambucana de Gás
CSTM	Conselho Superior de Transporte Metropolitano
CSTI	Conselho Superior de Transporte Intermunicipal
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTTU	Companhia de Trânsito e Transporte Urbano
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DNEF	Departamento Nacional de Estradas de Ferro
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FDTU	Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração de Política de Transportes
JK	Juscelino Kubitschek de Oliveira
MT	Ministério dos Transportes
MVOP	Ministério da Viação e Obras Públicas
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PND	Programa Nacional de Desestatização
RMR	Região Metropolitana do Recife
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SABE	Sistema Automático de Bilhetagem Eletrônica
SEI	Sistema Estrutural Integrado

SETRANS	Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco
SNTU	Sistema Nacional de Transportes Urbanos
STPP	Sistema de Transporte Público de Passageiros
TECON/SUAPE	Terminal de Contêineres de Suape
VPP	Veículos de Pequeno Porte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	QUADRO REFERENCIAL	2
1.2	VISÃO GERAL DO TEMA	3
1.3	O ESTUDO DE CASO	3
1.4	OBJETIVO	4
1.5	JUSTIFICATIVA	5
1.6	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	6
2	O PORQUÊ DO SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	9
2.1	INTRODUÇÃO	9
2.2	REGULAÇÃO	9
2.3	A EVOLUÇÃO DO ESTADO	10
2.3.1	No Contexto Internacional	10
2.3.2	No Contexto Nacional	14
2.4	DESREGULAÇÃO E REGULAÇÃO	18
3.	AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	21
3.1	INTRODUÇÃO	21
3.1.1	O Contexto das Agências Reguladoras	21
3.2	AGÊNCIAS: EXECUTIVA E REGULADORA	22
3.3	AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	22
3.4	CARACTERÍSTICAS E FUNÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	23
3.5	A NATUREZA JURÍDICA – AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL	24
3.6	FINALIDADE, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES	25
3.7	A SITUAÇÃO ATUAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	25
3.8	ATORES E FATORES ENVOLVIDOS NA REGULAÇÃO BRASILEIRA	33
4.	O TRANSPORTE NO BRASIL	35
4.1	INTRODUÇÃO	35
4.2	A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE	35
4.3	A EXPERIÊNCIA DO TRANSPORTE METROPOLITANO NO RECIFE	41
4.3.1	A EMTU/ Recife	42

4.3.2	O Grande Recife Consórcio de Transporte	43
4.4	A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO	46
5.	A AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE PERNAMBUCO – ARPE	50
5.1	A ARPE	50
5.1.1	Na visão da Sociedade Civil	50
5.1.2	Na visão do Regulador	52
5.1.3	Na visão da legislação vigente	52
5.2	LEGISLAÇÃO	56
5.3	A ATIVIDADE REGULADORA NA ÁREA DO TRANSPORTE METROPOLITANO DO RECIFE	57
5.4	AS COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO GESTOR X ÓRGÃO REGULADOR	57
5.4.1	Embasamento Legal	57
5.4.2	Composição do Conselho Superior de Transporte Metropolitano	60
5.4.3	Matriz de Competências – EMTU/Recife x ARPE	61
6.0	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
	LEGISLAÇÃO	71
	PÁGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS	75
	APÊNDICE A: Questionário utilizado nas entrevistas	76
	APÊNDICE B: Atual legislação da ARPE	82

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa analisar o real papel das agências reguladoras, em especial da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), em relação ao órgão gestor do Setor de Transporte Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife), atualmente, Grande Recife Consórcio de Transporte. Tema ainda muito nebuloso em face à recente publicação da lei estadual nº 13.235, de 24 de maio de 2007, que atribuiu a atividade reguladora relacionada ao transporte público de passageiros no âmbito da Região Metropolitana do Recife (RMR), à ARPE, por meio do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM).

Ao longo da história da civilização, observa-se a constante intervenção estatal nas atividades econômicas, em face ao domínio das ideologias e culturas, evoluindo a sua maneira de atuar do “modelo cartorial” ao “Estado Mínimo, posteriormente ao “Estado Provedor”, ao “Estado Regulador” (SANTOS, 2000).

No Brasil, a intervenção do Estado no domínio econômico teve ao longo do século XX, as seguintes vertentes: regulação da atividade econômica, atuação empresarial, prestação de serviços públicos e fomento econômico. Na década de 90, o Estado se retirou, em larga medida, da atividade empresarial. Assistiu-se também à ampla delegação de serviços públicos a agentes privados, com o argumento do aumento da eficiência do Poder Público. O papel de regulador da atividade econômica passou a ser o papel preponderante do Estado (SALOMÃO FILHO, 2002).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o transporte coletivo passou a ser definido como um serviço público essencial, de competência do Município, cuja organização e prestação, direta ou sob o regime de concessão ou permissão, através de certames licitatórios, que visem o regime das empresas concessionárias e permissionárias deste serviço, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão desta concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado (CF/88, arts 30 e 175).

1.1 QUADRO REFERENCIAL

A definição do conceito de regulação é fundamental para que se possa melhor entender quais são as reais atribuições dos atores envolvidos no processo à luz das leis estaduais nºs 13.235/2007 e 13.461/2008.

Segundo MOTTA, 2003:

A Regulação é uma política pública que consiste em uma restrição, ou interferência, nas atividades de um sujeito regulado por alguém (ente regulador) que não desenvolve ditas atividades e que estabelece as regras restritivas e controla o cumprimento das mesmas de forma continuada; uma limitação à liberdade do regulado; uma política pública, que responde ao interesse geral ou público; pressupõe um padrão, um modelo, que não é outra coisa senão a conduta desejada das atividades do regulado; conduta esta (comissiva ou omissiva) contida na norma regulatória e a verificação do cumprimento desta é a tarefa do controle realizado; é um processo permanente, dinâmico, de ajuste para assegurar a regularidade e a continuidade dos serviços prestados.

No que se refere ao papel da Administração Pública no atual contexto, a Magna Carta de 1988, em seu art. 174, define o Estado Brasileiro com “agente normativo e regulador da atividade econômica”, exercendo “fiscalização, incentivo e planejamento”, incumbindo, segundo o seu art. 175, “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Os transportes públicos numa cidade providenciam o deslocamento de pessoas de um ponto a outro na área dessa cidade, parte essencial da mesma, contribuem para a diminuição da poluição, uma vez que menos carros são utilizados para a locomoção de pessoas, além de permitir o deslocamento de pessoas que, não possuindo meios de adquirir um veículo, precisam percorrer longas distâncias para o local de trabalho.

Quanto à competência da Administração Pública na esfera municipal, de acordo com o art. 30, inciso V da CF/88, tem-se: organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Isto posto, observa-se a necessidade, por parte do Estado, do emprego de mecanismos que possam promover serviços públicos eficientes e legítimos, buscando o desenvolvimento harmônico e integrado dos mesmos junto à Sociedade preconizado pelos arts 1º, 3º e 170 da Constituição Federal de 1988.

A regulação dos serviços públicos constitui, hoje, um grande desafio, pois tem objetivos, por vezes, difíceis de conciliar, como um serviço que seja ao mesmo tempo acessível a todos, baixo custo e de alta qualidade (PINHEIRO, 2000 apud SÁ, 2004).

1.2 VISÃO GERAL DO TEMA

A necessidade de regular as atividades econômicas transferidas pelo setor público ao privado, ou mesmo aquelas que sempre foram da responsabilidade deste último, bem como aquelas de interesse econômico geral, acarretou o aparecimento de novas estruturas administrativas, as chamadas agências reguladoras.

O surgimento do Estado-Regulador decorreu da mudança na concepção do conteúdo do conceito de atividade administrativa em função do princípio da subsidiariedade e da crise do Estado do bem-estar, incapaz de produzir o bem de todos com qualidade e a custos que possam ser cobertos com o sacrifício da sociedade (SOUTO, 2005).

Nesse contexto, surgem as chamadas agências reguladoras, segundo BENJÓ, 1999, “órgãos responsáveis pelo equilíbrio das relações entre o Poder Concedente, os prestadores de serviços e os usuários do sistema regulado.”

1.3 O ESTUDO DE CASO

A regulação desenvolve-se de acordo com os seguintes princípios, segundo VIOLIN, 2005:

- a) mercado regulado para a competição;
- b) Estado-intervencionista ou Estado-regulador;
- c) criação de agências setoriais de regulação, dotadas de autonomia e especialização;

d) atenção aos monopólios naturais;

e) ambiente de transição, cabendo ao Estado supervisionar o poder de mercado dos operadores e organizar a entrada de novos operadores, zelar pela implantação de um novo modelo organizacional, arbitrar conflitos e completar o processo de regulação normativa; e

f) garantia do interesse público.

Com o advento da lei estadual nº 13.235/2007, ocorre a autorização para a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), sob a forma de Empresa Pública, pessoa jurídica de direito privado, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira, bem como a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), funcionando no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). As atribuições deste são as elencadas do art. 3º da supracitada lei, enquanto que as do primeiro são as do Anexo Único, cláusula oitava.

Em 09 de junho de 2008, é sancionada a lei estadual nº 13.461/2008, que altera a lei nº 12.524/2003, inserindo na estrutura organizacional da ARPE o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI). A supracitada legislação, bem como as competências tanto da EMTU/Recife quanto da ARPE são os pontos levantados no presente trabalho visando trazer um maior conhecimento sobre os papéis e funções de cada um dos atores relacionados ao processo.

1.4 OBJETIVO

O objetivo da presente Dissertação é identificar os conflitos e complementaridades de competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife, a EMTU/Recife, atualmente, Grande Recife Consórcio de Transporte e a ARPE, através do Conselho Superior de Transporte Metropolitano, na Regulação do Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana do Recife.

Os transportes públicos provocam impactos diretos (acesso aos serviços, a atividades sociais básicas e a oportunidades de emprego) e indiretos (externalidades do transporte urbano em relação à competitividade e seus reflexos na atividade econômica) na pobreza urbana (GOMIDE, 2003).

A regulação dos serviços públicos hoje significa um considerável desafio, pois envolve a relação entre o Estado e a Sociedade, de um lado, e de outro a real noção de serviço público, visando em última instância à melhor prestação destes serviços ao usuário final (MARQUES NETO, 2005).

1.5 JUSTIFICATIVA

Segundo REALE, 2000, “o poder do Estado deixa de ser poder de império para passar a ser visto cada vez mais como poder de decidir em termos de funcionalidade”.

Com a onda neoliberal que atingiu os países em desenvolvimento na década que passou, ocorre o processo de desestatização através da privatização dos bens públicos e concessões de serviços públicos. No Brasil, ocorre a criação das "agências reguladoras". Tanto à nível federal, quanto estadual, o que se verificou foi uma verdadeira febre de criação de agências reguladoras (VIOLIN, 2005).

Portanto, pode-se concluir que, no Brasil, o surgimento das “Agências Reguladoras” ou dos entes reguladores autônomos teve como parte inicial o processo de privatização, ou de desestatização.

A regulação de determinado setor objetiva neutralizar falhas de mercado que possam interferir na regularidade da oferta, ou mesmo, comprometer a qualidade e os preços de bens e serviços essenciais ao bom funcionamento a economia (LIMA, 2008).

A Política Nacional para o Setor de Transporte Urbano, nas palavras de LIMA, 2008 “visa, principalmente, a modernização das relações institucionais entre órgãos gestores e operadores do Sistema, através de modelos de concessão que estimulem uma relação contratual saudável”.

Ainda, segundo LIMA, 2008:

O papel da regulação se traduz na gestão incisiva dos contratos derivados da concessão, no acompanhamento dos direitos e obrigações neles estabelecidos, na aplicação das penalidades pertinentes, no acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro determinando revisões pró-operadores ou pró-poder concedente, no arbitramento dos conflitos surgidos, na prevenção de comportamentos transgressores da ordem econômica, na eficaz normatização e fiscalização do serviço de transporte de forma a obter alta qualidade e respeito ao direito dos usuários.

Devido à natureza do tema, e em face à nova legislação relativa à regulação do Transporte Público de Passageiros no âmbito da Região Metropolitana do Recife, buscou-se delinear os papéis de cada ator, bem como os reflexos destes junto à Sociedade Civil.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Na formatação do presente texto dissertativo basicamente foram seguidas instruções contidas em MÜLLER, 2007, quanto ao formato, tipos e corpos, paginação, margens, espaçamento, divisão do texto, abreviatura e siglas, tabelas, citações. Os elementos pré-textuais compreendem capa, folha de rosto, ficha catalográfica, folha de aprovação, dedicatória, agradecimentos, resumo e abstract, lista de abreviaturas e siglas, e sumário. Como elementos pós-textuais citam-se as referências, relação da legislação consultada para o desenvolvimento das análises feitas, bem como dois apêndices contendo: 1) a reprodução do conteúdo dos questionários enviados aos entrevistados, e 2) a atual legislação da ARPE.

Os elementos textuais são iniciados por esta Introdução, na qual são tecidos comentários relativos ao tema em tela, quadro referencial, visão geral, e estudo de caso, ao longo do mesmo busca-se melhor entender os Conflitos e Complementaridades de competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife. O quadro teórico-conceitual e a revisão literária são compostos pelos capítulos 2, 3 e 4. O capítulo 5 exhibe as considerações e recomendações a que se chegaram neste trabalho.

O capítulo 2 é iniciado com a análise do motivo do surgimento das Agências Reguladoras tanto à nível internacional quanto nacional. Fazendo uma revisão geral sobre o tema da Teoria da Regulação, indo da definição do termo Regulação a sua evolução cronológica. A seguir, é vista toda a fundamentação econômica que envolve o tema, evolução, origens e características das Agências Reguladoras, de forma a introduzir o próximo capítulo correlacionado ao aparecimento, no ordenamento brasileiro, das Agências Reguladoras.

O capítulo 3 apresenta uma caracterização do panorama que proporcionou o surgimento das Agências de Regulação no Brasil, suas características e funções básicas, os atores e fatores envolvidos no processo, bem como quais são as principais agências brasileiras nos níveis federal, estadual e municipal.

O capítulo 4 apresenta a evolução do Setor de Transportes, em especial a experiência do Transporte Coletivo de Passageiros na Região Metropolitana do Recife, o caso EMTU/Recife, sua origem e evolução até o Grande Recife Consórcio de Transporte, características e vantagens em relação ao modelo anterior, bem como a necessidade ou não de uma Agência Reguladora para o Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana do Recife.

O capítulo 5 apresenta a origem, evolução, características e atribuições legais da Agência Reguladora dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE) à luz da Lei Estadual nº 13.461 de 09 de junho de 2008, que altera a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE) o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI). Ao final, busca-se delimitar os Conflitos e Complementaridades de competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife, de tal sorte a se construir uma matriz a partir das mesmas, bem como os desafios a serem enfrentados por esses atores visando ao atendimento da atual legislação.

No capítulo 6 são apresentadas as conclusões e recomendações retiradas do trabalho em face da expectativa atual e futura da Sociedade Civil, levando em conta toda a teoria envolvida, bem como futuros desenvolvimentos da pesquisa teórica e empírica relativa

ao assunto, visando manter o equilíbrio no triângulo equilátero de interesses formado pelo Poder Concedente, operadores (concessionários) e usuários do Setor de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife, parte mais frágil, na busca de serviços eficientes a preços módicos.

2 O PORQUÊ DO SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 INTRODUÇÃO

O atual debate sobre o tema regulação nasceu a partir da construção de novos arranjos em termos organizacionais, por parte do Estado, para a prestação de serviços públicos, sendo traduzido através da redefinição de seu papel em relação ao mercado e, em última análise, em relação à sociedade (PECI, 2007).

Com o objetivo de compreender a real noção do termo Regulação, bem como a sua evolução ao longo do tempo, o presente capítulo busca entender o porquê do surgimento das Agências tanto no contexto internacional, quanto nacional.

2.2 REGULAÇÃO

O termo regulação teve a sua origem nas ciências biológicas e físicas, tendo como significado um “trabalho consistente em introduzir a regularidade em um objeto social, assegurando a sua estabilidade, sem sofrer interrupções, ou mesmo, sem fixar-lhe todos os elementos nem o integral desenvolvimento, ou seja, sem excluir mudanças” (JEAMMAUD, 1998 apud PIETRO, 2004).

O vocábulo regulação surgiu no direito brasileiro em face ao movimento advindo com a Reforma do Estado, em especial quando, em virtude da privatização de empresas estatais e da introdução da ideia de competição entre concessionárias na prestação de serviços públicos, para assegurar a regularidade na prestação destes serviços, bem como o funcionamento equilibrado da concorrência. Incidindo sobre qualquer objeto social, como o trabalho, a educação, a saúde, ou mesmo a família, no entanto, no direito brasileiro este vocábulo é muito empregado no âmbito da economia estatal. E é no âmbito do direito econômico, ou administrativo econômico, que o tema vem sendo tratado com grande profundidade (PIETRO, 2004).

2.3 A EVOLUÇÃO DO ESTADO

2.3.1 No Contexto Internacional

2.3.1.1 O Estado Moderno

O Estado Moderno passa por uma evolução desde o século XIV, quando se manifestava como uma maneira de dominação em termos políticos. Sendo distinguido do feudalismo sob três características básicas: dissociação entre o poderio econômico (meios de produção) e o político (dominação legítima legal-racional); diferenciação da esfera pública em relação à privada, contemplando interesses pessoais, e a separação das funções políticas e administrativas, proporcionando uma autonomia em relação à sociedade civil (ROTH, 1996 apud BENJÓ, 1999).

Ainda, de acordo com ROTH, 1996 apud BENJÓ, 1999: “Cronologicamente, o Estado Moderno pode ser dividido em: Liberal, séculos XVIII, XIX e atual tendência, e Social, final do século XIX até o início dos anos 1970”.

No período do liberalismo, o papel do Estado era o de proteger a propriedade e a liberdade dos indivíduos; a intervenção estatal limitava-se e era estimulada pela liberdade de cada um, a chamada regulação “espontânea” por parte da sociedade civil. A evolução do Estado-liberal foi substantiva e predominantemente no período compreendido entre meados do século XVIII, Revolução Industrial, e o final do século XIX (PIETRO, 2004).

Para fazer face à urbanização e ao crescimento da demanda por serviços, as infraestruturas das capitais brasileiras foram construídas com capital privado estrangeiro, em sua maioria pelo inglês, além do americano e canadense, eventualmente, o alemão, belga ou francês. Os poderes públicos delegaram às empresas privadas estrangeiras as atribuições da operação pelo monopólio do serviço público. (BRASILEIRO, A.; HENRY, E & TURMA, 1999).

2.3.1.2 O Estado de Direito Social

Em fins do século XIX, começaram as reações ao liberalismo, em face às consequências negativas produzidas na ordem social, de forma a constituir dois grandes tipos de

posicionamentos: o primeiro, negando os direitos individuais, como ocorreu na Alemanha nazista, na Itália fascista, e no bloco comunista; o segundo, com soluções intermediárias, que originaram a nova fase do Estado de Direito, neste último, o Estado passa a intervir na ordem socioeconômica, buscando a igualdade entre os cidadãos, não contemplada na fase liberal (PIETRO, 2004).

Os eventos do surgimento do Estado-Social aliados à Revolução Russa de 1917, e à política americana do “*New Deal*” mudam de sobremaneira o cenário mundial em 1930. O Governo Americano passa a adotar o papel de “Estado-Interventor” capaz de proporcionar uma redução nos ciclos altos e baixos, tão temidos pela sociedade capitalista à época. Com o final da Segunda Grande Guerra Mundial, a intervenção do Estado na economia consagra-se como única prerrogativa para a coexistência com a economia de mercado. A regulamentação, por parte do Estado surge de forma excessiva com uma medida preventiva ao que se chamava de “abusos do mercado”, através da limitação a ação da livre iniciativa pelos órgãos estatais (BENJÓ, 1999).

O Brasil acompanhou a tendência na América Latina. Ou seja, no início da década de 1980, o Estado era a base do crescimento econômico. O controle por parte do estado foi crescente entre os anos de 1930 e o final de 1970, com o consequente abandono do investimento externo (hipertrofia do Estado). Nos anos de 1982-1983 com o surgimento da crise financeira internacional ocorre o colapso de forma generalizada das economias da região. Obrigando os Estados a sucessivas rupturas de compromissos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e uma consequente situação de inadimplência generalizada, em face aos gigantescos empreendimentos produtivos, ineficientes e mal geridos por eles, e ao mesmo tempo inadimplentes. A intervenção promovida pelo Estado na economia consagrava-se, assim, como única prerrogativa para a simultânea existência com a economia de mercado (BENJÓ, 1999).

2.3.1.3 A Redução do Papel Intervencionista do Estado

Consoante BENJÓ, 1999, “em termos mundiais ou internacionais, o cenário vivenciado pela primeira crise do petróleo, no início dos anos de 1973, deixa em evidência o total esgotamento do modelo intervencionista.”

A partir da segunda crise do petróleo em 1979, sucessivos fenômenos de recessão, incremento dos níveis de desemprego, transbordamento dos contextos tradicionais das políticas sociais, déficit fiscal e a perda geral da competitividade internacional, provocaram uma crise global do Estado do Bem-Estar. As economias ocidentais, vislumbrando uma adaptação à escassez do petróleo como uma fonte de baixo custo de energia, começam a revisar o nível de atuação do governo, buscando uma maior eficiência econômica e o combate ao desperdício (PUCEIRO, 1996 apud BENJÓ, 1999).

A reinvenção do Estado não diz respeito tão-somente a tornarem aplicáveis os critérios de produtividade do setor privado ao governo, mas também na mudança da maneira como o Estado vai agir empregando diversos meios, tais como: a desestatização, a terceirização e os contratos de gerenciamento das infraestruturas. Com essas ações busca-se uma melhoria na qualidade dos serviços públicos, o aumento na responsabilidade do setor público e, em última instância, a redução da carga fiscal nos diversos níveis de governo (CAMPOS, 1996 apud BENJÓ, 1999).

2.3.1.4 O Estado-Regulador

Com a queda do muro de Berlim, nos ex-países comunistas, e com o fim dos regimes militares, na América do Sul, chegou-se ao fim do modelo de "Estado Provedor". O modelo adotado pelo Brasil após a transição do regime militar situa-se entre os modelos intervencionista e liberal, o chamado "Estado Regulador".

O surgimento do chamado "Estado-Regulador" foi decorrente de uma mudança na concepção do conteúdo do conceito de atividade administrativa, que abrange a polícia administrativa, a gestão de serviços públicos, bem como os ordenamentos econômico e social, em função do princípio da subsidiariedade e da crise do Estado do Bem-Estar, incapaz de produzir o bem de todos com qualidade e a custos que possam ser cobertos com o sacrifício da sociedade (SOUTO, 2005).

Para BENJÓ, 1999, a presença do chamado "Estado-Regulador" independente se justifica pela necessidade de se permitir a liberdade de atuação dos agentes econômicos envolvidos no processo, de tal sorte a incentivar o crescimento auto-sustentado.

Ainda, de acordo com o autor:

A economia globalizada impõe substancial redução do poder de coerção dos chamados Estados Nacionais sobre as forças econômicas. A política keynesiana aplicada a um país é restringida pela mobilidade dos meios de produção, das operações financeiras e pela proliferação das corporações multinacionais. A tendência da privatização das empresas estatais alcança os serviços de utilidade pública. A fundamentação para a emergência do Estado Regulador reside na premissa de que a sociedade tem condições de resolver por si, de maneira mais eficiente, mais descentralizada e menos custosa, grande parte de seus problemas.

A noção do termo Estado-Regulador encontra-se posicionado entre a doutrina do Estado Absoluto e a total liberalização das forças atuantes no mercado. Traduzindo uma vasta gama de opções quanto à natureza da ação regulatória, com reflexos sobre as formas de controlá-la (PIETRO, 2004).

A esta altura se faz mister delinear quais são as diferenças entre serviços públicos e serviços de utilidade pública. O serviço público é campo próprio de atuação do Estado em que a intervenção de particulares é meramente acessória ou substitutiva e só se dá mediante condições muito específicas.

Consoante MELLO, 1998, a noção de serviço público está dividida entre dois aspectos: formal e material. No aspecto material o serviço público se caracteriza como sendo uma atividade de prestação de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, que o Estado assume como próprias por se tratarem de atividades necessárias ao interesse social; no aspecto formal a noção deverá influir, em verdade, o legislador ordinário, tendo em vista que aquelas atividades que a Constituição determina como sendo serviços públicos podem ser assim consideradas imediatamente. Porém, as atividades que não estejam previstas na CF/88 podem vir a ser serviços públicos, contanto que o legislador respeite a natureza da atividade, confrontando a mesma com o substrato material do serviço público que é aquele previsto implicitamente na Constituição Federal.

De acordo com PIETRO, 2008, os serviços públicos podem ser classificados, quanto à satisfação ao interesse público em: “*uti singuli*” e “*uti universi*”, os primeiros são aqueles que têm por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades dos

cidadãos (prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pela comunidade; exemplo energia elétrica, luz, gás, transportes), enquanto que, os últimos são os prestados à coletividade, mas usufruídos apenas indiretamente pelos indivíduos (iluminação pública, saneamento).

2.3.2 No Contexto Nacional

2.3.2.1 A Evolução do Estado Brasileiro

A Reforma do Estado Brasileiro começa durante o governo de Fernando Collor de Mello, por meio da Medida Provisória nº 155, editada em 15 de março de 1990 (MOTTA, 2003).

Para BENJÓ, 1999:

As políticas públicas adotadas a partir do governo Collor tinham como base as tendências liberais, e visavam: redução na máquina do Estado; privatizações das companhias estatais e das concessionárias de serviços de utilidade pública; abertura aos mercados internacionais, de maneira a integrar da economia nacional ao comércio exterior.

O Programa Nacional de Desestatização foi o primeiro passo dado no sentido da privatização. O seu objetivo consistia em pôr um fim à expansão desordenada do setor público, bem como a implantação de atividades sistemáticas de controle das empresas estatais e a criação das condições necessárias para transferência do controle de empresas para o setor privado.

Em 12 de abril de 1990, através da Lei nº 8.031 ocorre a edição do Programa Nacional de Desestatização (PND), que pretendia a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, concorrendo com o saneamento das finanças públicas e a retomada de investimentos nas empresas e atividades transferidas, modernização do parque industrial, ampliação da competitividade e o reforço da capacidade empresarial nos diversos setores da economia (MOTTA, 2003).

2.3.2.1.1 Do Estado Novo ao Regime Militar de 1964/1985

Os principais eventos que caracterizaram esta evolução, segundo COIMBRA, 2001, foram:

Em 1930 com o golpe promovido por Getúlio Vargas ocorreu o chamado “Estado Novo”, modelo autoritário de governo, base de sustentação do Estado Desenvolvimentista, marcado na área econômica por duas apostas de desenvolvimento: "fase agrária" – 1930 – 1945 - em virtude do enorme incentivo ao desenvolvimento dos assuntos relativos à terra; a outra pelo pesado investimento estatal em bens de capital, como máquinas e equipamentos.

Com o suicídio de Vargas em 1954, e a eleição de Juscelino Kubitschek em 1955, ocorre no Brasil a consolidação de um novo modelo, a era industrial via capital estrangeiro. JK representou um novo e diferente momento na história política e econômica do Brasil, abrindo a economia nacional e diminuindo consideravelmente a intervenção econômica. No plano das liberdades pessoais houve avanços significativos, com a consolidação da democracia e a liberdade de expressão.

O golpe militar ocorrido em 1964 traz ao poder dois grupos diferentes, que divergiam em inúmeras áreas. O primeiro do General Ernesto Geisel, e o outro do General Emílio Garrastazu Médici. O governo de Médici e Costa e Silva era a favor de uma maior abertura da economia. Como resultado desta política, entre 1967 e 1973, o Brasil conhece o seu segundo ciclo de crescimento vertiginoso (o primeiro foi na era JK). Com o ingresso do General Geisel na presidência em 1974, o Brasil sofre uma mudança brusca nos rumos da economia e na busca pelo desenvolvimento. Existe um retorno à grande intervenção do estado na economia.

2.3.2.1.2 O Estado Regulador Brasileiro

O Estado Regulador brasileiro caracterizado pelas agências de regulação, fruto das transformações do Estado, que passou a dar ênfase à sua função reguladora, interferindo de forma indireta na ordem econômica, ao invés da função provedora ou produtora, na qual ocorre uma intervenção direta (PIETRO, 2004).

2.3.2.2 Contextualização, definições, objetivos e instrumentos

Inicialmente convém caracterizar a diferença entre a função reguladora ou atividade regulatória e a função regulamentar ou regulamentação. Essa diferença faz-se importante, pois muitas vezes os vocábulos regulação e regulamentação são usados como sinônimos. Quando isso acontece, a ação reguladora, muito mais ampla, fica restrita ao seu caráter meramente normativo.

A função regulamentar no Brasil, consoante o art. 84, IV, da CF/88, é exercida privativamente pelo chefe do Poder Executivo através da expedição de decretos para a fiel execução das leis. O seu objetivo é, portanto, orientar como a Administração e os administradores vão cumprir os comandos definidos na lei, mediante detalhamento dessas normas.

Para PIETRO, 2004:

Enquanto que a função regulamentar consiste em disciplinar uma atividade mediante a emissão de atos ou comandos normativos, a função reguladora ou a regulação estatal, além de envolver a função regulamentar, envolve as atividades de fiscalização, de poder de polícia, adjudicatórias, de conciliação, bem como a de subsidiar e recomendar a adoção de medidas pelo poder central no ambiente regulado.

Ainda, de acordo com PIETRO: “quando se estuda ou se quer caracterizar o Estado Regulador e o Estado Provedor ou produtor de serviços, ficam evidenciadas as duas formas de intervenção do Estado na ordem econômica.”

Para GASPAR ARIÑO ORTIZ, 1996 apud SOUTO, 2005:

A concessão era o único método que o Estado compreendia como apto a satisfazer essas necessidades sociais; no entanto, de acordo com a ideologia socialista latente na concepção de Duguit, modificou-se tal opção pelas técnicas de gestão direta dos serviços públicos; só com a efetiva transformação ideológica, que pretende reduzir a categoria de serviços públicos a determinadas atividades essenciais, ou mesmo, primordiais, é que se verifica o desaparecimento da opção de direção por parte do Estado dessas atividades, buscando-se por meio da concorrência e da eficiência na prestação dos mesmos e nas atividades de interesse da sociedade, desta feita com a ideologia da liberdade de mercado e do princípio da subsidiariedade. A atuação do Estado provedor ou produtor de serviços caracteriza-se pela

chamada intervenção direta do Estado na ordem econômica, produzindo bens e serviços por meio de suas empresas, em sistema de monopólio ou em competição com a iniciativa privada.

O surgimento do Estado-Regulador trouxe como consequência a necessidade da descentralização das funções públicas para particulares (SOUTO, 2005).

Consoante FRANCIS, 1993 apud SOUTO, 2005, “a regulação é a intervenção do Estado nas esferas de atividade privada, para realizar finalidades públicas”. Desta maneira quanto à amplitude do conceito, aparecem-nos três concepções de Regulação: em sentido amplo, é toda a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; num sentido menos abrangente, é a intervenção estadual na economia por outras formas que não a participação direta na atividade econômica, equivalendo, portanto, ao condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada; num sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da atividade econômica privada, por via de lei ou outro instrumento normativo (JARASS, 1987 apud SOUTO, 2005).

A intervenção direta pelo Estado é evidenciada pelo art. 173 da CF/88, segundo o mesmo:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Já o art. 177, que disciplina o monopólio da União nas atividades do setor de petróleo e gás, prevê a possibilidade de essas atividades serem contratadas com empresas estatais e privadas, além de prever a criação do órgão regulador do monopólio. Desta forma, observa-se, claramente, a convivência das duas formas de intervenção. A intervenção indireta do Estado fica mais evidente no art. 174 da Constituição, pois não só o caracteriza “como agente normativo e regulador da atividade econômica” como também dá a ele, entre outras, as funções de fiscalização.

Merecem também destaque as possibilidades de intervenção do Estado Brasileiro no domínio econômico, capituladas no art. 21, incisos XI e XII, da Constituição, já que tanto a exploração dos serviços de telecomunicações como a dos serviços e instalações

de energia elétrica podem ser feitas diretamente pela União ou mediante os instrumentos da concessão, autorização ou permissão. A possibilidade do uso desses instrumentos evidencia a intervenção indireta do Estado, pois os serviços em questão, de competência da União, poderão ser executados por particulares, mediante delegação. Nessa condição, aparece a necessidade da ação reguladora do Estado. A própria Constituição deixa isso claro quando estabelece em seu art. 20, inciso IX, que a lei tratará da organização dos serviços de telecomunicações, bem como da criação do órgão regulador setorial.

2.3.2.3 A Moderna Regulação

O termo “regulação” surgiu à frente do interesse científico e político-reformista a partir de debates internacionais e da política sobre privatização e desregulação.

A moderna noção de regulação remete à ideia de equilíbrio dentro de um dado sistema regulado, podendo envolver a introdução de interesses gerais, externos ao sistema, que deverão ser processados pelo regulador de forma que sua consecução não acarrete a inviabilidade do setor regulado. Equilibrando os interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) e as metas e objetivos de interesse público (universalização, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos, etc.), apresentando as seguintes funções: estabilizadora; redistributiva; regulamentar; de fiscalização, sancionatórias, de conciliação, bem como o exercício de poderes coercitivos e funções de subsidiar e recomendar a adoção de medidas de ordem geral pelo poder central (MARQUES NETO, 2003).

2.4 DESREGULAÇÃO E REGULAÇÃO

Desregular significa a diminuição do regramento da atividade privada, ou seja, diminuição da intervenção estatal nas liberdades do cidadão. Ou em outras palavras, a diminuição do poder de polícia do Estado, pela diminuição das limitações ao exercício dos direitos individuais. Não importando o tipo de regramento ou órgão que o estabeleça (PIETRO, 2004).

A desregulação se identifica com as ideias de simplificação e desburocratização do mercado, tendo como objetivo a aproximação do governo às pessoas com a finalidade da prestação de serviços e na redução de custos impostos aos cidadãos na sua relação com o Estado (DROMI, 1991 apud PIETRO, 2004)

ZIPPELIUS, 1997 apud ARAGÃO, 2006:

A regulação da economia é um fenômeno multifacetário e complexo em termos de funções, dotado de grande heterogeneidade, não apenas ao longo da história, mas também dentro dos Estados singularmente considerados, que empregam distintas estratégias regulatórias em função das necessidades concretamente verificadas na economia e na sociedade.

Do conceito de Regulação está excluída a atividade direta estatal como efetivo produtor de serviços ou bens, e como fomentador das atividades econômicas privadas, a chamada intervenção de regulação operativa, que, junto com a regulação, constituem espécies do gênero da intervenção do Estado na economia, apresentando as seguintes searas, segundo ARAGÃO, 2006:

- a regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, de forma a evitar lesão à economia popular, através do controle dos preços e da qualidade dos produtos e serviços;
- a regulação para a competição, de maneira a garantir a livre concorrência no setor privado e, no caso de uma atividade voltada a economias sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento para a busca de tal fim; e
- a regulação dos serviços públicos, de forma a assegurar a sua qualidade, universalização e preço justo.

Em síntese, o presente capítulo teve por objetivo analisar os conceitos e a teoria envolvida na modernização do Estado administrativo, em especial na prestação de serviço público adequado e de qualidade.

A descentralização do poder estatal visa facilitar a execução dos objetivos do Estado, para que o mesmo desempenhe suas funções com eficiência técnica, jurídica e financeira, proporcionando aos consumidores dos serviços públicos maior satisfação, através da transferência, pelo Estado, do dever de execução de uma atividade a terceiros estranhos à estrutura da administração pública.

Com este modelo de descentralização, aliado à flexibilização dos monopólios estatais e à redução de barreiras à entrada de capital estrangeiro no país, surgiram grandes grupos econômicos com interesse em explorar atividades que outrora eram de exclusiva função do Estado.

O tema Regulação foi aqui tratado desde a sua definição até a evolução pela qual passou o Estado ao longo do tempo, tanto à nível internacional quanto nacional, objetivando entender o porquê do surgimento das chamadas *Agências Reguladoras* no atual ordenamento, buscando atender aos anseios da Sociedade Civil por serviços públicos de qualidade e universalizados.

3. AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

3.1 INTRODUÇÃO

3.1.1 O Contexto das Agências Reguladoras

Agências de Regulação representam a substituição do modelo de gestão com base em controles formais e na intervenção direta do Estado, pelo modelo gerencial, com base na avaliação de desempenho (eficiência) e intervenção condicionante da eficiência (regulação e regulamentação).

A transferência das funções de utilidade pública do setor público para o privado, com o fenômeno da privatização, atribuiu ao Estado poder crescente de regulamentação, fiscalização e planejamento da atividade privada. No Brasil, o Programa de Reforma no Estado decorrente da incapacidade de o setor público em prosseguir como principal agente financiador do desenvolvimento econômico, aprimorou o exercício das funções reguladoras (KAUFMANN, 2006).

A existência de Agências Reguladoras resulta da necessidade de o Estado influir na organização das relações econômicas de modo muito constante e profundo, com o emprego de instrumentos de autoridade, e do desejo de conferir às autoridades incumbidas dessa intervenção, boa dose de autoridade frente à estrutura tradicional do poder político (SUNDFELD, 2000).

Segundo KAUFMANN, 2006:

As agências reguladoras, teoricamente, não poderiam estar vinculadas ao Poder Executivo, para que suas decisões fossem dotadas de imparcialidade e neutralidade necessárias ao atendimento do interesse público. Para a perfeita consecução das atividades a que foram instituídas, deveria haver isenção quanto aos instrumentos de pressão políticos e econômicos, bem como autonomia financeira, através da arrecadação de tributos específicos, servindo, assim, para ampliar a margem de independência das mesmas.

O surgimento das chamadas Agências Reguladoras é derivado da reforma regulatória empreendida em países como o Brasil, no decorrer dos anos 90, ligada à reforma de privatização e liberalização em setores de serviços públicos e de infraestrutura, de modo a modificar substancialmente o papel desempenhado pelo Estado. Inicialmente,

caracterizado pela forte presença na ordem econômica, via intervenção direta em setores de infraestrutura, além de outros considerados cruciais para a economia (PECI, 2007).

3.2 AGÊNCIAS: EXECUTIVA E REGULADORA

O vocábulo Agência é um dos modismos introduzidos no direito brasileiro em decorrência do movimento da globalização (PIETRO, 2008).

Ainda, de acordo com a autora: “apesar de muito nova a sua terminologia, existem duas modalidades, no caso brasileiro: agência executiva (qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato de gestão com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos); e agência reguladora (qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta), ocorrendo neste caso a priorização do conteúdo técnico sobre o político.”

O modelo brasileiro de agência, não há um apego à hermenêutica vocabular, ou seja, nem sempre explicita o objeto de forma precisa. Necessário se faz destacar que, na Administração Pública brasileira, observa-se casos em que a palavra "agência" significa órgão, como é o da Agência Brasileira de Inteligência- ABIN, fundações, ou, agências executivas, ou mesmo, as chamadas autarquias especiais, ou agências reguladoras (KAUFMANN, 2006).

3.3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Com a Reforma do Estado a partir da década de 90, ocorreu então a necessidade da criação de órgãos não diretamente ligados à estrutura da Administração Direta, que viessem a regulamentar e até mesmo a normatizar as atividades que saíram do seio estatal.

Para KAUFMANN, 2006:

No Brasil, a adoção do Estado do Bem-Estar Social ou "*Welfare State*" acresceu-lhe deveres, tais como a promoção da educação, da previdência, da saúde, geração de empregos, além da criação de empresas estatais para promoção das políticas públicas. Em um primeiro momento, coube ao Estado

intervir na economia porque não havia empresas particulares com capacidade financeira, ou infraestrutura suficiente, para promover o desenvolvimento. As agências reguladoras brasileiras foram alvo da retirada do Estado na prestação direta de serviços públicos e de atividades econômicas. A regulação outrora praticada pelo Estado visava mais aos interesses secundários, próprios do ente estatal, do que ao interesse primário, público. A atividade regulatória buscava preservar os interesses do ente estatal incumbido da prestação dos serviços, em vez de proteger os usuários, destinatários finais. Hoje em dia, busca-se através da regulação a imparcialidade, feita por um ente administrativo independente da volatilidade das decisões políticas. A igualdade de distância observada tanto do poder concedente quanto do setor regulado e dos usuários deve garantir à agência a perfeita aplicação dos princípios constitucionais da legalidade e ação fiscalizadora em sua atividade de regulação.

3.4 CARACTERÍSTICAS E FUNÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A partir de 1995/1996 com o surgimento de um arcabouço legal é que foi viabilizado o aparecimento das chamadas Agências de Regulação ou Reguladoras.

As agências reguladoras são órgãos autônomos e independentes de Direito Público, criadas por lei específica, de natureza autárquica especial, que desempenham a função reguladora, derivada de poder estatal, de atividades autorizadas, concedidas ou permitidas à iniciativa privada, mediante procedimentos administrativos. As suas funções podem ser sintetizadas quanto à atividade regulada em: poder normativo; controle e fiscalização, aplicação de sanções; arbitragem de controvérsias, promoção da escolha dos agentes privados (contratação mediante licitação); divulgação pública da atividade; e proteção ao consumidor (PIETRO, 2004).

Ainda, de acordo com a autora:

As agências reguladoras brasileiras são autarquias, porque detêm autonomia, personalidade jurídica própria de regime público, gestão administrativa e financeira descentralizada ou direta, porém controladas pelo agente público da Administração Direta que as criou, bem como pelo Tribunal de Contas do ente federado ao qual correspondem. Submetem-se ao princípio da legalidade, devendo ser necessariamente criadas por lei. Possuem, portanto, a presunção de legitimidade pelos atos de sua gestão e administração, bem como lhe são deferidas a obrigatoriedade e auto-executoriedade. Seus bens

são imprescritíveis, inalienáveis e impenhoráveis. Quanto à natureza especial, a mesma é caracterizada pelo maior grau de independência administrativa e autonomia nas decisões técnicas, bem como pela segurança de seus atos, em especial quanto ao mandato fixo de seus dirigentes, além do poder normativo que lhes é outorgado por lei.

Em síntese, as Agências Reguladoras têm a característica de serem autarquia em regime especial e possuem autonomia administrativo-financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes (CAL, 2003).

3.5 A NATUREZA JURÍDICA – AUTARQUIAS EM REGIME ESPECIAL

De acordo com o art. 5º, inciso I do Decreto-Lei nº 200, datado de 25 de fevereiro de 1967, autarquia é definida como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”

Para MEIRELLES, 1990:

A autarquia não age por delegação, e sim por direito próprio e com autoridade pública, na medida do “*jus imperii*” que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de Direito Público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade matriz que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico.

Ainda, segundo MEIRELLES:

Autarquia em regime especial é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.

As Agências Reguladoras, por serem autarquias em regime especial, possuem uma maior margem de ação independente em relação aos poderes de normatização,

fiscalização e supervisão das empresas às quais foram delegados os serviços públicos (CAL, 2003).

3.6 FINALIDADE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES

As agências reguladoras podem significar uma “opção de organização estatal para minorar problemas e dificuldades gerados pela ampliação da complexidade social e a transformação das funções reservadas ao Estado”, objetivando o seu dimensionamento em benefício dos usuários e de toda a Sociedade. Portanto, a missão das chamadas agências reguladoras é a normatização, controle e fiscalização das atividades desenvolvidas pelos particulares, tendo em vista o interesse público, devidamente expressa no respectivo diploma legal e área de atuação.

3.7 A SITUAÇÃO ATUAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

Como visto, as agências reguladoras brasileiras foram implantadas na estrutura organizacional da Administração Indireta, a partir da segunda metade da década de 90. Dotadas de autonomia, especialização e setoriais, as agências reguladoras brasileiras foram criadas visando a permitir ao Estado deixar a exploração das atividades econômicas e a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, principalmente aos investidores estrangeiros, ficando com a atividade fiscalizadora, normativa e sancionadora. As agências de regulação brasileiras possuem natureza jurídica de autarquias de regime especial, são vinculadas a uma particular concepção político-ideológica, visando impedir influências políticas sobre a regulação e disciplina das atividades por elas reguladas.

Neste contexto as Agências de Regulação devem sempre preservar a aplicação do princípio do interesse público sobre o privado, levando em conta os pressupostos da moderna regulação, ou seja, a regulação econômico-social.

Uma análise do desempenho das Agências de Regulação, atualmente, existentes deve levar em consideração o seu processo de criação e implantação, relativamente recentes, bem como à efetiva regulação exercida pelas mesmas. Desta maneira, é de se esperar que as mais antigas apresentem um melhor desempenho quando relacionadas às mais

novas. No entanto, de uma forma geral, as atuais agências reguladoras apresentam como desafios iniciais:

- necessidade de um quadro técnico melhor capacitado e diversificado, de modo a melhor responderem às exigências do novo ambiente pós-privatização, e em alguns casos, ainda, em formação;
- necessidade do desenvolvimento da criatividade dos agentes reguladores para a elaboração de técnicas e metodologias inovadoras que permitam enfrentar os problemas decorrentes de uma realidade muito específica;
- problemas relacionados a fatores de natureza organizacional e política;
- necessidade da melhor especificação de seus objetivos junto à Sociedade;
- inexistência de ações articuladas entre diferentes órgãos reguladores e a falta de comunicação de experiências setoriais, limitando o impacto das ações reguladoras.

O processo regulatório é um processo dinâmico para o andamento do qual é importante não apenas a existência de um órgão regulador bem-estruturado, mas também o fortalecimento de todo um ambiente propício.

Tabela 1- Agências Reguladoras, por nível de atuação, unidade federativa e respectivos sites/e-mails:

NÍVEL	UNIDADE	AGÊNCIA	SITE / E-MAIL
FEDERAL		ANEEL	http://www.aneel.gov.br
		ANP	http://www.anp.gov.br
		ANTAQ	http://www.antaq.gov.br
		ANTT	http://www.antt.gov.br
		ANCINE	http://www.ancine.gov.br
		ANAC	http://www.anac.gov.br
ESTADUAL	ACRE	AGEAC	http://www.ac.gov.br
	ALAGOAS	ARSAL	http://www.arsal.al.gov.br
	AMAZONAS	ARSAM	http://www.arsam.am.gov.br
	BAHIA	AGERBA	http://www.agerba.ba.gov.br
	CEARÁ	ARCE	http://www.arce.ce.gov.br
DISTRITAL	DISTRITO FEDERAL	ADASA	http://www.adasa.df.gov.br
ESTADUAL	ESPÍRITO SANTO	ASPE	http://www.aspe.es.gov.br
MUNICIPAL		AGERSA	http://www.agersa.cachoeiro.es.gov.br

ESTADUAL	GOIÁS - GO	AGR	http://www.agr.go.gov.br
	MATO GROSSO DO SUL - MS	AGEPAN	http://www.agepan.ms.gov.br
	MATO GROSSO - MT	ARGER	http://www.ager.mt.gov.br
	PARÁ - PA	ARCON	http://www.arcon.pa.gov.br
	PARAÍBA - PB	ARPB	http://www.arpb.pb.gov.br
	PERNAMBUCO - PE	ARPE	http://www.ARPE.pe.gov.br/
MUNICIPAL	PIAUÍ - PI	ARSETE	Email:arsete@teresina.pi.gov.br
ESTADUAL	RIO DE JANEIRO - RJ	AGETRANSP	http://www.agetransp.rj.gov.br
		AGENERSA	http://www.agenersa.rj.gov.br
MUNICIPAL	RIO GRANDE DO NORTE - RN	ARSBAN	http://www.natal.rn.gov.br/arsban/
ESTADUAL		ARSEP	http://www.arsep.rn.gov.br
ESTADUAL	RIO GRANDE DO SUL - RS	AGERGS	http://www.agergs.rs.gov.br
MUNICIPAL	SANTA CATARINA - SC	AMAE	http://www.amae.sc.gov.br
ESTADUAL		AGESC	http://www.agesc.sc.gov.br
ESTADUAL	SÃO PAULO - SP	ARTESP	http://www.artesp.sp.gov.br
ESTADUAL		ARSESP	http://www.arsesp.sp.gov.br/principal.asp
MUNICIPAL		ARSAE	http://www.arsae.maua.sp.gov.br
MUNICIPAL		ARSAEG	Email:arseg@guaratingueta.sp.gov.br
ESTADUAL	TOCANTIS - TO	ATR	Email:atr.to@uol.com.br

Fonte: ABAR, acesso novembro de 2009.

De acordo com a Tabela 1, as agências reguladoras à nível federal são: **ANEEL, ANP, ANTAQ, ANTT, ANCINE, ANAC.**

ANEEL - por se encontrar uma condição de melhor estruturação, seja por sua antiguidade (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e dá outras providências), seja por dispor de maior estrutura, seja pelo setor energético ser mais consolidado, etc. O grande desafio que ainda continua apresentando é o da fomentação de novos investimentos voltados à área de geração de energia.

ANP - A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) autarquia integrante da Administração Pública Federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Tendo por finalidade a promoção da regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na Lei nº. 9.478, de 06/08/97, regulamentada pelo Decreto nº. 2.455, de 14/01/98, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e em conformidade com os interesses do País. Atuando como órgão regulador do setor petróleo, na execução de suas atividades, buscando a satisfação da demanda atual da sociedade mantendo com esta uma comunicação efetiva.

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários criada através da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional, com mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes, com sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Tendo como finalidades: implementar as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 2001; regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, exercida por terceiros, buscando padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas; harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o

interesse público, e arbitrar conflitos de interesse, impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres criada através da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, dispondo a mesma sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e outras providências. Tem atuação nas seguintes áreas: ferroviário (exploração da infraestrutura, prestação dos serviços públicos de transportes ferroviários de cargas e de passageiros); rodoviário (exploração da infraestrutura; prestação dos serviços públicos de transportes rodoviários de passageiros e de cargas); dutoviário (cadastro de dutovias); multimodal (habilitação do Operador de Transportes Multimodal) e terminais e vias (exploração). Apresenta como competências: concessão (ferrovias, rodovias e transporte ferroviário associado à exploração da infraestrutura); permissão (transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviário e ferroviário não associados à exploração da infraestrutura); autorização (transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, transporte internacional de cargas, transporte multimodal e terminais).

ANCINE - Agência Nacional do Cinema é o órgão oficial de fomento, regulação e fiscalização das indústrias cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira. Criada em 6 de setembro de 2001, através da Medida Provisória 2228, a ANCINE é uma agência independente na forma de autarquia especial, vinculada ao Ministério da Cultura no dia 13 de outubro de 2003. Administrada por uma diretoria colegiada, composta de um Diretor-Presidente e três Diretores, com mandatos fixos e não coincidentes, aprovados pelo plenário do Senado Federal. Através de sua página oficial, a ANCINE disponibiliza à classe cinematográfica, pesquisadores, jornalistas e interessados em geral, dados estatísticos, boletos de recolhimento, referente à opções de mecanismos legais, formulários, editais, informações e notícias, na intenção de facilitar o acesso à informação a respeito de suas realizações e competências.

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, sendo implantada em 20 de março de 2006, possuindo uma diretoria colegiada, formada por cinco diretores, nomeada pelo Presidente da República para um

mandato de cinco anos. Teve sua origem nas competências do DAC, as quais eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: “(...) ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil”. Portanto, em virtude dessa competência, qualificava-se como “autoridade aeronáutica”, exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986).

Além das agências supramencionadas, têm-se as seguintes: **ANATEL**, **ANVISA**, **ANS** e **ANA**.

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações cuja lei de criação remonta de 1997 (Lei 9.472, de 16/07/1997 - Lei Geral de Telecomunicações. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e sobre outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº. 8/1995) possui muitos aspectos semelhantes à ANEEL, diferenciando no que concerne às demandas da população por serviços de telecomunicação os quais a muito tempo se encontravam com uma grande demanda reprimida, sendo atualmente melhor supridos por investimentos privados.

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária criada pela Lei nº. 9.782, de 26 de janeiro de 1999. É uma autarquia sob regime especial, ou seja, uma agência reguladora caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes durante o período de mandato e autonomia financeira, sendo sua gestão de responsabilidade de uma Diretoria Colegiada, composta por cinco membros. Vinculada ao Ministério da Saúde, sendo que este relacionamento é regulado por Contrato de Gestão. Apresenta como finalidade institucional a promoção da proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Exercendo, além disso, o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução junto ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária.

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar criada através da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a qual definiu a sua finalidade, estrutura, natureza, atribuições, sua receita, bem como a sua vinculação ao Ministério da Saúde, apresentando como finalidade institucional a promoção da defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulação das operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuição para o desenvolvimento das ações de saúde no País.

ANA - Agência Nacional de Águas criada através da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conduzida por uma Diretoria Colegiada, tendo como missão a regulação do uso das águas dos rios e lagos de domínio da União e a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, garantindo o seu uso sustentável, evitando a poluição e o desperdício e assegurando, para o desenvolvimento do país, água de boa qualidade e em quantidade suficiente para a atual e as futuras gerações. Competindo à ANA, a criação das condições técnicas para a implementação da Lei das Águas, através da promoção da gestão descentralizada e participativa, em sintonia com os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, implantação dos instrumentos de gestão previstos na Lei 9.433/97, dentre eles, a outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água e a fiscalização desses usos, e ainda, a busca de soluções adequadas para dois graves problemas do país: as secas prolongadas (especialmente no Nordeste) e a poluição dos rios.

Ainda, de acordo com a Tabela 1 - à nível estadual têm-se: **ARCE**, **ARTESP**, **ARSESP**, **ARCON**, **AGERBA**, **ARPE**, entre outras.

ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará é uma autarquia especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa. Foi criada em 30 de dezembro de 1997, através da Lei nº 12.786, para promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade e universalidade. Atua na regulação, normatização e fiscalização dos serviços públicos prestados pela Coelce (Companhia Energética do Ceará), Cagece (Companhia de Água e Esgoto do Ceará), distribuidoras de Gás Natural Canalizado e empresas

permissionárias de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros. Também atua na mediação dos possíveis conflitos existentes entre as prestadoras dos serviços e os usuários, visando o equilíbrio entre as partes.

ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002, e instituída como autarquia de regime especial, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, com a finalidade de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos a entidades de direito privado, no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes, pelo decreto 46.708 de 22 de abril de 2002. Vindo a suceder, em suas funções, à Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, que fora criada em caráter temporário pelo Governo do Estado de São Paulo, através do decreto nº 43.011, de 03 de abril de 1998, para acompanhar e fiscalizar os serviços delegados de transportes.

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia é uma entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, criada pela Lei Complementar nº 1.025, de 07/12/2007, regulamentada pelo Decreto 52.455, de 07/12/2007, para regular, controlar e fiscalizar, no âmbito do Estado, os serviços de gás canalizado e, preservadas as competências e prerrogativas municipais, de saneamento básico de titularidade estadual.

ARCON-PA - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos, no Estado do Pará é um órgão que tem como objetivo estabelecer normas e fiscalizar a execução dos serviços públicos de competência do Estado, ou que lhe tenham sido delegados, e que são operados pelo setor privado através de concessão, permissão, ou autorização. Além dessas atribuições, tem também a seu encargo a mediação de conflitos de interesse entre os usuários e as empresas operadoras, ou entre os próprios agentes prestadores dos serviços.

AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia, autarquia, em regime especial, vinculada à Secretaria de InfraEstrutura do Estado da Bahia, foi criada em 19 de maio de 1998, pela Lei n.º 7.314, e regulamentada pelo Decreto n.º 7.426, de 31 de agosto de 1998. Possui

como foco a gestão dos serviços públicos delegados no estado da Bahia, através da regulação e fiscalização. Tem como missão: promover o equilíbrio nas relações entre o Poder Concedente, as entidades reguladas e os usuários, visando à excelência dos serviços públicos delegados.

ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco autarquia especial, vinculada ao Gabinete do Governador e dotada de autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa. Com sede no Recife, atuando em todo o território estadual, competindo, consoante a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, a regulação de todos os serviços públicos delegados pelo Estado de Pernambuco, ou por ele diretamente prestados, embora sujeitos à delegação, quer de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual.

3.8 ATORES E FATORES ENVOLVIDOS NA REGULAÇÃO BRASILEIRA

Com a reforma no aparelho estatal promovida a partir de 1990, a estrutura da Administração Pública passou de burocrática, rígida e ineficiente para gerencial, flexível e eficiente, voltada, principalmente, para o atendimento do cidadão, que é em última análise, quem efetivamente dá a legitimidade às instituições. Com a nova concepção surge a figura da Agência Reguladora originada da redução do papel de executor ou prestador direto de serviços, por parte do Estado, apresentando como características principais: criada por lei; personalidade jurídica pública; capacidade de auto-administração; especialização quanto aos fins ou atividades, e submissão ao controle administrativo ou tutela.

A finalidade primordial de uma Agência de Regulação é assegurar o equilíbrio de mercados de pouca competitividade, garantido o cumprimento de contratos que dão contornos a estes mercados especiais, por todos os atores envolvidos no processo: o governo, os operadores privados e usuários.

A Regulação pode ser definida como sendo o resultado de um complexo equilíbrio entre mecanismos de mercado e de intervenção pública, expressando-se no interior desta articulação, de maneira conflituosa, os interesses da Sociedade. Levando sempre em

consideração a relação existente entre a estabilidade regulatória e a maleabilidade das políticas públicas.

Como dimensão técnica, a Regulação não é possuidora de uma verdade plena; ao contrário, suas decisões devem orientar-se para as missões de serviço público, para o bom atendimento daquele que é principal razão de qualquer reforma regulatória, o usuário do serviço, por ser a peça mais frágil deste jogo de interesses. Estas decisões devem, portanto, ser compartilhadas o mais amplamente possível, por meio de procedimentos e mecanismos que promovam a participação de todos os atores do processo, sejam eles públicos ou privados, estendendo-se às associações de profissionais, de usuários, bem como a toda comunidade interessada.

Concebendo o transporte público como serviço público, a atividade fica juridicamente compreendida como de “titularidade estatal”, cabendo, pois, à Administração Pública regulamentá-la econômica e qualitativamente, exigindo para tal a concepção e execução dos seguintes programas ou planos: de inteligência mercadológica; de modernização gerencial; de reforma regulatória; de capacitação gerencial do setor público; de reestruturação do quadro empresarial; de inovação tecnológica; de formação de recursos humanos; de compensação de ajustes sociais; de captação de recursos financeiros; e de expansão externa e exportação (SANTOS & ARAGÃO, 2004).

Inicialmente foram regulados os setores de transportes, saneamento e de distribuição de energia elétrica. Posteriormente, as áreas de telecomunicações, petróleo e gás natural. Independentes e especializadas necessitam para suas consolidações de instrumentos regulatórios que promovam o incentivo e a eficiência produtiva, de forma a manter o triângulo equilátero formado pelo Poder Concedente, operadores privados e usuários de um dado sistema regulado.

Para a eficiência de um 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; e a criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia de decisões (VIEIRA, 2009 apud MEIRA et al., 2009).

4. O TRANSPORTE NO BRASIL

4.1 INTRODUÇÃO

O Transporte como os diversos setores essenciais da economia brasileira é estratégico para o desenvolvimento nacional, e vem enfrentando diversas crises e um rápido processo de transformação institucional. Questões como regulação, competição e financiamento se fazem sentir de maneira mais marcante no seu funcionamento, consequentemente objeto de constante e profunda intervenção por parte do Estado (SANTOS & ARAGÃO, 2004).

4.2 A EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE

O início do transporte no Brasil tem como marco o Decreto Real de 18 de agosto de 1817, assinado por D. João VI, concedendo a Sebastião Fábergas Surigué o privilégio exclusivo para o estabelecimento de coches e seges de posta entre a cidade do Rio de Janeiro e os Palácios de Santa Cruz e Boa Vista. Durante o período compreendido entre 1820 e 1824, ocorreu o predomínio do transporte de passageiros por meio de diligências com tração animal (GALHARDI et al., 2007).

Coube à cidade de Santos ser a primeira do Brasil, e talvez da América do Sul, a introduzir o sistema de transporte de mercadorias por bondes (então chamados *tram-road*).

Em 7 de julho de 1873 circulou o primeiro bonde ligando Santos a São Vicente - puxado por burros; em 10 de novembro do mesmo ano foi assinado contrato entre o governo da Província e Jacob Emerich e Henrique Ablas, para o estabelecimento de uma linha de bondes, de tração animal, sobre trilhos de ferro, entre a cidade de Santos e São Vicente; a 24 de outubro de 1875, a firma Emmerich e Ablas inaugurava uma linha de bitola larga, de Santos a São Vicente. Em parte do trajeto, os bondes eram puxados por burros e dali em diante seguiam engatados numa máquina a vapor (GALHARDI et al., 2007).

O início do século XX marca a provisão e operação dos serviços urbanos, em especial o de transporte de passageiros, por meio de empresas de capital estrangeiro, sob o regime

de monopólio e mediante concessão estatal. O bonde elétrico é a forma predominante deste tipo de transporte.

Consoante STIEL, 1984 apud GUERRA, 2009:

Os bondes constituíram o maior acervo de transporte organizado que o país teve e que foi sucedido pelo transporte por ônibus, normalmente objeto de permissões, não se inserindo no plano básico de locomoção ou de uso do solo. A crescente e devastadora presença do transporte individual foi responsável pela extinção daquele sistema eletrificado.

O processo de industrialização e em decorrência da migração da população do campo para os centros urbanos, a partir da década 30, promovem novas demandas por serviços públicos, em especial de transporte. Neste contexto, assumem prefeitos tentando organizar a oferta, concedendo aos proprietários de ônibus, permissões para operarem, a título precário, adotando como critérios para seleção, o parentesco, influência política, amizade ou favores eleitorais (BRASILEIRO, 1996 apud GUERRA 2009).

Ocorre em Pernambuco, em 13 de novembro de 1941 a edição do Decreto nº 675, constituindo-se o primeiro ato do Poder Executivo visando à regulação da operação do transporte por ônibus no Recife (GUERRA, 2009).

Entre 1952 e 1960 ocorre um intenso crescimento do setor rodoviário em detrimento dos setores ferroviário e hidroviário (LIMA NETO; BRASILEIRO et al., 2001).

De acordo com BARAT, 1978 apud LIMA NETO; BRASILEIRO et al., 2001, “este processo de substituição intermodal intensificou-se no Pós-guerra devido à incapacidade das outras modalidades em fazer frente aos acréscimos nos fluxos de produção. No Brasil, a substituição deu-se de forma muito mais acelerada exatamente no período de maior dinamismo do desenvolvimento industrial, coincidindo com a desagregação dos subsetores ferroviário e de cabotagem.”

Ainda, de acordo com LIMA NETO; BRASILEIRO et al:

O sistema de transportes brasileiro, no início do governo do Presidente Castelo Branco (1964 - 1967) apresentava-se com as seguintes características: rodovias com excelente desempenho quanto à execução das obras, nos melhoramentos e na conservação das estradas; ferrovias ressentiam-se da ausência de uma forma de administração mais empresarial e arcavam

com os custos decorrentes da operação de serviços deficitários em muitas ligações. A via permanente se encontrava em péssimo estado e os custos de manutenção eram prejudicados pela falta de padronização de material rodante e de tração (MVOP, 1966); setor de navegação de cabotagem apresentava um elevado número de companhias, uma excessiva burocracia, irregularidades nos serviços, obsolescência da frota, ocorrência de roubos e avarias de cargas. Os portos pecavam pela centralização administrativa, pela falta de autonomia, pela intermitência dos serviços e pela inadequabilidade dos equipamentos. (Relatório de Atividades 64/67 – MVOP).

Consoante LIMA NETO, BRASILEIRO et al, 2001:

Em 1967, com a publicação por parte do Governo do Decreto-Lei nº 200, ocorre uma profunda reforma geral da Administração Pública, de forma a colocar em prática a nova política. Em 1965, foram tomadas as seguintes medidas reestruturadoras do setor de transportes: composição do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – GEIPOT; criação da Comissão Executiva da Ponte Rio – Niterói (Decreto nº 57.555, de 29 de dezembro de 1965) visando à elaboração de projetos definitivos de ligação direta, por meio de ponte, entre o Rio de Janeiro e Niterói; criação do Conselho Nacional de Transportes (CNT) (Lei nº 4.808/1965), com atribuições para: coordenar a execução do Plano Nacional de Viação, apreciar e aprovar previamente os planos e programas de investimentos relativos à implantação ou ao melhoramento de vias e terminais, ao reequipamento de material e à coordenação do sistema de transportes. Em 1967, foi criado o Ministério dos Transportes (MT) órgão da Administração responsável pela direção, coordenação, fiscalização e controle do Sistema Nacional de Transportes.

No Brasil com o estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), surgiram a EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, com a missão de coordenar os modos ferroviário e rodoviário urbanos de passageiros, como ente diferenciado do GEIPOT que, sem se retirar completamente do urbano, passou a cuidar mais das demais modalidades de transporte), e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU) (BRASILEIRO, 1994 apud BRASILEIRO; HENRY & TURMA, 1999).

O SNTU consoante Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, em seu art. 1º, seção 7, subseção 7.1, 7.1.0 e 7.1.1:

“(…)

7 – Sistema Nacional de Transportes Urbanos

7.1 – Conceituação

7.1.0 – O Sistema Nacional de Transportes Urbanos compreende o conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas urbanas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano.

7.1.1 – Os sistemas metropolitanos e municipais compreendem:

- a) a infraestrutura viária expressa e as de articulação com os sistemas viários federal, estadual e municipal;**
- b) os sistemas de transportes públicos sobre trilhos (metrô, ferrovia de subúrbio e outros), sobre pneus, hidroviários e de pedestres, operados nas áreas urbanas;**
- c) as conexões intermodais de transportes, tais como estacionamentos, terminais e outras;**
- d) estrutura operacional abrangendo o conjunto de atividades e meios estatais de administração, regulamentação, controle e fiscalização que atuam diretamente no modo de transportes, nas conexões intermodais e nas infraestruturas viárias e que possibilitam o seu uso adequado.**

(…).”

Nesse processo, de acordo com ANTUNES, 1992 apud BRASILEIRO; HENRY & TURMA, 1999, “a EBTU e o GEIPOT tiveram papel de destaque na realização de planos e estudos de transportes, no aporte de orçamentos para implantação dos metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo, assim como para os trens urbanos de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre”, bem como segundo BRASILEIRO, ibidem; OLIVEIRA, 1987 apud BRASILEIRO; HENRY & TURMA, 1999, “na construção de corredores de transporte coletivo, no desenvolvimento do Projeto PADRON de modernização do ônibus urbano, no estímulo à formação de recursos humanos e no envio de técnicos para estágios e visitas a organismos de transportes do exterior. Data dessa época a decretação de nove Regiões Metropolitanas, destinadas a receber intervenções planejadas e de conjunto para as principais capitais do país e municípios do entorno que, sob pressão das migrações internas, vinham se desenvolvendo em espaços conurbados e representavam tanto reservas de mão-de-obra quanto focos de inquietação social. Dessa forma foi pensada em construir para cada Região uma Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), que deveria exercer a coordenação dos sistemas de

transportes sobre trilhos e pneus em nível do conjunto das cidades e procurar estruturar a organização das empresas privadas, induzindo-as a se concentrarem nesses mercados”.

Consoante LIMA NETO; BRASILEIRO et al., 2001:

Ficou a cargo da Secretaria Nacional de Transportes Urbanos, vinculada ao Ministério dos Transportes, a promoção da criação das entidades de gestão metropolitana ou de aglomerados urbanos onde os conflitos institucionais entre o Estado e os Municípios metropolitanos dificultavam a solução dos problemas de transporte urbano. Ela procurou por meio das empresas públicas federais EBTU e GEIPOT, oferecer apoio financeiro e suporte técnico necessários a criação destes organismos. Em face às resistências políticas locais promovidas, bem como à dificuldade de juntar sob a tutela pública os diferentes operadores e respectivas administrações, o modelo proposto iria sucumbir ante o esquema verticalmente imposto e a difícil tarefa de coordenação na base, em particular entre os níveis municipal e estadual de articulação. Poucas metrópoles lograram instituir tais organismos, podendo ser indicadas daquelas que conseguiram as regiões de Recife, Belém e São Paulo, assim como as aglomerações urbanas de Manaus, Goiânia e Vitória. Outras regiões metropolitanas resistiram firmemente à implantação deste modelo, como foram os casos do Rio de Janeiro e de Curitiba.

As empresas públicas, advindas das empresas dos bondes de outrora, nunca assumiram um importante papel na operação deste serviço, pois, tinham que concorrer com os operadores privados de ônibus, e ao mesmo tempo, gerenciar o sistema, inclusive a permissão de suas concorrentes (BRASILEIRO; HENRY, 1999 apud LIMA NETO; BRASILEIRO et al, 2001).

O sistema vitorioso era o do ônibus operado de forma majoritária pelas empresas privadas, que tinham iniciado os seus serviços em um regime de trabalho quase que artesanal. Uma política ativa de concentração empresarial fez com que houvesse a necessidade, por parte dos operadores, de aquisição de frotas cada vez maiores, ou mesmo até diretamente a fusão e o consórcio entre empresas (PEREIRA, 1987 apud LIMA NETO; BRASILEIRO et al, 2001).

A relação entre a administração pública e os operadores do sistema e o próprio instrumento jurídico foi se modificando. Passando de permissão precária, inicialmente, para permissão qualificada ou condicionada, tornando-as praticamente verdadeiras concessões. Cidades como São Paulo, Recife e Belo Horizonte se viram obrigadas a

redesenham de maneira integral os seus sistemas de linhas, sobretudo por ocasião da implantação de novos sistemas de transporte de massa, no caso metrô, em face aos constantes movimentos deflagrados nos anos 70 e 80, quebra-quebras decorrentes da insatisfação popular pela má qualidade dos serviços, atrelada ao progressivo aumento das tarifas (BRASILEIRO, 1996 apud LIMA NETO; BRASILEIRO et al., 2001).

A última década do século XX foi marcada pela reforma estrutural pela qual passou o Estado brasileiro, atingindo de maneira forte o setor de transportes, fazendo com que houvesse uma reorganização produtiva mais acelerada. Embasada na exorbitância das funções produtivas do Estado, com apogeu durante o Regime Militar; na crise financeira e fiscal do Estado, decorrente em parte, de sua dependência externa da poupança, pela via do crescimento da dívida externa contraída, inclusive para alicerçar o desenvolvimento infraestrutural e de setores estratégicos da economia; e na necessidade de investimentos capazes de ajustar a disponibilidade de infraestrutura aos requerimentos da nova etapa de desenvolvimento capitalista nacional e mundial, investimentos estes irrealizáveis pela via dos dispêndios orçamentários em face às necessidades de contenção de gastos públicos (LIMA NETO; BRASILEIRO et al., 2001).

As reformas no setor de transportes foram justificadas no momento em que a política voltada ao setor entrou em contradição com o esgotamento do modelo de desenvolvimento substitutivo das importações e com o peso considerável do endividamento externo, com o forte impulso inflacionário e com a estagnação do crescimento econômico. Fatos como a lei de 1986, que estabeleceu o mecanismo de financiamento dos deslocamentos dos trabalhadores pelos empregadores, o vale-transporte, bem como a revisão da estabilidade fiscal das municipalidades proporcionaram uma ocasião perfeita para se buscar meios adicionais ao financiamento da infraestrutura necessária e a cobrir os déficits de exploração (HENRY, 2002).

Ainda, de acordo com HENRY, 2002:

As formas de regulação da cidade e dos serviços urbanos evoluem com a história do capitalismo urbano, de acordo com seus processos de desenvolvimento no centro e na periferia. Com toda certeza, torna-se possível evocar parâmetros gerais de uma evolução do mercado de infraestruturas e serviços urbanos, indo do nível local ao global, assim como a progressiva incidência das companhias internacionais na prestação de serviços públicos.

Entretanto, observam-se na história local duas condições primordiais, as evoluções dos processos societários e das lógicas setoriais. O mecanismo do planejamento dos transportes não se limita à sua infraestrutura e aos veículos, devendo prolongar-se a uma rede institucional constituída das diversas fórmulas criadas visando à disposição de um serviço inteiramente à iniciativa privada. Caracterizando-se, também, por apresentar uma política dinâmica alimentada pelos consultores locais e pelas empresas de planejamento urbano.

Ocorreu a necessidade, à nível supramunicipal, da criação das empresas metropolitanas de transporte urbano. A experiência única de aplicação contínua deste planejamento metropolitano dos transportes é a de Recife, onde nove municipalidades delegaram suas atribuições em matéria de transportes a uma única entidade gestora, regulamentando um sistema urbano e interurbano concedido a 19 empresas, com exceção da empresa pública da cidade sujeita a sérios problemas de rentabilidade e investimento (HENRY, 2002).

O Recife destaca-se pelo seu pioneirismo no que concerne à intervenção pública na regulamentação dos serviços de transporte por ônibus e ao relacionamento entre planejamento urbano e transportes. Historicamente, três elementos básicos moldaram os mercados de transportes da cidade: físico-espaciais, urbanísticos e socioeconômicos. Constituindo um ambiente privilegiado para a concentração e expansão territorial da empresa privada, impulsionada pela forte tutela do órgão público estadual (BRASILEIRO; HENRY & TURMA, 1999).

Na maioria das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a administração do transporte público enfrenta sérios problemas de multiplicidade de controle, em face da existência de vários municípios na gestão de seus próprios sistemas locais de transporte, incumbindo ao governo estadual a gestão do intermunicipal, gerando dessa maneira conflitos de decisões políticas (CADAVAL, 2004 apud MEIRA et al., 2009).

4.3 A EXPERIÊNCIA DO TRANSPORTE METROPOLITANO NO RECIFE

Consoante HENRY, 2002, “o transporte pertencente à rede metropolitana há duas décadas é planejado, regulamentado e gerenciado pela EMTU/Recife. Organismo

supramunicipal que preserva, no entanto, as prerrogativas de algumas municipalidades para o serviço de transporte interno ao seu território”.

Problemas do dia-a-dia da população fartamente veiculados pela imprensa local, tais como má qualidade dos serviços prestados, ônibus lotados, atrasos constantes, necessidade de maiores investimentos por parte do Governo, neste último caso, a busca de um melhor aperfeiçoamento da gestão metropolitana, com a divisão de responsabilidades entre o Estado e os municípios provocaram a chamada “reforma institucional” no órgão responsável por esta gestão, com a substituição da EMTU/Recife pelo Grande Recife Consórcio de Transporte.

4.3.1 A EMTU/ Recife

4.3.1.1 Origem e Evolução

A Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife) foi criada pela Lei Estadual nº 7.832, de 06 de abril de 1979, como empresa pública de direito privada, tendo como objetivo estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte Metropolitano.

Eram, à época, 157 linhas de ônibus, operadas por 66 empresas, com uma frota de 1.281 coletivos. Funcionando em regime de concorrência, não tinham restrições quanto à circulação. A maioria, no entanto, operava apenas em horário de pico. A maior parte das linhas eram municipais, 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.

Com a instituição do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), gerenciado pela EMTU, esse quadro começou a mudar significativamente. Foi definido um zoneamento da RMR e as empresas (algumas em consórcio) passaram a operar em áreas específicas, através de termo de permissão. Foram criadas novas linhas; implantados corredores e faixas exclusivas de ônibus, além de abrigos e paradas seletivas; estabelecidos anéis tarifários; instituído o Sistema de Informações Gerenciais de Transporte por ônibus; e estruturada uma equipe de fiscalização.

Os usuários começaram a participar do funcionamento do serviço em 1983, através a criação da Central de Informações e Reclamações, por meio da qual passaram a tirar suas dúvidas, dar sugestões e registrar suas críticas. Já entre os anos de 1985 e 86, uma avaliação do STPP indicou a necessidade de novos rumos. Foi quando se decidiu a implantação da Câmara de Compensação Tarifária (que permite um nível de serviço e rentabilidade uniformes) e se concebeu a idéia do Sistema Estrutural Integrado (SEI), que começou a ser implantado em 1994 e continua em expansão.

Em 1999, a EMTU passou a gerenciar, também, a Engenharia de Trânsito dos municípios conveniados ao Governo do Estado. No mesmo ano, o setor de transporte deu um passo definitivo em direção à modernização, iniciando a implantação do Sistema Automático de Bilhetagem Eletrônica (SABE). Logo em seguida, começou a oferecer um novo serviço com micros e mini-ônibus climatizados e em 2001 a frota passou a ser renovada em longa escala.

Em 2002, pessoas com deficiência física, mental e sensorial começaram a receber a Carteira de Livre Acesso, que lhes permite utilizar as linhas intermunicipais gratuitamente. Também se iniciou a implantação do vale-transporte eletrônico.

4.3.2 O Grande Recife Consórcio de Transporte

A necessidade de uma gestão plenamente compartilhada entre o Estado e os Municípios pertencentes à RMR, algo que não era verificado no modelo de gestão anterior, visando uma maior integração do sistema, de forma a garantir a ampliação e a melhoria na prestação de serviços aos seus usuários fez com que em 24 de maio de 2007, através da lei estadual nº 13.235, fosse autorizada a criação do Grande Recife Consórcio de Transporte, sucessor da então EMTU/Recife.

Para o presidente à época da supracitada empresa, Dílson Peixoto, conforme artigo publicado na Folha de Pernambuco, em 20/06/2009, “a vantagem de um consórcio é que ele permite a participação das cidades abarcadas pela cobertura dos transportes na gestão”.

4.3.2.1 Origem e Evolução

Após a extinção da EMTU/Recife, foi criado formalmente, no dia 08 de setembro de 2008, o Grande Recife Consórcio de Transporte, sendo a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o País. Sua criação foi embasada na lei federal nº 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Principais eventos:

2007 – foi marcado pela análise, votação e aprovação por parte da Assembleia Legislativa do projeto de Lei que criava o consórcio, nas respectivas câmaras municipais de Recife e Olinda foram votadas e aprovadas a adesão dos executivos municipais ao projeto. Ainda no final de 2007, foi instituído o chamado “Comitê de Transição”, o qual ficou como responsável pela coordenação do processo de criação formal do CTM e da migração dos serviços e pessoal da EMTU.

2008 - ocorreu aprovação, por parte da Assembleia Legislativa, da Lei Estadual nº 13.461, alterando a Lei Estadual nº 12.524/2003, inserindo o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

Hoje, o Grande Recife Consórcio de Transporte é uma empresa consolidada, com mais de 300 funcionários, e gerencia um sistema operacionalizado por 17 empresas de ônibus, que realizam mais de 25 mil viagens por dia, transportando cerca de 1,8 milhão de passageiros, diariamente. São mais de 2.728 ônibus e 358 linhas, atendendo a toda a RMR, com itinerários e quadros de horário que procuram beneficiar as comunidades mais distantes, independente do retorno financeiro

Principais funções: o planejamento e a gerência do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife; a contratação dos serviços de transportes, através de licitação pública; a regulamentação das atividades concedidas; a fiscalização e atualização dos contratos de concessão.

O Porquê do Grande Recife

Os motivos que levaram o Poder Executivo à reforma institucional, substituição da EMTU/Recife pelo Grande Recife Consórcio de Transportes, foram a busca pelo(a): fortalecimento da gestão metropolitana; melhoria na qualidade e eficiência do Órgão Gestor, com a reestruturação da empresa; integração do Planejamento, da Operação e dos Recursos Financeiros do Estado e dos Municípios; fortalecimento do papel dos municípios na gestão do STPP/RMR, através de uma instituição sólida, fundamentada na Lei Federal nº 11.107/05. Promovendo ao mesmo tempo uma reforma operacional caracterizada pela: implantação mais rápida do SEI, com maior prioridade para o transporte e com ações conjuntas do Estado e dos municípios; maiores investimentos em infraestrutura e tecnologia; maior integração operacional e tarifária entre redes municipais e metropolitana; eliminação da competição do transporte clandestino; maior sustentabilidade financeira com responsabilidade social; melhoria na eficiência e qualidade dos serviços de transporte na RMR, e uma reforma contratual, traduzida pela transição do modelo de permissão para **Concessão**, através de licitação pública (vide tabelas 2 e 3).

Tabela 2 - Vantagens do Consórcio em relação à antiga EMTU/Recife

Para os Municípios	Para os usuários	Para os empresários
Participação efetiva no planejamento e na gestão do STPP/RMR	Maior transparência na gestão: Empresa única responsável pelo planejamento, operação e fiscalização dos sistemas municipais e metropolitano	Empresa única, com Estado e municípios, responsável pela gestão e pelo equilíbrio econômico financeiro do STPP/RMR
Maior qualidade na gestão do Sistema com redução de custos	Integração do sistema de transporte metropolitano com ações municipais relacionadas ao uso do solo, trânsito e sistema viário	Facilidade para obtenção de recursos financeiros para subsídios tarifários e renovação de seus equipamentos
Maior integração operacional e tarifária através do SEI - melhor percepção da qualidade do serviço municipal pelos usuários	Maior mobilidade e inclusão social, com aceleração na implantação do SEI – mais alternativas de deslocamentos com o pagamento de uma tarifa	Maior racionalização dos serviços e compatibilização das redes metropolitana e municipais (ônibus e VPP)
Facilidade na obtenção de financiamentos para	Maior facilidade para obtenção de subsídios tarifários	Instrumento contratual transparente, com

investimentos no setor de transportes, respaldada na credibilidade do órgão gestor e do Sistema		obrigatoriedade de pagamento pelos serviços prestados (Contrato de Concessão)
Otimização na aplicação dos recursos materiais e financeiros	Universalidade, com uniformização de tecnologias, da infraestrutura do nível de serviço das linhas de metrô, ônibus e veículos de pequeno porte, independente de limites municipais	
Acesso a novas tecnologias, como por exemplo, ao sistema de bilhetagem eletrônica e a instrumentos de gestão e de controle operacional (GPS)	Melhoria da qualidade do transporte com maior quantidade de investimentos no setor	

Fonte: Consórcio Grande Recife, acesso novembro de 2009.

Tabela 3 - Diferenças: EMTU x Grande Recife

ITEM	EMTU	CONSÓRCIO
Gestão do Sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana.	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana.	Através de Convênios	Como sócio
Estrutura jurídica.	Empresa Estadual	Empresa Pública Multifederativa
Obtenção de financiamentos para o Sistema.	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema.	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuário/governo federal).	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: Consórcio Grande Recife, acesso novembro de 2009.

4.4 A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO

Consoante HENRY, 2002, “a gestão dos transportes está diretamente ligada a dois outros domínios da regulação, o da moradia e o do urbanismo, por um lado, e o do trabalho e emprego, por outro. No entanto, nestes dois campos, as reestruturações

econômicas em curso e a politização da administração urbana induzem a mutações significativas em uma metrópole dividida entre sua integração nos circuitos financeiros internacionais e a orientação de suas funções de fornecedora da economia mundial de bens e serviços de segunda ordem. As sucessivas e variadas tentativas de regular os transportes, observadas ao longo da história por parte do governo não chegaram a constituir uma evolução homogênea e linear”.

Segundo a ANTP, 1997, “a regulamentação do transporte público visa estabelecer a base legal para a prestação do serviço e, em decorrência, as obrigações e deveres das entidades públicas e privadas envolvidas. A regulamentação é uma necessidade decorrente da própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 30”:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...).”

A regulamentação é, portanto, fundamental para a organização dos serviços de transporte e para garantir à administração o controle necessário. Constituindo-se em uma tarefa complexa e muitas vezes delicada, por envolver interesses institucionais e econômicos de pessoas e organizações. Em algumas situações se faz mister o término de privilégios, enquanto que em outras, o combate das ineficiências existentes, requerendo, neste caso, a alteração operacional. Porém, em todos os casos descritos, a presença efetiva do Poder Público se faz necessária.

De acordo com ROCHAEL, 2005, os termos “regulação” e “regulamentação” não devem ser confundidos. A origem da expressão regulação vem da tradução do inglês “*regulation*”. A expressão “*regulation*”, dependendo do contexto, pode ser traduzida para o português como regulação ou regulamentação, mas no contexto específico das agências reguladoras, a expressão deve, obrigatoriamente, ser traduzida como regulação. Já regulamentação é a tradução de outra expressão inglesa: “*rulemaking*.” De acordo com o Novo Aurélio – Século XXI, afirma o autor:

regulação. [De regular + ação]. S.f. Ato ou efeito de regular(-se).

regulamento. [De regular + mento]. S. m. 1. Ato ou efeito de regular. 2. Ordem superior; determinação. 3. Prescrição, regra, norma, preceito. 4. Conjunto de regras ou normas. 5. Disposição oficial para explicar a execução de uma lei, etc.

regular. [Do v. lat. Regularē.] V. t. d. 1. Sujeitar as regras; dirigir; regerar. 2. Encaminhar conforme a lei. 3. Esclarecer e facilitar por meio de disposições (a execução de lei); regulamentar. 4. Estabelecer regras para; regularizar.

Desta forma, dependendo da interpretação dada aos termos regulação e regulamentação, pode-se incorrer em erro e achar que às Agências de Regulação são delegados poderes e competências a elas impróprias – pois a própria Constituição Federal utiliza-se da expressão "órgão regulador", nos arts. 21, XI e 177, § 2º, III, e refere-se ao papel regulador atribuído ao Estado no art. 174.

Para ARAGÃO, 2001:

Regulação é o conjunto de medidas legislativa, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direção socialmente desejáveis.

Já MOTTA, 2003 apud ROCHAEL, 2005 conceitua regulação como sendo “o processo administrativo encetado pela Administração Pública. Mediante a observância do regime jurídico de Direito Público, de limitação à liberdade e à propriedade, visando dar funcionalidade e racionalidade ao mercado. Quando direcionada à atividade privada, estabelece um regime de sujeição geral e impõe deveres aos agentes do mercado. Ao revés, quando endereçada aos serviços públicos, constitui um regime de especial sujeição e impõe obrigações aos prestadores e cidadãos-usuários”.

Na visão de PIETRO, 2003 apud ROCHAEL, regulação econômica “é o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado. Enquanto que, no âmbito jurídico é o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger

o interesse público”. Logo, “o termo regulação diz respeito a todo tipo de intervenção que o Estado faz na atividade econômica pública e privada, ora para controlar e orientar o mercado, ora para proteger o interesse público”.

Em face ao exposto até o presente momento, regulação e regulamentação são termos distintos, e esta diferença torna-se cristalina em face do art. 84, inciso IV, e seu Parágrafo único, da Constituição Federal. A atividade de regulamentação é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não sendo passível de delegação. Por sua vez, possuem competência para expedir regras regulatórias tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Administrativo através de suas entidades pertencentes à Administração Direta ou Indireta.

Para GOMIDE, 2005:

A justificativa para a regulação de determinadas atividades reside na incapacidade do mercado, por suas livres forças, em prover uma solução ótima do ponto de vista econômico e social. Tal incapacidade é denominada falha de mercado. Na presença de falhas de mercado, os poderes públicos são obrigados a interferir, seja pela provisão direta do bem ou serviço, por meio de empresas públicas, seja pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada.

As principais falhas de mercado que justificam a regulação econômica do transporte coletivo urbano estão na presença de monopólios naturais, principalmente nas infraestruturas físicas (como nas linhas de trens ou metrô), de externalidades, e pelo fato de ser o transporte coletivo urbano um serviço de uso diretamente relacionado ao bem-estar social.

De acordo com MEIRA et al, 2009:

Os transportes públicos urbanos se encaixam no perfil de uma área passível de regulação, por ser 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 condições de atuar juntamente ao órgão gestor visando suprir essas lacunas, melhorando a qualidade do serviço ofertado.

5. A AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE PERNAMBUCO – ARPE

Como visto até o momento, as agências reguladoras são autarquias especiais, criadas no contexto do processo de reforma do Estado brasileiro, que na qualidade de órgãos de Estado, têm como missão conciliar os interesses divergentes que existem entre os usuários ou consumidores, o Poder Concedente, e os operadores ou prestadores de serviços públicos, visando assegurar que a prestação dos mesmos se processe com qualidade e acessibilidade a toda sociedade.

Segundo PIRES & PICCININI, 1999, “para que uma agência de regulação enfrente, eficientemente, os desafios regulatórios, é imprescindível que seja dotada dos seguintes atributos: estabilidade dos dirigentes; pessoal especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e estabelecimento de mecanismos de cooperação com órgãos que tenham interface com as atividades reguladas”.

5.1 A ARPE

A Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) é uma autarquia especial, vinculada ao Gabinete do Governador e dotada de autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa. Com sede no Recife, atua em todo o território estadual, apresentando como competência a regulação de todos os serviços públicos delegados pelo Estado de Pernambuco, ou por ele diretamente prestados, embora sujeitos à delegação, quer de sua competência ou a ele delegados por outros entes federados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual (Lei Estadual nº 12.524/2003).

5.1.1 Na visão da Sociedade Civil

Para o Professor Maurício Renato Moreira Pina:

A intenção do legislador quando inseriu a ARPE na regulação do Sistema Metropolitano de Passageiros do Recife, foi a promoção de uma ação mais efetiva do Estado quanto aos aspectos regulatórios do sistema; ao cumprimento dos objetivos da ARPE estabelecidos pela Lei 12.126/2001; ao controle da execução da prestação dos serviços, e à promoção da administração tarifária do sistema, através do fortalecimento das ações

governamentais; da melhor coordenação das ações governamentais; do acompanhamento das regulações normativas e dos aspectos operacionais do sistema; do acompanhamento do cumprimento dos respectivos contratos de concessão; e da abertura, com ampla divulgação, dos canais de comunicação.

Na visão do Professor Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Neto:

Quando se pensou na estrutura do consórcio metropolitano, se notou a necessidade de se continuar com uma estrutura similar à criada na época do Dr. Arraes, o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, instância superior que tinha por atribuição justamente definir políticas, diretrizes e a própria tarifa. Composto pelos secretários de Transportes (presidente), Infraestrutura, e de planejamento, além do diretor presidente da EMTU, dos 14 prefeitos da Região Metropolitana, operadores, sindicalistas, (...). Assim, escolheram a ARPE. Essa questão da ARPE ou das agências reguladoras, confesso que eu nunca fui favorável para algumas coisas pode ser até correto, mas para outras (...). Senão vejamos: o caso da EMTU o órgão gestor. Nas suas atribuições ele planeja, ele gere, ele fiscaliza, controla o sistema de transportes; não opera nenhum serviço, ou seja, é um mero órgão gestor. Sempre exerceu o papel de mediador entre os usuários, opinião pública e os empresários. Se você for ver, e analisar a fundo as atribuições que a antiga EMTU, hoje, Consórcio Grande Recife, exerce se sobrepõem às de uma agência reguladora. Torna-se, portanto, imperiosa a separação das atribuições do órgão gestor e do regulador.

Segundo o Professor César Cavalcanti de Oliveira:

A intenção do legislador quando inseriu a Agência Reguladora de Pernambuco na Regulação do Sistema Metropolitano de Passageiros do Recife foi equivocada pela maneira como foi estabelecida, buscou atingir um controle perfeito do funcionamento do STPP, revelando um anseio legítimo, porém, improdutivo, que poderá resultar em perdas para o sistema através da burocratização e do assembleísmo. Aliás, a busca da perfeição tem sido uma constante nas diversas manifestações estatais dos tempos atuais, seja em nível executivo, legislativo ou judiciário. A ação regulatória, ela deve servir como intermediadora (anterior ao processo judicial convencional) dos conflitos que deverão ocorrer como consequência do funcionamento do STPP, entre prestadores do serviço, gestores, usuários e a sociedade em geral. Nesta condição, a ação reguladora deveria se colocar na equidistância dos interesses de cada um desses segmentos, sem participar dos acertos e contratos necessários à viabilização da prestação dos serviços, atuando tão-somente

quando um conflito emergente se mostrasse infenso à resolução consensual entre as partes.

5.1.2 Na visão do Regulador

De acordo com Diretor-Presidente da ARPE, Dr. Ranilson Brandão Ramos:

O Setor de Transporte Público de Passageiros por se tratar de um serviço público delegado, não pode continuar sem regulação como aconteceu até o ano de 2007. A Regulação tem como objetivo garantir a qualidade e a universalização dos serviços. A Sociedade ainda entende os serviços delegados, como, por exemplo, a energia elétrica, o saneamento e o transporte de passageiros, como sendo de responsabilidade única do Estado. Portanto, a competência de regular tem o sentido de fazer com que as concessionárias implementem os serviços em nome do Governo. Assim, com o aprofundamento da “fiscalização regulatória”, a Sociedade espera ter na Agência mais um agente que mesmo não sendo” órgão de defesa do consumidor”, possa intermediar conflitos entre usuários e essas concessionárias, além de estabelecer metas regulatórias que garantam a qualidade para estes serviços.

5.1.3 Na visão da legislação vigente

5.1.3.1 Origem

Em 14 de janeiro de 2000 é sancionada a Lei Estadual nº 11.742, criando a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE), alterada sucessivamente pelas leis estaduais nºs 12.126/2001, 12.524/2003, 13.206/2007, e, finalmente, 13.235/2008, inserindo esta última em sua estrutura organizacional o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI).

5.1.3.2 Objetivos

De acordo com a Lei Estadual nº 12.524/2003, a ARPE tem como objetivos:

- a. promover e zelar pela eficiência técnica e economicidade dos serviços públicos delegados, submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de

regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;

- b. proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário das tarifas e de margens de lucro;
- c. estabelecer regras que permitam a efetiva participação do usuário nos procedimentos relativos às atividades e competências da ARPE, notadamente em relação à fixação, revisão, reajuste e aprovação de tarifas;
- d. estimular a expansão e a modernização dos serviços públicos delegados, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas de investimento; e
- e. estabelecer parcerias com a sociedade para que atuem em apoio às atividades fins da ARPE.

5.1.3.3 Competências

Consoante a Lei Estadual nº 12.524/2003, além da competência geral de regulação de todos os serviços públicos delegados pelo Estado de Pernambuco, compete ainda à ARPE, especificamente:

- a. fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegado, tarifas, seus valores e estruturas;
- b. cumprir e fazer cumprir, no Estado de Pernambuco, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados;
- c. 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;
- d. propor novas delegações de serviços públicos no Estado de Pernambuco, bem como o aditamento ou extinção dos contratos em vigor;
- e. requisitar à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados as informações necessárias ao exercício de sua função regulatória;

- f. moderar, dirimir e arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos aos serviços sob sua regulação;
- g. divulgar e permitir o amplo acesso dos interessados às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e às suas próprias atividades, na forma do regulamento;
- h. 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;
- i. recolher as multas aplicadas no exercício de sua competência;
- j. 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;
- k. estabelecer procedimentos para aferição da qualidade dos serviços delegados, encaminhar reclamações, emitir decisões administrativas e decidir respectivos procedimentos recursais;
- l. realizar estudos econômicos, contábeis, financeiros e técnicos de qualquer natureza, visando a consecução de seus objetivos e o adequado exercício de suas competências;
- m. elaborar a proposta orçamentária a ser incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado;
- n. 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;
- o. elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo poder concedente e das políticas setoriais, enviando-o ao Governador do Estado e à Assembléia Legislativa, bem como dando ampla divulgação à sociedade;
- p. 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;

- q. contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 49 de 31 de janeiro de 2003 e com a Lei nº 10.954, de 17 de setembro de 1993;
- r. expedir, através de resolução, normas atinentes ao procedimento interno dos processos administrativos para o cumprimento de suas atribuições;
- s. 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;
- t. celebrar convênios e contratos, bem como estabelecer parcerias e termos de cooperação técnica com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seus poderes e respectivas entidades vinculadas, cujo objeto seja atinente a serviços públicos delegados ou delegáveis, para a consecução dos objetivos contidos nesta Lei; e
- u. convocar audiência pública para tratar de assuntos relacionados à prestação de serviços públicos delegados, de relevante interesse da Sociedade.

5.1.3.4 Áreas de Atuação

- a. saneamento - a ação regulatória da ARPE, no setor de saneamento, abrange as áreas Econômico-Financeira, Ouvidoria e Técnico-Operacional (fiscalização dos sistemas de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, no controle da qualidade da água distribuída, no controle da eficiência do tratamento dos esgotos, e ainda, no monitoramento dos indicadores de hidrometração, de micromedição e de perdas de água);
- b. energia elétrica - a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) delegou as atividades passíveis de descentralização à ARPE, através do Convênio de Cooperação nº 008/2008, de acordo com o Plano de Atividades e Metas (PAM), a serem executadas no âmbito do território da respectiva unidade federativa onde se localiza esta última, com o objetivo de prestar um serviço mais ágil e próximo dos consumidores e dos agentes, adaptando suas ações à realidade local;
- c. rodovias;
- d. telecomunicações;

- e. transportes - fiscalização dos serviços de transportes, rodovias, ferrovias e hidrovias. As áreas de atuação são o Terminal de Contêineres TECON/SUAPE, os transportes Metropolitano e Intermunicipal de passageiros e a inspeção veicular. O transporte público compreende os meios de transporte em que os passageiros não são os proprietários dos mesmos, sendo servidos por terceiro. Podem ser fornecidos tanto por empresas públicas como privadas;
- f. distribuição de gás canalizado - tem a missão de zelar, através de atividade de regulação: pela qualidade do serviço público prestado pela COPERGÁS; receber reclamações de clientes que não conseguem resolver suas divergências com a COPERGÁS, através do serviço de ouvidoria; mediar conflitos existentes entre os consumidores e a COPERGÁS;
- g. entre outras atividades resultantes de delegação do poder público.

5.1.3.5 Estrutura Organizacional

Com o advento da Lei Estadual nº 13.461/2008, que inseriu na estrutura organizacional da ARPE os Conselhos Superiores de Transporte Metropolitano e Intermunicipal, as atividades reguladoras dos respectivos Sistemas passaram efetivamente realizadas pelos mesmos. Consoante arts. 2º e 3º da supracitada lei: a estrutura organizacional da ARPE é composta pela (o):

- a. Diretoria;
- b. Conselho Consultivo;
- c. Ouvidoria;
- d. Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM);
- e. Conselho Superior de Transporte Intermunicipal (CSTI).

5.2 LEGISLAÇÃO

Como instrumentos regulatórios a ARPE utiliza a seguinte legislação: Federal; Estadual; Decretos Estaduais; Licitação; Resoluções; Portarias.

5.3 A ATIVIDADE REGULADORA NA ÁREA DO TRANSPORTE METROPOLITANO DO RECIFE

A Atividade reguladora relacionada ao transporte público de passageiros no âmbito da RMR será exercida pela ARPE, por meio do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (lei nº 13.461/2008, art. 1º, § 3º).

5.4 AS COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO GESTOR X ÓRGÃO REGULADOR

5.4.1 Embasamento Legal

Em 24 de maio de 2007, com a sanção da Lei Estadual nº 13.235 foi autorizada a criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), sob a forma de Empresa Pública, pessoa jurídica de direito privado, multifederativa, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco. Atuando em cooperação harmônica e pleno respeito às competências do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM). Tendo como competências:

- a. fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM 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;
- b. mediar a solução de conflitos entre os operadores e o CTM;
- c. exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores;
- d. 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;
- e. aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores, após processo administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa, conduzido pelo CTM;

- f. determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do CTM;
- g. fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais;
- h. julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM;
- i. firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

Ainda, de acordo com a supracitada lei, as atribuições do CTM são:

- a. propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM;
- b. planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR;
- c. articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais;
- d. outorgar concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social;
- e. elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre as infrações a tais normas e suas respectivas

- penalidades aplicáveis, quando necessário, para complementar os regulamentos e a legislação vigentes, sempre respeitada a competência do CSTM;
- f. aplicar as penalidades e recolher as multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares do STPP/RMR, em qualquer de seus serviços;
 - g. cobrar e arrecadar quaisquer remunerações ou taxas referentes aos serviços relacionados à gestão do STPP/RMR;
 - h. propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;
 - i. desenvolver e executar a política tarifária para o STPP/RMR, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM;
 - j. elaborar estudos de custos, auxiliando ao CSTM na fixação de tarifas;
 - k. planejar, organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento;
 - l. gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados;
 - m. administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, a receita advinda do STPP/RMR;
 - n. elaborar, desenvolver e promover de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STPP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros;
 - o. realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM;
 - p. executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de

autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las;

- q. atendidos os critérios definidos no protocolo de intenções, representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo;
- r. praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições de lei, dos regulamentos e das demais normas aplicáveis;
- s. exercer todas as demais atribuições previstas neste instrumento, na legislação e nos regulamentos específicos relacionados com a provisão do STPP/RMR; e
- t. apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos Municípios consorciados.

5.4.2 - Composição do Conselho Superior de Transporte Metropolitano:

De acordo com a lei em tela o CSTM tem por composição:

- a. Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano;
- b. Secretário de Estado cuja pasta tenha relação com planejamento;
- c. Secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- d. Secretário do Município de Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- e. Secretários dos demais Municípios que vierem a integrar o CTM;
- f. Diretor-Presidente do CTM;
- g. Diretor da Área de Planejamento do CTM;
- h. 01 (um) representante da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município do Recife (CTTU);
- i. Diretor Presidente da ARPE;
- j. 01 (um) representante da Assembléia Legislativa;
- k. 01 (um) representante da Câmara de Vereadores do Recife;
- l. 01 (um) representante das Câmaras de Vereadores dos demais Municípios que integrem o CTM;

- m. Presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco (SETRANS) ou entidade que vier substituí-lo;
- n. 01 (um) representante dos permissionários operadores dos Veículos de Pequeno Porte do STPP/RMR;
- o. 02 (dois) representantes dos usuários dos transportes coletivos da RMR;
- p. 01 (um) representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade;
- q. 01 (um) representante dos estudantes;
- r. 01 (um) representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU);
- s. 01 (um) representante do Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco (DETRAN.)

5.4.3 Matriz de Competências – EMTU/Recife x ARPE

Fica claro, portanto, quando da correlação de competências entre o órgão gestor do STPP/RMR, EMTU/Recife, atual Grande Recife, e o órgão regulador, ARPE, através do CSTM, que ao primeiro cabe, como Poder Concedente, o gerenciamento de todo o Sistema à nível metropolitano, através, entre outros, da proposição e implementação a política global dos serviços do transporte público; do planejamento, implantação, construção, gerenciamento, manutenção e fiscalização quanto à operacionalização de toda a correspondente infraestrutura; da articulação quanto a operação dos serviços de transporte público com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais; da outorga de concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários correlatos, da gestão dos contratos e atos administrativos decorrentes das mesmas; da elaboração de normas sobre o Sistema, bem como das atividades a ele ligadas; da aplicação das penalidades e do recolhimento das multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares dentro do Sistema; desenvolvimento e execução da política tarifária, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM; da intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do Sistema, adotando as providências cabíveis; representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo; e praticar todos os atos necessários ao fiel cumprimento de sua finalidade à luz da legislação vigente; enquanto que à ARPE cabe, na qualidade de Órgão Regulador,

conciliar os interesses presentes no processo, através do estabelecimento de regras sobre solução de divergências entre o Poder Concedente e os operadores do Sistema, objetivando a necessária equidistância entre eles e os usuários, parte mais fraca neste triângulo de interesses; garantindo a qualidade, continuidade e modicidade na prestação dos serviços no Sistema de Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana do Recife, por meio de critérios técnicos, na busca da eficiência e universalização dos mesmos, através da fiscalização da execução dos contratos, do estabelecimento de metas de qualidade, da mediação de conflitos e da regulação normativa e tarifária.

Na tabela 4, a seguir, estão de forma resumida as competências retiradas da atual legislação dos atores envolvidos neste processo: EMTU/Recife (Grande Recife) e ARPE.

Tabela 4 - Competências: Órgão Gestor x Órgão Regulador

Grande Recife Consórcio de Transporte	ARPE, através do CSTM
1-propor e implementar a política global dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, incluindo a sua permanente adequação às modificações e necessidades do STPP/RMR e à modernização tecnológica e operacional, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo CSTM	1-fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais próprias do CTM 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
2-planejar, implantar, construir, gerenciar, manter e fiscalizar a operação de terminais, pontos de parada, pátios de estacionamento e outros equipamentos destinados ou associados à prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR	2-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
3-articular a operação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR com as demais modalidades dos transportes urbanos, municipais ou regionais	3-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 CTM
4-outorgar concessão, permissão ou autorização, para prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros na RMR, inclusive de transporte complementar, realizando as licitações nos termos da legislação vigente, praticando todos os atos necessários à efetivação das referidas delegações, bem como gerir os contratos e atos administrativos delas decorrentes, exercendo todos os poderes legais e regulamentares que lhe forem conferidos, procedendo, também, aos reajustes e revisões para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos,	4-determinar diligências para esclarecimento de aspectos relativos ao funcionamento do CTM

submetendo à deliberação do CSTM as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social	
5-elaborar normas sobre o STPP/RMR e as atividades a ele ligadas, direta ou indiretamente, dispondo sobre as infrações a tais normas e suas respectivas penalidades aplicáveis, quando necessário, para complementar os regulamentos e a legislação vigentes, sempre respeitada a competência do CSTM	5-mediador a solução de conflitos entre os Operadores do Sistema, o CTM e Usuários
6-aplicar as penalidades e recolher as multas correspondentes pelo não cumprimento das normas regulamentares do STPP/RMR, em qualquer de seus serviços	6-divulgar e permitir o amplo acesso dos interessados às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e às suas próprias atividades, na forma do regulamento
7-cobrar e arrecadar quaisquer remunerações ou taxas referentes aos serviços relacionados à gestão do STPP/RMR	7-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
8-propor ao CSTM diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria	8-recolher as multas aplicadas no exercício de sua competência
9-desenvolver e executar a política tarifária para o STPP/RMR, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo CSTM	9-fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais
10-elaborar estudos de custos, auxiliando ao CSTM na fixação de tarifas	10-estabelecer procedimentos para aferição da qualidade dos serviços delegados, encaminhar reclamações, emitir decisões administrativas e decidir respectivos procedimentos recursais
11-planejar, organizar e operar as atividades de venda antecipada de passagens, através de bilhetes, passes e assemelhados existentes ou outros que venham a ser implantados, incluindo o desenvolvimento, implantação e controle dos sistemas de cadastro necessários para o seu funcionamento	11-realizar estudos econômicos, contábeis, financeiros e técnicos de qualquer natureza, visando à consecução de seus objetivos e o adequado exercício de suas competências
12-gerenciar o Sistema de Compensação de Receitas, inclusive, redistribuindo as receitas entre os operadores, à vista da devida comprovação dos serviços por eles prestados	12-elaborar a proposta orçamentária a ser incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado
13-administrar, na forma prevista em resolução do CSTM, a receita advinda do STPP/RMR	13-exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores
14-elaborar, desenvolver e promover de forma complementar à atuação dos operadores dos serviços delegados, o aperfeiçoamento técnico e gerencial dos agentes envolvidos direta ou indiretamente na provisão do STPP/RMR, incluindo programas de treinamento, campanhas educativas e de esclarecimento e outros	14-elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo poder concedente e das políticas setoriais, enviando o ao Governador do Estado e à Assembléia Legislativa, bem como dando ampla divulgação à sociedade
15- realizar investimentos e gerir bens e obras necessárias à continuidade, melhoria ou extensão do transporte público coletivo de passageiros no âmbito de atuação do CTM	15-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
16-executar a intervenção no operador mediante procedimento administrativo regular, ou mesmo em dada área do STPP/RMR, adotando as providências urgentes e necessárias ao restabelecimento, normalização ou manutenção da prestação do serviço, visando assegurar a manutenção dos serviços e a aplicação da política tarifária determinada pelo CSTM, podendo valer-se, para tanto, de autorizações especiais e temporárias de transportes, bem como de requisição de bens ou serviços dos operadores, submetendo tais medidas à imediata consideração do CSTM, que poderá ratificá-las, modificá-las, restringi-las, suspendê-las ou revogá-las	16-contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 49 de 31 de janeiro de 2003 e com a Lei nº 10.954, de 17 de setembro de 1993
17-atendidos os critérios definidos no protocolo de intenções, representar os ENTES CONSORCIADOS, em assuntos de interesse comum, perante outras esferas de governo	17-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
18-praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições de lei, dos regulamentos e das demais normas aplicáveis	18-julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM
19-exercer todas as demais atribuições previstas neste instrumento, na legislação e nos regulamentos específicos relacionados com a provisão do STPP/RMR	19-firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário
20-apreciar as solicitações relativas a conselhos de transportes dos Municípios consorciados	20-convocar audiência pública para tratar de assuntos relacionados à prestação de serviços públicos delegados, de relevante interesse da Sociedade.

Fontes: Informações retiradas respectivamente das leis estaduais nºs 12.525/2003, 13.235/2007 e 13.461/2008.

6.0 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise realizada no presente trabalho permite a retirada das seguintes conclusões:

A Regulação promovida pelo Estado é constituída pelo conjunto de medidas legislativas, convencionais e administrativas, concretas ou não, segundo as quais, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, restringindo a liberdade privada ou simplesmente indutiva.

A globalização e a crise de financiamento dos Estados contemporâneos lhes impuseram a necessidade de uma revisão nas suas estratégias intervencionistas e regulatórias. No Brasil, as agências reguladoras surgiram para disciplinar a prestação de serviços públicos repassados à iniciativa privada pelo processo desestatizante promovido pelo Programa Nacional de Desestatização a partir de 1990. Advindas desta profunda mudança no aparelho do Estado, as agências independentes seriam instrumentos essenciais para dissolver os anéis burocráticos dos Ministérios e subtrair a regulação de setores estratégicos da economia nacional. Esses novos entes integrantes da Administração Pública surgem com a competência e capacidade de interferirem na economia e/ou nos diversos setores regulados pela prestação de serviços porque lhes foi atribuído o poder regulador, sendo os setores de transportes, saneamento e de distribuição de energia elétrica os primeiros. Posteriormente, as áreas de telecomunicações, petróleo e gás natural.

A Regulação por ser um tema que envolve elevada complexidade, apresenta como principais objetivos estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, através de mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços, permitindo a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Encarado pelo Estado como um serviço público de caráter essencial, o transporte coletivo, tornou-se ao longo do tempo uma questão social, sendo, portanto, garantida constitucionalmente a sua prestação à sociedade.

Em Pernambuco, com o advento da lei nº 13.461/2008 a atividade reguladora pertinente ao Transporte Público de Passageiros na Região Metropolitana do Recife – RMR foi atribuída à ARPE, por meio do seu Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM. Inserindo um novo ator, o Regulador.

Buscou-se com o presente trabalho à luz da atual legislação, melhor entender os Conflitos e Complementaridades de competências entre Agências Reguladoras e Órgãos Gestores de Transporte: O Caso do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife. As funções e atribuições de cada ator envolvido no processo, Gestor e Regulador, através da construção de uma matriz de competências embasada na Teoria da Regulação, na legislação e por entrevistas junto aos representantes tanto da Sociedade Civil quanto do Órgão Regulador.

A Agência de Regulação, ARPE, foi inserida no Setor de Transporte da Região Metropolitana do Recife com a finalidade de garantir o equilíbrio no triângulo de interesses: econômico, representado pelos operadores ou concessionários (objetivando o lucro); político, representado pelo Poder Concedente (objetivando o interesse público); e os usuários (parte mais fraca). Como os interesses econômicos são antagônicos aos do usuário, este conflito deverá ser resolvido pela implementação dos interesses políticos do Estado, mediante a atuação da agência reguladora. Dependendo para isto da eficiência do desempenho das funções tanto por parte do órgão gestor quanto do órgão regulador na busca do aumento, generalização, universalização e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Sistema à Sociedade.

Tensões institucionais entre Órgão Gestor e Órgão Regulador, EMTU/Recife e ARPE, são próprias de toda democracia, portanto, mister se faz não só o delineamento das respectivas competências, bem como o constante monitoramento social destas visando à efetiva implementação das políticas públicas no STPP/RMR. Além deste, e de forma a melhor contribuir para o mesmo, recomenda-se também, o constante trabalho de publicidade, por parte da ARPE, junto à Sociedade Civil, através de, entre outros, seminários e palestras, de maneira a melhor divulgar as suas atividades reguladoras, em especial, no Setor de Transporte.

A evolução da intervenção estatal ao longo de sua história, em especial no Setor de Transporte, o pluralismo da sociedade, o tecnicismo e a complexidade das atividades

econômicas envolvidas no processo, levaram à necessidade da especialização setorial da regulação e dos órgãos gestores incumbidos de desenvolvê-la.

A efetiva função do regulador não é tão-somente a mera imposição aos regulados, mas também o convencimento, a persuasão, a solução convencional de conflitos entre as partes.

No mundo atual, os mecanismos tradicionais de regulação se mesclam e interagem com instrumentos contemporâneos que se encontram em constante processo de aperfeiçoamento, consolidação e ampliação.

Finalmente, em face ao exposto ao longo da presente pesquisa, mostra-se interessante acompanhar o desenvolvimento desta recente e complexa montagem institucional, ainda alvo de constantes debates e discussões devido à efetiva atuação de cada ator envolvido, uma vez que há sempre a possibilidade de sobreposições de atribuições, ou mesmo, áreas de atribuições não desempenhadas por nenhum deles, a chamada área cinzenta, tão indesejável. Este acompanhamento tem por finalidade garantir o equilíbrio de funções e competências em prol do interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. *Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida*. 1997. Disponível em: <<http://portal1.antp.net/site/pblccs/default.aspx>>. Acesso: janeiro de 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *As Agências Reguladoras Independentes e a Separação de Poderes – uma contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais*”. In: Revista dos Tribunais, ano 90, volume 768. São Paulo: RT, 2001, p. 15.

_____. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2ª Edição. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2006.

BENJÓ, Isaac. *Fundamentos de Economia da Regulação*. Rio de Janeiro. Thex Editores, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da Editora Saraiva com colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Maria Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 40ª edição, atualizada e ampliada até a emenda nº 53. São Paulo: Saraiva. 2007. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASILEIRO, A.; HENRY, E & TURMA. *Viação Ilimitada. Ônibus das Cidades Brasileiras*. Cultura, São Paulo, 1999.

CAL, Arianne Brito Rodrigues. *As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro. Editora Renovar, 2003.

COIMBRA, Márcio Chalegre. O Direito Regulatório Brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2076>>. Acesso: fevereiro de 2010.

GALHARDI, Eurico; PACINI, Paulo & NEVES, Isabella Verdolin. *Conduzindo o Progresso – A História do Transporte e os 20 anos da NTU. Memória*. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Brasília, Escritório de Histórias, 2007. 312 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Regulação dos Transportes Urbanos*. 15º Congresso da ANTP, 2005. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_15congr/pdf/TP-297.pdf>. Acesso em novembro de 2009.

_____. *Mobilidade Urbana e Inclusão Social: Desafios para o Transporte Urbano no Brasil*. Revista dos Transportes Públicos – ANTP, nº 100, 2003, p. 57-64.

GUERRA, Cláudia. *Licitações nos Transportes Públicos de Passageiros: uma abordagem baseada na mediação entre atores*. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

HENRY, E.. *Regulação Urbana e Gestão dos Transportes: Modelos e Impasses Brasileiros*. IV Curso de Gestão Urbana e de Cidades – EG/FJP – WBI – LILP. Belo Horizonte. Brasil. De 14 a 18 de outubro de 2002.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 987, 15 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8101>>. Acesso: julho de 2009.

LIMA, Alberto. *A Regulação dos Serviços de Transportes de Passageiros*. Artigo Técnico disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br/artigos_tecnicos/Regula%C3%A7%C3%A3o%20servi%C3%A7os%20de%20transporte.doc.htm>. Acesso: maio de 2008.

LIMA NETO, Oswaldo Cavalcanti da Costa; BRASILEIRO, A. et al. *Transportes no Brasil: História e Reflexões*. DF: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/GEIPOT; Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO - ABAR*, 2003. Disponível em: <<http://www.abar.org.br>>. Acesso: fevereiro de 2008.

_____. *A Nova Regulamentação dos Serviços Públicos*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 1 – fevereiro/março/abril de 2005. Salvador. Bahia. Brasil.

MEIRA, Leonardo Herszon; BRASILEIRO, A., & LIMA NETO, Oswaldo Cavalcanti da Costa. *Fiscalização Regulatória no Transporte Metropolitano de Passageiros: A Atuação da ARPE e do Conselho Superior junto ao Grande Recife Consórcio de Transporte*. Artigo publicado na ANPET 2009. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/monografia/2009/trabalhos/artigos/.../2_252_AC.pdf>. Acesso: fevereiro de 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10 ed. São Paulo : Malheiros. 1998. p. 436.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19 ed. Malheiros Editores. Rio de Janeiro, 1990.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências Reguladoras*. Barueri. São Paulo: Editora Manole, 2003.

MÜLLER, Mary Stela. *Normas e Padrões para Teses, Dissertações e Monografias*. / Mary Stela Müller, Julce Mary Cornelsen. 6ª ed. rev. e atual. Londrina: Eduep, 2007.

PECI, Alketa. *Regulação no Brasil*. São Paulo. Editora Atlas, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo – 21ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2008.*

_____. *Direito Regulatório: temas polêmicos*. Coordenado por Maria Sylvia Zanella PIETRO. 2 ed. rev. e ampl.. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIRES, J. C. L. & PICCININI, M. S. *A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil*, 1999 . Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso: junho de 2008.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. Ed. Saraiva, São Paulo, 2000, p. XVII, prefácio à 5ª edição.

ROCHAEL, Carlos Henrique Reis. *As Agências de Regulação Brasileiras*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 697, 2 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6822>>. Acesso: novembro de 2009.

SÁ, Adolfo Luiz Souza de. *Tribunais de Contas, Economicidade e Concessões de Rodovias Brasileiras à Iniciativa Privada*. Dissertação de Mestrado pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; 2004.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo. Malheiros Editores, 2002.

SANTOS, Enilson Medeiros dos. *Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma análise do papel da Regulamentação*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ. Brasil. 2000.

SANTOS, Enilson Medeiros dos; ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de. *Transporte em tempos de reforma. Estudos sobre o transporte urbano*. 2. Ed., revista. Natal/RN. EDUFRN – Editora da UFRN, 2004.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras*. In: *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIOLIN, Tarso Cabral. *Aspectos Gerais das agências Reguladoras no Direito Brasileiro*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 844, 25 out. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7423>>. Acesso em: 24 fev. 2009.

LEGISLAÇÃO

BAHIA. Lei n.º 7.314, de 19 de maio de 1998. Diário Oficial do Estado da Bahia. Bahia, 20 de maio de 1998. *Institui a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br/>>. Acesso: julho de 2009.

BRASIL. Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, *que aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências*. Publicada no D. O. U. de 12/09/1973. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/L5917.htm#art1>>. Acesso: novembro de 2009.

_____. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. *Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*. Publicada no D.O.U. de 19/12/1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565.htm>. Acesso: junho de 2008.

_____. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. *Cria o Programa de Desestatização e dá outras providências*. Publicada no D.O.U. de 13/04/1990. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: junho de 2008.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Publicada no D.O.U. de 14/02/1995. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: março de 2009.

_____. Lei n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União. Brasília, 27 de dezembro de 1996. *Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, Cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: junho de 2008.

_____. Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de julho de 1997. *Institui a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n.º 9.478 de 06 de agosto de 1997. Diário Oficial da União. Brasília, 07 de agosto de 1997. *Institui a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Diário Oficial da União. Brasília, 27 de janeiro de 1999. *Institui a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n.º 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Diário Oficial da União. Brasília, 29 de janeiro de 2000. *Institui a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá*

outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>:. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n. ° 9.984, de 17 de julho de 2000. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de julho de 2000. *Institui a Agência Nacional de Águas – ANA e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n. ° 10.233, de 05 de junho de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, 06 de junho de 2001. *Institui a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n. ° 10.233, de 05 de junho de 2001. Diário Oficial da União. Brasília, 06 de junho de 2001. *Institui a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. *Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Decreto n. ° 5.196, de 26 de agosto de 2004. Diário Oficial da União. Brasília, 27 de agosto de 2004. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei n. ° 11.182, de 27 de setembro de 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 28 de setembro de 2005. *Institui a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Decreto n. ° 5.731, de 20 de março de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, 21 de março de 2006. *Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional*

da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso: julho de 2009.

CEARÁ. Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997. *Institui a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE, e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.arce.ce.gov.br/documentacoes/leis/leiger-12786.pdf/view>>. Acesso: junho de 2008.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003. *Altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.ARPE.pe.gov.br/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007. *Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM.* Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/legis_inferior_norma.aspx?cod=LE13235>. Acesso: novembro de 2009.

_____. Lei nº 13.461, de 09 de junho de 2008. *Altera a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal – CSTI.* Disponível em: <<http://www.ARPE.pe.gov.br/>>. Acesso: novembro de 2009.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002. *Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP.* Disponível em: <<http://www.artesp.sp.gov.br/>>. Acesso: julho de 2009.

_____. Lei Complementar nº 1025, de 7 de dezembro de 2007. *Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências.* Disponível em: <<http://www.arsep.rn.gov.br/>>. Acesso: julho de 2009.

PÁGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS

ABAR. Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Disponível em: <<http://www.abar.org.br/>>. Acesso: julho de 2009.

ARPE. Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.ARPE.pe.gov.br/>>. Acesso: novembro de 2009.

EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS. Disponível em: <<http://www.emtu.pe.gov.br/>>. Acesso: novembro de 2008.

GEIPOT. *Inventariança da Extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes*. Disponível em: <<http://www.geipot.gov.br/>>. Acesso: novembro de 2009.

GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTE. Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/>>. Acesso: novembro de 2009.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/>> Acesso: novembro de 2009.

APÊNDICE A: Questionário utilizado nas entrevistas

A ARPE na Regulação Sistema Metropolitano de Transporte Público de
Passageiros do Recife

Considerando a Reforma Regulatória das Infraestruturas implantadas a partir de 1990 no Brasil, ou seja, a nova forma de intervenção por parte do Estado nas Infraestruturas;

Considerando o Papel Genérico da Intervenção do Estado na Economia, ou seja, basicamente remediar as principais falhas do Estado, quais sejam: imperfeições da concorrência, monopólios naturais, bens públicos, assimetria de informações e necessidades especiais;

Considerando a Economia da Regulação, segundo a qual a intervenção do Estado na Economia deve ater-se à defesa da concorrência, à regulação econômica ou quantitativa (monopólio natural) e à regulação não-econômica ou qualitativa (aspectos sociais e ambientais);

Considerando que os objetivos regulatórios gerais que visam: à compensação ou o impedimento dos efeitos produzidos por uma competição imperfeita, ao incentivo a eficiência produtiva, à inovação e aos correspondentes investimentos, à maximização do bem-estar, principalmente dos usuários ou consumidores, à instauração de um comportamento competitivo, ao incentivo a inovação, ao atendimento dos objetivos sociais e econômicos gerias estabelecidos;

Considerando a Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, que altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências;

Considerando o Processo Regulatório à luz da Lei do Estado de Pernambuco nº 13.235, de 24 de maio de 2007;

Considerando a Lei Estadual nº 13.461, de 09 de junho de 2008, a qual altera a Lei nº 12.524/2003, inserindo na estrutura da ARPE o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM e o Conselho de Transporte Intermunicipal – CSTI.

Questionário:

Segundo a sua visão:

- 1) Qual foi a intenção do legislador quando inseriu a Agência Reguladora, ARPE, na regulação do Sistema Metropolitano de Passageiros do Recife, consoante as leis nºs 12.524/2003, 13.235/2007 e 13.461/2008 respectivamente?;
- 2) Que contornos gerais e específicos podem ser delineados pela Regulação do Sistema?;
- 3) Quais são as maiores externalidades negativas existentes, atualmente, nos Sistema, e como poderão ser combatidas com a Regulação?;
- 4) A relativa falta de opção existente por parte do usuário do Sistema, como poderá ser resolvida através da Regulação de forma a incentivar o maior uso do transporte público de passageiros?;
- 5) Que instrumentos regulatórios poderão ser empregados ao longo dos primeiros anos, e, posteriores, por parte da Agência?;
- 6) Que objetivos financeiro, econômico e social podem ser alocados pela Regulação do Sistema?;
- 7) Como será o relacionamento da Agência com todos os atores envolvidos no processo (governo, órgão gestor, operadores e usuários)?;
- 8) Que indicadores de aferição do Sistema podem ser empregados na Regulação, e como ajustá-los?;

- 9) Em termos de Regulação Não-Econômica, que instrumentos poderão ser empregados?;
- 10) Que controles internos à Agência poderão ser utilizados, e como se processarão?;
- 11) Que tipos de sanções poderão ser aplicadas ao gestor e/ou operadores do Sistema, e como se processarão?;
- 12) Que tipo de controle social poderá existir na Agência?;
- 13) Como poderá atuar a Ouvidoria da Agência na Regulação do Sistema?;
- 14) Como funcionará o Conselho Superior de Transporte - CSTM no âmbito da Agência?;
- 15) Qual é a composição e função de cada membro do CSTM, e quais são as expectativas para 2008?;
- 16) Como poderão ser processadas as decisões advindas da atividade regulatória do setor de transportes?;
- 17) Qual a política tarifária, atualmente, em vigor, e as futuras?;
- 18) Qual é a metodologia de cálculo empregada quando do reajuste de tarifas de ônibus da Região Metropolitana, e no caso de revisão?;

- 19) Quando foi realizado o último reajuste na tarifa, e, que fatores foram levados em consideração?;
- 20) Quais são os custos para a implementação da regulação no Sistema?;
- 21) Que programa(s) pode(m) ser(em) utilizado(s) pela Agência com vistas a investimentos e o adequado desenvolvimento no Sistema?;
- 22) Existe ou existirá algum programa de incentivo ao bom desempenho por parte dos operadores do Sistema?;
- 23) Que tipos de avaliação de desempenho e de fiscalização do Sistema existem ou existirão?;
- 24) Quais serão os efeitos micro e macro-econômicos produzidos pela regulação do Sistema?;
- 25) Com relação ao processo de Contratação dos serviços por meio de Licitação, qual a importância para o Sistema, e quais são as expectativas para os primeiros anos?;
- 26) Qual o prazo ideal do Contrato advindo da Licitação, existe algum estudo sobre o assunto?;
- 27) Como poderão ser resolvidas as disputadas entre os diversos atores do processo (governo, órgão gestor, operadores e usuários)?;

28) Como poderá ser garantido um bom atendimento ao usuário pelos operadores?;

29) Como a regulação do Sistema poderá influenciar na sustentabilidade ambiental?;

30) Qual a expectativa da Sociedade Civil em termos da Regulação do Sistema Metropolitano do Recife por uma Agência?.

Entrevistado:

Data: / /

Contato: José Paes Xavier Junior

Fone(s): (081) 34556526 (Res.) / (081) 91455513 (Celular)

Mestrando pela UFPE na área de Transportes

Orientador: Prof. Anísio Brasileiro

APÊNDICE B: Atual legislação da ARPE

O site da Agência de Regulação de Pernambuco disponibiliza a seguinte legislação:

- Federal;
- Estadual;
- Decretos Estaduais;
- Licitação;
- Resoluções;
- Portarias.

À Nível Federal

Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Lei Nº 9.074, de 7 de Julho de 1995

Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências - Código de Defesa do Consumidor.

Decreto-Lei nº 204 de 27 de Fevereiro de 1967

Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 3.688 de 3 de Outubro de 1941

Lei das Contravenções Penais.

À Nível Estadual

Lei nº 13.540 de 12 de setembro de 2008

Denomina "Governador Miguel Arraes de Alencar" o Edifício Sede da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Lei nº 13.461 de 09 de junho de 2008

Altera a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal – CSTI.

Lei nº 13.254 de 21 de junho de 2007

Estrutura o Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco, autoriza a criação da Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal - EPTI, e dá outras providências.

Lei nº 13.235 de 24 de maio de 2007

Altera a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir na estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE o Conselho Superior de Transporte Metropolitano – CSTM e o Conselho Superior de Transporte Intermunicipal – CSTI.

Lei nº 13.206 de 19 de janeiro de 2007

Modifica a Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, e alterações, e dá outras providências.

Lei nº 12.920 de 18 de novembro de 2005

Introduz modificações na Lei nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005, e dá outras providências.

Lei nº 12.813 de 19 de maio de 2005

Disciplina a realização de audiências públicas previamente à autorização de aumentos nas tarifas ou preços praticados por em presas concessionárias de serviços públicos de titularidade do Estado de Pernambuco.

Lei nº 12.765 de 27 de janeiro de 2005

Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, e dá outras providências.

Lei nº 12.758 de 24 de janeiro de 2005

Cria e extingue os cargos e funções que indica, e dá outras providências.

Lei nº 12.746 de 14 de janeiro de 2005

Estabelece limites financeiros para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual.

Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003

Altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.

Lei complementar nº 049 de 31 de janeiro de 2003

Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências.

Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001

Altera e consolida as disposições da Lei nº 11.742, de 14 de janeiro de 2000, que cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. (Revogada pela Lei Nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003).

Lei nº 11.870, de 01 de novembro de 2000

Estabelece condições e prazos legais às concessionárias de serviços públicos, no Estado de Pernambuco, para informações gerais ao consumidor e quanto às relações de consumo e determina providências pertinentes.

Lei nº 11.742, de 14 de janeiro de 2000

Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências. (Alterada pela Lei Nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001).

Lei nº 73, de 22 de dezembro de 1947

Cria o serviço da Loteria do Estado de Pernambuco.

Decretos Estaduais

Decreto nº 31.264, de 28 de dezembro de 2007

Dispõe sobre a criação de Comitê de Transição, no âmbito do Poder Executivo do Estado, em conformidade com a Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007, e dá outras providências.

Decreto nº 30.200, de 09 de fevereiro de 2007

Regulamenta a Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, e alterações, aprova a estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco ARPE, e dá outras providências.

Decreto nº 29.832, de 07 de novembro de 2006

Dispõe sobre medidas de contenção de despesas na administração pública, e dá outras providências.

Decreto nº 29.651, de 14 de setembro de 2006

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2006, crédito suplementar no valor de R\$ 20.000,00, em favor da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Decreto nº 29.367, de 27 de junho de 2006

Regulamenta a Lei Estadual nº 12.813, de 19 de maio de 2005, que dispõe sobre a realização de audiências públicas previamente à autorização de revisão nas tarifas ou preços praticados por concessionárias de serviços públicos de titularidade do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

Decreto nº 29.253, de 29 de maio de 2006

Dispõe sobre a aplicação da receita do Fundo de Investimentos Esportivos - FIE-PE, e dá outras providências.

Decreto nº 29.041, de 22 de março de 2006

Regulamenta os artigos 30 a 38 da Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, com suas posteriores alterações, que cria o Fundo de Investimentos Esportivos de Pernambuco FIE-PE e dá outras providências.

Decreto nº 28.928, de 16 de fevereiro de 2006

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2006, crédito suplementar no valor de R\$ 3.313.884,00, em favor da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Decreto nº 28.893, de 08 de fevereiro de 2006

Altera e consolida os Decretos nº 27.549, de 14 de janeiro de 2005 e nº 28.429, de 03 de outubro de 2005, acrescentando os incisos IV e V ao artigo 6º do Decreto nº 25. 851, de 12 de setembro de 2003.

Decreto nº 28.872, de 01 de fevereiro de 2006

Regulamenta o artigo 32, inciso I e parágrafo único da Lei nº 12.524, de 14 de dezembro de 2003, que altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE, instituiu o Fundo de Incentivo aos Esportes – FIE-PE, e dá outras providências.

Decreto nº 28.645, de 25 de novembro de 2005

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2005, crédito suplementar no valor de R\$ 25.000,00, em favor da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Decreto nº 28.429, de 03 de outubro de 2005

Acrescenta os parágrafos 4º e 5º ao artigo 6º do Decreto nº 25.851, de 12 de setembro de 2003, com as alterações posteriores.

Decreto nº 27.549 errata

Errata

Decreto nº 27.549, de 14 de janeiro de 2005

Altera o art. 1º do Decreto nº 27.175, de 24 de setembro de 2004, acrescentando o inc. III ao art. 6º do Decreto nº 25.851, de 12 de setembro de 2003.

Decreto nº 27.175, de 24 de setembro de 2004

Altera e consolida os Decretos nºs: 25.851, de 12 de setembro de 2003, 26.995, de 05 de agosto de 2004 e 27.073, de 31 de agosto de 2004.

Decreto nº 27.115, de 14 de setembro de 2004

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2004, crédito suplementar no valor de R\$ 67.000,00, em favor da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Decreto nº 26.348, de 30 de janeiro de 2004

Regulamenta a Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, aprova a estrutura organizacional da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.

Decreto nº 25.851, de 12 de setembro de 2003

Regulamenta a Lei nº 12.343, de 29 de janeiro de 2003, dispõe sobre atuação da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE nos serviços que menciona, e dá outras providências.

Decreto nº 24.363, de 31 de maio de 2002

Autoriza a contratação temporária de profissionais no âmbito da Agência de Regulação dos serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, para o atendimento a situação de excepcional interesse público e, dá outras providências.

Decreto nº 24.223, de 19 de abril de 2002

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, crédito suplementar no valor de R\$ 42.000,00, em favor da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Decreto nº 22.184, de 12 de abril de 2000

Regulamenta a Lei nº 11.742, de 14 de janeiro de 2000, que instituiu a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco, e dá outras disposições. (Alterado pelo Decreto Nº 22.437).

Resoluções

2009

Resolução arpe nº 009/2009

Estabelece Condições Gerais para a Fiscalização Regulatória Técnico-Operacional do Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

Resolução arpe nº 007/2009

Dispõe sobre o procedimento a ser adotado quando da instauração de processo administrativo nas matérias relativas à regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados no Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 006/2009

Caracteriza a cobrança antecipada de faturas pela Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA como uma conduta inadequada e contrária ao direito do consumidor e determina providências necessárias.

Resolução arpe nº 005/2009

Altera e consolida as Resoluções ARPE nºs 008 e 010 de 2008, e estabelece normas complementares necessárias à execução, administração, regulação e fiscalização do serviço da LOTERIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – LOTEPE.

Resolução arpe nº 004/2009

A Diretoria da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE, no uso de suas atribuições legais.

Resolução arpe nº 003/2009

Aprova a alteração parcial do Regulamento dos Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 002/2009

Homologa complementarmente o Reajuste Tarifário relativo ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STTP/RMR para as Tarifas dos Anéis Regulares aos domingos e dos Seccionamentos das Linhas de Ipojuca.

Resolução arpe nº 001/2009

Homologa o Reajuste Tarifário relativo ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STTP/RMR e determina a implementação de Meta Regulatória.

2008

Resolução arpe nº 007/2008

Homologa as Tarifas de Embarque dos Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 006/2008

Aprova o Regulamento dos Terminais Rodoviários do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 005/2008

Homologa o Reajuste Tarifário relativo aos Serviços Rodoviários Intermunicipais de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 004/2008

Estabelece normas de participação de servidores em eventos de qualificação de pessoal.

Resolução arpe nº 002/2008

Homologa complementarmente o Reajuste Tarifário relativo ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STTP/RMR para as Tarifas dos Serviços Opcional, Especial e Seccionamentos das Linhas de Ipojuca.

Resolução arpe nº 001/2008

Homologa o Reajuste Tarifário relativo ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STTP/RMR e determina a implementação de Meta Regulatória.

2007

Resolução arpe nº 006/2007

Altera a redação do artigo 2º da Resolução ARPE nº 011, de 28 de dezembro de 2005, atualizando o valor unitário do vale-refeição da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Resolução arpe nº 005/2007

Estabelece as normas gerais para a realização das Audiências Públicas pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados pelo Estado de Pernambuco – ARPE.

Resolução arpe nº 004/2007

Estabelece condições gerais para fiscalização técnico-operacional dos serviços públicos de distribuição d'água e de esgotamento sanitário, pela Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa, em todo o Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

2006

Resolução arpe nº 004/2006

Dispõe sobre a prestação do serviço de fornecimento de gás canalizado no Estado de Pernambuco, estabelecendo procedimentos e indicadores de segurança e qualidade a serem adotados pela Companhia Pernambucana de Gás COPERGÁS, estabelece penalidades e dá outras providências.

Resolução arpe nº 002/2006

Regulamenta o art. 6º do Decreto nº 25.851, de 12 de setembro de 2003, com as alterações contidas no Decreto nº 28.893, de 08 de fevereiro de 2006.

2005

Resolução arpe nº 011/2005

Regula a concessão de vale-refeição aos servidores e empregados públicos, bem como os contratados temporários por excepcional interesse público da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.

Resolução arpe nº 009/2005

Aprova o Regimento Interno da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE.

Resolução arpe nº 008/2005

Altera os §§ 3º e 5º do artigo 2º da Resolução nº 012, de 28 de dezembro de 2004, que prevê as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários de Gás Canalizado do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 004/2005

Determina procedimentos suplementares para a exploração de atividades lotéricas em qualquer das suas modalidades, cujas delegações feitas pela ARPE ou pela extinta COFEPE permanecem em vigor, nos termos do Art. 11 do decreto nº 25.851 de 12 de setembro de 2003.

2004

Resolução arpe nº 013/2004

Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários do Serviço de Saneamento do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 012/2004

Estabelece as condições gerais para a formação, funcionamento e operacionalização do Conselho de Usuários de Gás Canalizado do Estado de Pernambuco.

Resolução arpe nº 009/2004

Regulamenta o art. 6º do Decreto nº 25.851, de 12 de setembro de 2003, com as alterações contidas no Decreto nº 26.995, de 05 de agosto de 2004.

Resolução arpe nº 005/2004

Estabelece as normas gerais para a realização das Audiências e Consultas Públicas pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados pelo Estado de Pernambuco ARPE.

Resolução arpe nº 004/2004

Estabelece os critérios para cessão de servidores ou empregados do quadro de pessoal do Estado para a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.

2003

Resolução arpe nº 01/2003

Revoga a Resolução 01/2002, de 04 de janeiro de 2002 e estabelece que o trabalho na ARPE continuará sendo realizado num regime diário de 8 (oito) horas, (cinco) dias por semana.

2002

Resolução nº 01/2002 - conselho consultivo

Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho Consultivo da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE.

Resolução nº 01/2002

Prevê o provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal da ARPE, mediante previa aprovação em concurso público de provas e títulos, por servidores temporários ou por servidores ou funcionários dos quadros de pessoal do Estado. (Revogada pela Resolução Nº 01/2003, de 03 de Junho de 2003).

2001

Resolução arpe nº 001/2001

Dispõe sobre o cálculo, a cobrança e o recolhimento da Taxa de Fiscalização sobre os Serviços Públicos Delegados pelo Estado de Pernambuco – TFSD, relativa ao exercício de 2001.