

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

(Des)regulando as barcas: a atuação da Agetransp na fiscalização do transporte aquaviário fluminense

Vitor Yoshihara Miano ¹
Instituto Federal Fluminense
 e-mail: vitor.miano@iff.edu.br

Frederico Lustosa da Costa ²
Universidade Federal Fluminense
 e-mail: fredericolustosa@id.uff.br

RESUMO

A região metropolitana do Rio de Janeiro sofre com graves problemas de transporte público em seus diversos modais. Dentre outros, o serviço de transporte aquaviário é recorrentemente criticado pelos usuários, pela Imprensa e por instituições públicas e privadas. Privatizado em 1998, o serviço é regulado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado (Agetransp), que deve assegurar a qualidade e a modicidade do transporte aquaviário. Tendo como referencial de análise a Teoria da Agência, o objetivo deste trabalho é avaliar a performance da Agetransp no seu papel de “principal” na regulação do transporte aquaviário fluminense, analisando suas práticas de fiscalização e sanção. Sob a perspectiva da Teoria da Agência, o desenho institucional da Agetransp e suas funções deveriam permitir reduzir a assimetria de informação e constranger a conduta do agente, favorecendo assim o alcance dos objetivos de qualidade e a modicidade (tarifária?) do transporte aquaviário. A pesquisa permitiu identificar uma série de omissões da Agetransp, tanto na fiscalização quanto na sanção, que evidenciaram não apenas a fragilidade da regulação do serviço em questão, mas também os prejuízos para a população fluminense.

Palavras-chave: Agência reguladora; Regulação; Transportes; Teorias da agência.

ABSTRACT

The Metropolitan Region of Rio de Janeiro faces severe challenges regarding public transportation across its various modes. Among these, the waterborne transport service is frequently criticized by users, the press, and both public and private institutions. Privatized in 1998, the service is regulated by the Regulatory Agency for Public Concession Services of Waterborne, Railway, Metro, and Highway Transport of the State of Rio de Janeiro (Agetransp), which is mandated to ensure the quality and affordability of the service. Adopting Agency Theory as an analytical framework, this study aims to evaluate Agetransp's performance in its role as the “principal” in the regulation of waterborne transport in the state, analyzing its oversight and sanctioning practices. From the perspective of Agency Theory, Agetransp's institutional design and functions should mitigate information asymmetry and constrain the agent's conduct, thereby fostering the achievement of quality and affordability goals. The research identified a series of omissions by Agetransp regarding both oversight and sanctioning, which evidenced not only the regulatory weakness concerning the service in question but also the detriment caused to the population of Rio de

¹ Doutor em Administração pela FGV / EBAPE. Professor do IF Fluminense no Campus Cabo Frio. Mestre em Administração pela UFF.

² Doutor em Gestão (2007), Mestre em Ciência Política (Université Paris I, 1994), Mestre em Administração Pública (EBAPE-FGV, 1990), Graduado em Economia (UFC, 1979), Especialização em Análise Organizacional (EBAPE-FGV, 1980) e Gerenciamento de Projetos (DSE, Governo da Alemanha, 1989, e INDES-BID, 1997)

Janeiro.

Keywords: Regulatory agency; Regulation; Transportation; Agency theory.

[Submetido em 07-04-2025 – Aceito em: 01-10-2025 – Publicado em: 22-12-2025]

1. INTRODUÇÃO

No Rio de Janeiro, a exploração do transporte aquaviário foi concedida à atividade privada em 1998, dentro do processo de desestatização realizado durante o governo Marcelo Alencar. Parte integrante do Programa Estadual de Desestatização iniciado em 1995, essa ação tinha em vista tanto o saneamento das contas estatais, com a receita das alienações e a redução dos custos de operação, quanto a modernização dos serviços prestados. Com as privatizações e transferências de serviços públicos para a iniciativa privada, demandava-se o desenvolvimento de um regime regulatório para a tutela dos serviços que, apesar de delegados ao setor privado, seguiam sendo de responsabilidade pública. No caso específico dos transportes, em 1997, foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio de Janeiro (Asep), autarquia com as competências de planejar, acompanhar, controlar e normatizar os serviços públicos estaduais de transportes, energia e saneamento.

No decorrer de sua existência, as fragilidades institucionais dessa agência revelaram que ela dispunha de níveis insatisfatórios de autonomia política e administrativa. As características de sua estrutura organizacional e os fundamentos legais, assim como o quadro técnico debilitado, prejudicavam o desempenho esperado da agência. Na prática, a realidade se afastava bastante do planejado e chegou-se ao ponto de que os próprios funcionários da agência reconheciam que as fiscalizações não ocorriam (Peci & Cavalcanti, 2000). Um reflexo objetivo desta precariedade é o fato de que, desde o momento de sua criação em 1997 até o ano 2000, a autarquia não aplicou sequer uma multa.

Em 2005, com a finalidade de refinar sua estrutura regulatória, o governo estadual julgou ser mais adequado desmembrar a Asep em duas novas autarquias – uma direcionada para o setor de transportes e outra tutelando os setores de energia e

saneamento. A Lei Estadual nº 4.555/2005 extinguiu a Asep ao mesmo tempo em que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado (Agetransp), responsável pela regulação das concessões dos serviços de transporte de competência da Asep. Tendo herdado o corpo técnico de sua predecessora, a nova organização iniciava suas atividades em condições mais favoráveis, pois, além de contar com funcionários mais experientes, passou a atuar em um ambiente regulatório mais maduro.

Como disposto em seu regimento, é incumbência da Agetransp proteger os usuários contra práticas abusivas e monopolistas, promover a livre concorrência, resguardar os direitos garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), entre outras atividades. Dentre os princípios institucionais da agência, estabelecidos no art. 1º de seu Regimento Interno, destaca-se:

Assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas, zelando pelo fiel e rigoroso cumprimento das normas e dos contratos de concessão e termos de permissão dos serviços públicos.

No entanto, as reclamações e ações da população e de organizações públicas e privadas evidenciam que a atividade regulatória seguiu sendo desempenhada de maneira insatisfatória, já que os serviços permaneceram aquém do que seria considerado adequado sob vários aspectos – atrasos em linhas, acidentes, atrasos em entregas acordadas na concessão, entre outros. Em junho de 2013, o Brasil assistiu a uma série de manifestações populares que indicavam uma generalizada insatisfação da sociedade (e na classe média, em particular), ainda que entremeada com um conjunto de pautas difusas e controversas, com os serviços públicos de transporte, alvos recorrentes de queixas da população, que criticava tanto os altos valores das tarifas como o nível de qualidade dos serviços oferecidos. O Movimento Passe Livre (MPL), coletivo constituído de cidadãos insatisfeitos com as más condições dos transportes públicos e com os aumentos abusivos de tarifa, atingiu uma repercussão nacional, mobilizando um grande contingente de manifestantes em diversas cidades brasileiras, tanto das capitais como do interior.

Não à toa, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi um dos grandes focos de mobilização do MPL. Em um primeiro momento, havia o direcionamento das reivindicações quanto às más condições evidentes e o alto preço dos transportes públicos, coletivos e de massa, na região. No ano de 2012, por diversas vezes, niteroienses e cariocas deixaram clara sua insatisfação quanto aos preços cobrados pela concessionária Barcas S/A, aos constantes atrasos e às longas filas de espera, além da suspensão de parte do horário noturno. Vale ressaltar que, dentre as alternativas existentes nesta região, o transporte aquaviário de passageiros se apresenta com especial relevância para os moradores de Niterói, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paqueta.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) recorrentemente se pronunciaram de forma negativa quanto aos serviços regulados pela Agetransp. Por fim, os constantes desrespeitos às disposições contratuais e os acidentes ocorridos a partir de 2006 estimularam a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito das Barcas S/A na Alerj, encerrada em 2009, seguida por uma Comissão Especial de acompanhamento das auditorias e da melhoria da acessibilidade do transporte aquaviário, iniciada ao final de 2011.

A literatura sobre regulação do setor de transporte aquaviário abarca uma diversidade de temas, tais como competências dos reguladores (Almeida, Resende, Batista & Leite, 2024), parcerias público-privadas no setor e sua influência nas tarifas (Evenhuis & Vickerman, 2010; Verweij & van Meerkerk, 2020), entre outros. No entanto, investigações acerca da efetividade de agências reguladoras de serviços de transporte público no contexto brasileiro ainda são pouco difundidas. Frente à insatisfação popular e institucional sobre as condições do serviço e as tarifas praticadas pela Barcas S/A, questiona-se neste trabalho a efetividade da agência na regulação e fiscalização (e eventual aplicação de sanções) do transporte aquaviário fluminense durante o período em questão. Tendo em vista a alta relevância de um serviço de transporte de massa, em especial ao se considerar os graves entraves existentes na região metropolitana do Rio de Janeiro, é razoável assumir que a atuação da Agetransp é um fator de grande impacto na qualidade dos serviços e na modicidade tarifária.

Para a realização de tal investigação, a Teoria da Agência foi o referencial de análise adotado, vista a sua adequação ao modelo contratual adotado. A corrente neoinstitucionalista, na qual a Teoria da Agência se insere, tem como um de seus pressupostos a noção de que as instituições são fatores tanto de restrição como de estruturação das decisões individuais. Ao se considerar a concessão aquaviária fluminense, existe um grupo variado de instituições – leis, regimentos, o contrato de concessão e o poder normatizador da Agetransp – direcionado especificamente para o bom desempenho do regime regulatório fluminense. Logo, questionar a efetividade da Agetransp na regulação do transporte aquaviário fluminense é, sob outro ponto de vista, também questionar o desempenho das instituições no condicionamento do comportamento do agente. Ou, até mesmo, questionar a força das instituições no condicionamento de ações ou preferências do próprio principal.

Para a análise do papel da Agetransp como principal nessa relação de agência foram pesquisados: i) os resultados de suas ações de fiscalização/monitoramento do agente, com o objetivo de avaliar se a Agetransp obteve as informações necessárias para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do serviço, para a deliberação do processo de revisão tarifária, para determinação dos custos operacionais, entre outros aspectos cruciais; ii) a efetividade das sanções aplicadas, ou mesmo a aplicação destas quando necessário, com o propósito de verificar a efetividade da Agetransp em constranger a conduta da Barcas S/A. A pesquisa é documental e, inicialmente, a coleta de dados foi direcionada para dados fornecidos pela agência reguladora. No entanto, com o avanço da investigação, pôde-se perceber tanto a precariedade como a inexistência de algumas informações relevantes, o que compromete o desenvolvimento das avaliações sobre o desempenho da Agetransp. Esta constatação, desanimadora à primeira vista, consistia em um forte indício das fragilidades constatadas no exercício da função de fiscalização da agência.

Percebida a demanda por mais informações, a abrangência da coleta foi expandida, incorporando documentos de outras organizações públicas assim como fontes bibliográficas relacionadas ao tema. Isto permitiu alcançar maior profundidade no entendimento desta relação de agência e, conseqüentemente, o atendimento aos objetivos da pesquisa.

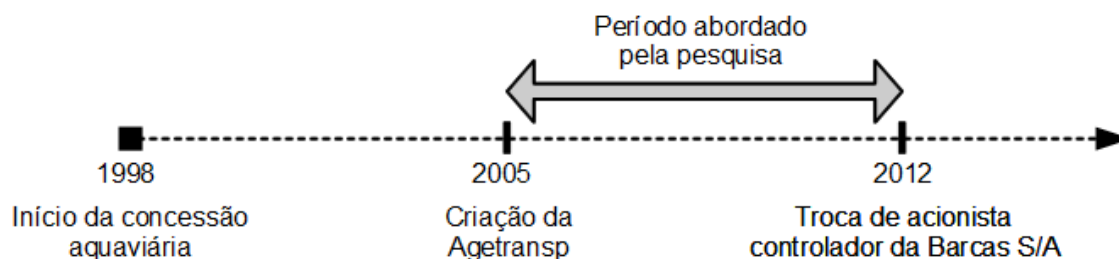


Figura 1 – Recorte temporal da pesquisa

O corte longitudinal da pesquisa abrange desde a criação da Agetransp até a troca do acionista controlador da Barcas S/A. Em 2012, a Autoviação 1001 (Grupo JCR) deixou de ser o maior acionista da concessionária, posição esta assumida pelo Grupo CCR. Por isso, apesar de por vezes mencionados, os oito primeiros anos da concessão regulados pela Asep e o período de atuação da CCR como controlador não fazem parte do foco deste estudo. Ou seja, foi investigado o exercício das funções de fiscalização e sanção da Agetransp com relação à concessionária Barcas S/A, enquanto esta era controlada pela Auto Viação 1001 (Grupo JCR).

O artigo é dividido em sete seções, incluindo a introdução. O próximo capítulo descreve o referencial teórico utilizado, destacando pontos relativos à assimetria de informações, ao neoinstitucionalismo e ao constrangimento da conduta do agente. Em seguida, são detalhados aspectos relativos à análise documental, tais como critérios de escolha dos documentos, princípios de análise, entre outros. Na quarta seção, a contextualização do caso é iniciada, e os pontos críticos encontrados no desempenho da fiscalização são listados em três subcapítulos: número de passageiros, custo operacional e avaliação da gestão operacional. O quinto capítulo analisa a efetividade das sanções aplicadas pela Agetransp, assim como as omissões da agência no constrangimento da conduta do agente. Ao final, uma última seção consolida a análise do desempenho da agência, assim como aponta limitações do presente estudo e sugere possibilidades de avanço.

2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES, CONSTRANGIMENTO DO AGENTE E DESEMPENHO DA REGULAÇÃO

Uma relação de agência se estabelece quando um indivíduo (principal) contrata outro (agente) para o desempenho de atividades de seu interesse, remunerando-o de acordo com o desempenho acordado. Ao se utilizar a Teoria da Agência, deve-se ter atenção a dois pressupostos teóricos nela embutidos: i) a racionalidade econômica – a partir da qual se presume que cada indivíduo age no intuito de maximizar o atendimento de seus próprios desejos; e ii) o neoinstitucionalismo econômico – corrente na qual as regras formais ou informais têm a capacidade de constrangimento/restrrição e moldagem/estruturação da interação humana e da escala de preferências utilizada como referência para as escolhas racionais (Perez, 2008). Sob esta perspectiva, a abordagem da agência busca, entre outros objetivos, descrever ou indicar os sistemas de monitoramento e de incentivos (ou, em outras palavras, as instituições) que estimulam o alinhamento do comportamento dos agentes aos interesses do principal.

Um dos principais entraves tanto para o desenho destas instituições quanto para a avaliação da conduta do agente é a assimetria de informações. Nas relações de agência, ambos atores (agente e principal) detêm informações que não são de conhecimento da outra parte e, assim, podem utilizá-las em seu próprio proveito, maximizando assim sua função de utilidade e, provavelmente, prejudicando as demais. Para o principal, essa possibilidade se verifica na medida em que não possui conhecimento de todos os fatores envolvidos no desempenho da tarefa delegada. Consequentemente, sua função de utilidade pode ver-se prejudicada sem que este tome conhecimento disto ou, no mínimo, não tenha a capacidade de mensurar precisamente o prejuízo ocasionado. Mas os problemas na execução das tarefas delegadas podem ocorrer não somente durante a vigência da relação, como até mesmo antes de sua formalização. Cada ator social envolvido (agente e principal) possui informações privadas que são consideradas antes de decidir sobre a realização do contrato e podem ser de interesse da outra parte do contrato. Os agentes podem, portanto, selecionar quais informações irão expor e como, influenciando assim a avaliação do outro sobre as condições do contrato. Esse risco pré-contratual é denominado de seleção adversa (Koop & Lodge, 2017).

Uma vez celebrado o contrato, as obrigações de cada parte já estão definidas, assim como os fatores a serem avaliados no desempenho do agente e como estes serão remunerados. A partir deste momento os atores têm de considerar outro tipo de

problema, o risco moral (Baldwin, Cave e Lodge, 2012). Como dito anteriormente, a expectativa é de que o agente, detentor de informações privilegiadas, busque maximizar sua função de utilidade. Acontece que, quando ele não encontra incentivos suficientes para agir de acordo com o pactuado (ou não vê penalidades caso desrespeite suas obrigações), a probabilidade de que ele aja oportunisticamente aumenta. Por isso, a confiança entre as partes não deve ser a única salvaguarda do contrato e ambos devem se esforçar em monitorar a execução do contrato de modo a proteger seus próprios interesses. Quanto mais transparentes e difundidas forem as informações, menores serão as brechas para a ocorrência dos comportamentos oportunistas.

Mas o fato é que, por mais que o principal se esforce em reduzir a assimetria de informações, sempre existirão informações às quais ele não poderá ter acesso direto, por maiores que sejam os investimentos em sistemas de monitoramento. E é por isso que são previstos mecanismos de sanção e premiação, que buscam, de maneira complementar, induzir o comportamento do agente. Cabe, portanto, estabelecer um esquema de incentivos/sanções que estimule os comportamentos desejados. Segundo Sappington (1991), na construção desse esquema, deve-se considerar a distribuição dos riscos, o nível de esforço do agente (e como mensurá-lo), as externalidades da atividade, a presença de características ocultas, as dificuldades existentes no monitoramento do desempenho do agente, o nível de comprometimento, a continuidade da relação, a racionalidade limitada, a impossibilidade de o contrato abranger todas as possibilidades, etc.

No presente trabalho, questiona-se a efetividade da atuação da Agetransp, mas, de maneira mais ampla, busca-se avaliar o grau de maturidade do sistema regulatório adotado. E, com este fim, deve-se considerar não apenas a maximização da riqueza como finalidade do sistema, mas também a defesa do interesse social (Baldwin, Cave e Lodge, 2012). Com base em uma revisão de literatura, Gandra & Pinto Junior (2020) listam alguns atributos para a avaliação de sistemas regulatórios, com dois focos distintos. Com relação ao sistema, verifica-se a sua simplicidade e eficácia. A relação entre público e privado é composta por uma série de partes interessadas tais como a população beneficiária, os legisladores, o Poder Executivo, as empresas privadas, entre outros. Faz-se necessário que a atribuição de papéis e responsabilidades de cada parte seja bem definida, o que representa o critério de simplicidade do sistema. Sua eficácia, por sua vez,

se refere à observação da capacidade do sistema de defender/promover a concorrência, proteger o interesse público e fomentar o desenvolvimento setorial. Ainda segundo Gandra & Pinto Junior (2020), com relação ao regulador, cabe investigar seu poder de mediação, seu poder normativo, sua capacidade de fiscalização e seu poder de polícia, ou seja, sua capacidade de sanção (enforcement).

Primeiro, é esperado que a agência reguladora possa mediar disputas e conflitos de interesse entre as diversas partes interessadas, assim como entre os próprios concorrentes do setor. Com relação ao seu poder normativo, ela deve definir procedimentos, padrões de documentação, referências técnicas, níveis de atendimento e comunicação de aspectos ambientais, bem como regular sobre aspectos jurídicos e contratuais, entre outros.

Seu poder de fiscalização e auditoria atesta se empresas estão em conformidade com as normas e procedimentos aplicáveis, o que remete diretamente às assimetrias de informação inerentes a uma relação de agência. A presença da assimetria informacional assegura brechas para a realização de ações oportunistas, direcionadas à busca do próprio interesse, em detrimento das definições e expectativas contratuais. A margem para a ocorrência do oportunismo cresce à medida que a assimetria de informações se agrava, adicionando mais componentes de incerteza à transação (Possas; Fagundes & Pondé, 1998).

Com relação ao seu “poder de polícia”, as agências devem constranger a conduta dos agentes (empresas prestadoras, por exemplo) de modo a coibir as práticas inaceitáveis. Uma vez que o capital privado, quando ingressa em alguma relação de concessão com o Estado, objetiva o lucro e o retorno de seu investimento, a aplicação de multas pecuniárias é um mecanismo potencialmente relevante para o constrangimento da conduta do agente. Mas a agência reguladora, ao aplicar sanções dessa espécie, deve ter em vista duas limitações para esta prática. Primeiro, a penalidade não deve ser desproporcional ou grande o suficiente para comprometer a viabilidade do negócio. Segundo, a multa deve ter tamanho suficiente para fazer com que o agente opte por corrigir sua conduta ao invés de persistir no desvio. Ou seja, visto por outro lado, caso os benefícios de agir em desacordo com o contrato de concessão forem maiores do que o

prejuízo causado pelas sanções, a empresa regulada poderá não alterar sua escala de preferências, mantendo assim, deliberadamente, um curso de ação não desejado pelo órgão regulador.

Trazendo estas observações para o estudo das agências reguladoras, tanto o monitoramento como o constrangimento da conduta do agente têm seus correspondentes nas funções precípua destas autarquias – a fiscalização e a sanção. Caso descumprimentos contratuais ou legais por parte das empresas privadas ocorram, as agências exercem sua competência sancionatória, que abrange o poder de aplicar advertências, multas ou cassações, de maneira a forçar os agentes privados a adequarem seus serviços ou investimentos ao estipulado, compensando assim os efeitos de condutas lesivas, etc. A utilidade desta competência deriva tanto do desejo de celeridade no processo de correção dos desvios como do caráter técnico. As vias judiciais apresentam uma série de possibilidades de interposição, protelando a intervenção desejada, enquanto que as possibilidades de recurso quanto às decisões da agência deveriam ser mais limitadas, tornando seus efeitos mais imediatos. Por sua vez, o caráter técnico da agência reguladora e a expertise dos seus funcionários podem auxiliar na redução da assimetria de informações e possibilitar julgamentos tecnicamente mais aprimorados e mais adequados, o que poderia evitar que se onere excessivamente os agentes privados ou que se prejudique a qualidade do serviço regulado (Aragão, 2009). Resta verificar se o desempenho da Agetransp nessas competências tem relação direta com a conduta da Barcas S/A e, conseqüentemente, com a qualidade e modicidade do serviço prestado, como exposto na seção seguinte.

3. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise crítica dos documentos considerou o contexto de sua criação, seus autores (e interesses), a natureza do texto e o grau de confiabilidade dos dados/informações/afirmações (Cellard, 2008). De maneira a validar algumas informações relevantes, os dados foram triangulados com entrevistas não estruturadas com dois deputados estaduais (Yin, 1994). A análise do contexto demonstrava a inserção dos autores, em especial no esquema institucional apresentado na Figura 2, e como as respectivas organizações atuavam nas diversas relações principal-agente as quais

estavam envolvidas. Este contexto se relaciona sobremaneira com a finalidade dos documentos apresentados, a qual não deixou de ser considerada nas análises apresentadas no presente trabalho. Os documentos forneceram dois tipos de evidências: uma baseada na convergência de dados entre diferentes fontes; outra baseada na divergência de dados, a qual indicou a necessidade de outras fontes, ratificações e retificações (Yin, 1994).

Dada a carência de dados primários na agência reguladora, que não fornecia informações sobre a concessão em seu site ou mesmo por requisição, exceto pelos relatórios anuais, diversos documentos de diferentes organizações, tais como a Alerj, o Ministério Público do Rio de Janeiro, entre outros, foram utilizados para a presente pesquisa. A análise documental permitiu o acompanhamento das mudanças na relação agente-principal, assim como os aspectos de interesse nesta. Através do exame dos documentos, também foi possível obter informações acerca do contexto institucional no qual esta relação de agência se desenvolveu e a postura dos agentes políticos, jurídicos e econômicos que atuavam no campo.

4. AGETRANS E SUA ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO

A Agetransp é uma autarquia estadual que possui funções executivas e legislativas delegadas pelo governo estadual. Neste recorte, cabe então à agência reguladora – como agente da relação – agir em prol dos objetivos pré-estabelecidos pelo Poder Concedente. Porém, é necessário observar que o regime regulatório se pauta não só pelas políticas públicas definidas pelo governo vigente, mas também pelas orientações formais do respectivo marco regulatório. No entanto, quais as diretrizes caso as orientações do marco regulatório e as demandas do governo vigente sejam divergentes?

Na perspectiva do Direito Administrativo, a agência deveria respeitar, em primeiro lugar, os dispositivos legais e o marco regulatório e, dentro dos limites e diretrizes definidas, a autarquia busca articular os interesses dos diversos atores – empresas (e.g. lucro), cidadãos (e.g. modicidade tarifária), Estado (e.g. transparência). O princípio de autonomia das agências reguladoras busca assegurar que, no desenvolvimento de sua política regulatória, a Agetransp deve ser capaz de deliberar sobre a necessidade, o momento, a intensidade, as formas e os instrumentos de sua

intervenção, tendo em vista o alcance dos objetivos de interesse público, definidos pelas políticas públicas.

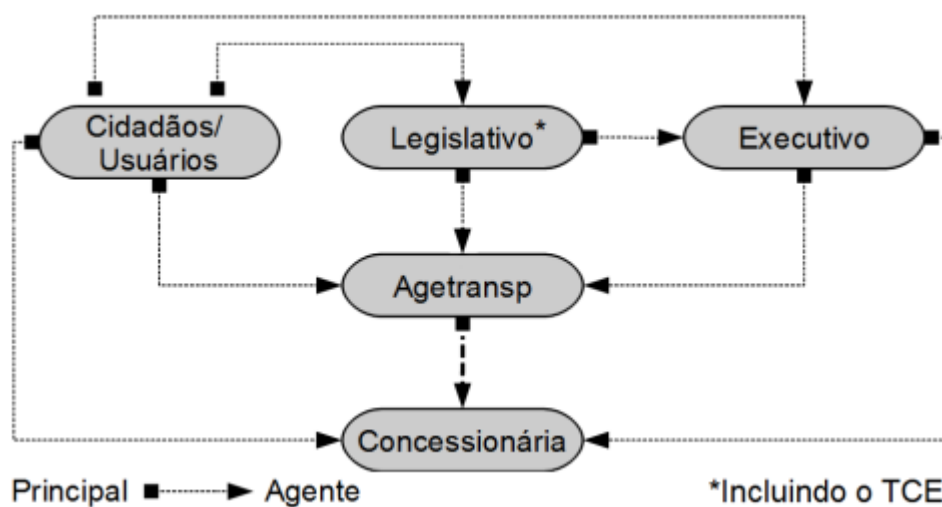


Figura 2 – principais relações de agência

Ainda com relação aos interesses do principal, pode-se considerar que a Lei Estadual nº 4.555, que criou a agência, é resultado da decisão coletiva dos legisladores em aprovar a proposta do governador do Rio de Janeiro à época. Então, como definir a escala de interesses do principal considerando as orientações da lei de criação, do regimento interno da autarquia, do contrato de concessão, das diretrizes do Poder Concedente e das vontades do Chefe do Executivo? Com relação ao Estado como um todo, a Agetransp se coloca no papel de agente não somente com relação ao Poder Executivo, mas também com o Poder Legislativo. A Agetransp, assim como qualquer órgão do Executivo, sofre fiscalização e controle dos seus atos pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas. A intervenção dos legisladores não se restringe à regulação, como atividade finalística da agência, mas também atinge o seu funcionamento ou até mesmo sua própria existência (Aragão, 2009). Coloca-se aqui a Agetransp como principal, não por ser a real delegante do serviço — que é o Poder Concedente, no caso, o Poder Executivo estadual — mas sim por ser a responsável pelo monitoramento e alinhamento da conduta do agente, fiscalizando-o e sancionando-o.

Tanto a lei de criação quanto o regimento interno da Agetransp elencam as atividades de fiscalização — dos aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros — dos serviços de transporte concedidos como uma de suas principais atribuições e

responsabilidades. Para tal, duas câmaras técnicas vinculadas à presidência eram setores fundamentais para a execução das atividades regulatórias: a Câmara de Transportes (Catra) e a Câmara de Política Econômica e Tarifária (Capet). A elas competia, em suas respectivas áreas de atuação, a avaliação do cumprimento das metas contratuais e das obrigações das concessionárias. Por concentrarem boa parte do conhecimento técnico, detinham a responsabilidade pela elaboração dos índices de desempenho utilizados para o controle da qualidade dos serviços, o que, por sua vez, subsidia a construção de relatórios de acompanhamento.

A Capet regulava os aspectos econômico-financeiros dos serviços, subdividindo suas competências em duas categorias inter-relacionadas: política econômica e política tarifária. A primeira delas se refere à avaliação dos demonstrativos contábeis das concessionárias e à exigência de adequação das informações disponibilizadas aos padrões estabelecidos contratualmente. Sua finalidade é monitorar a gestão empresarial e sua idoneidade, no intuito de preservar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões e permissões. Essa competência guarda grande sintonia com o monitoramento de condutas oportunistas por parte do principal, ao buscar atestar a veracidade das informações recebidas, a sustentabilidade do negócio e a garantia de boas práticas. Caso passem despercebidas distorções de informações por parte da concessionária, desajustes no cálculo das tarifas podem ocorrer, inflando ilicitamente os lucros da empresa e fazendo com que o equilíbrio econômico-financeiro estipulado se afaste do real. Ainda no acompanhamento da política econômico-tarifária, a Capet monitora e audita as informações prestadas pelas concessionárias e permissionárias sobre a Taxa de Regulação.

A Capet também era responsável por acompanhar sistematicamente a evolução tarifária dos serviços, assim como por realizar estudos comparativos com outras concessões estaduais, nacionais ou até internacionais. Esta ênfase na tarifa se dava pela relevância desta para todos os grupos interessados: Poder Concedente, concessionárias, consumidores e a própria agência reguladora. A tributação, o valor da Taxa de Regulação, o equilíbrio econômico-financeiro e a remuneração dos concessionários, entre outros, são calculados a partir do valor da tarifa cobrada. A modicidade tarifária é um dos principais interesses dos usuários e talvez um dos aspectos por eles mais

considerados. Logo, pelos motivos supracitados (e por outros), o acompanhamento sistemático da consistência e da fidedignidade das informações das empresas privadas foi elencado como prioridade, com especial atenção aos fatores que impactam, direta ou indiretamente, as tarifas.

A Câmara de Transportes regulou os aspectos técnicos da operação e manutenção dos serviços, aferindo a regularidade, continuidade, eficiência, segurança e cortesia na sua prestação. No transporte aquaviário são avaliados, além da tecnologia empregada e do estado dos ativos reversíveis, a adequação das embarcações e estações e o cumprimento dos horários e das legislações específicas. A fiscalização era realizada por amostragem e sua metodologia era estipulada pela própria Catra. O mesmo se dava com os indicadores utilizados, com a ressalva de se ter como diretriz a manutenção de séries históricas utilizadas para fins de avaliação estatística do desempenho operacional. Além disto, perícias e auditorias técnicas das informações prestadas pelos concessionários e de seus processos de operação e manutenção também eram de responsabilidade da Catra.

Localizadas hierarquicamente logo abaixo do Conselho Diretor da Agetransp, estas câmaras técnicas eram responsáveis por quase toda a execução das atividades-fim da autarquia. E, além das competências individuais de cada câmara, estas deveriam se articular para fiscalizar por amostragem as receitas operacionais dos concessionários e permissionários.

Nesta subseção, a descrição das competências e atribuições das duas câmaras responsáveis por grande parte das atividades-fim da agência reguladora foram descritas. No entanto, cabe averiguar qual a efetividade dessas ações no acompanhamento das ações e da performance da concessionária. Mais especificamente, cabe questionar como suas práticas foram capazes de influenciar o nível e a espécie de assimetrias de informações presentes na relação de agência, assim como o real impacto nas ações da concessionária derivado da aplicação de seu poder de sanção, ou seja, sua capacidade em constranger o agente. Nas próximas subseções serão expostos alguns casos críticos da atuação destas câmaras e da própria Agetransp na sua função de fiscalização e sanção.

4.1. NÚMERO DE PASSAGEIROS

Para a fiscalização da gestão privada do transporte aquaviário, a Agetransp supervisionava uma diversidade de aspectos, operacionais e econômicos. Dentre estes, a receita operacional (valor da tarifa multiplicada pelo número de passageiros pagantes) e, considerando que os valores das tarifas eram homologados pela agência (sendo o teto da cobrança), as informações passíveis de assimetria seriam o número de passageiros pagantes por categoria do usuário (i.e., pagantes de tarifa integral, tarifa social reduzida, isentos), a demanda durante o tempo (i.e., volume de passageiros por hora, dia, meses), assim como a distribuição destas variáveis por linha operada.

Um dos principais objetivos não somente da Agetransp, como da própria regulação econômica nas concessões de serviços públicos, é o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Koop & Lodge, 2017; Marques & Pinto, 2017). Caso a concessionária tenha margens para agir de maneira oportunista, existe o risco de ela subestimar o número de passageiros pagantes, o que incorreria num falso equilíbrio do contrato, de maneira a favorecer o lucro das Barcas S/A. Em segundo lugar, essa conduta afetaria os cálculos da revisão tarifária quinquenal, já que a demanda efetiva é um dos fatores de cálculo para o valor das tarifas. A modicidade tarifária seria então prejudicada, favorecendo o concessionário e afetando, principalmente, os usuários, penalizados com preços desproporcionais.

Percebida a necessidade de confiabilidade dos dados acerca do número de passageiros pagantes, suas categorias e sua distribuição, a Agetransp deveria, no intuito de reduzir a assimetria de informações, realizar auditorias nestes dados ou, se possível, obtê-los diretamente. No entanto, a concessionária é quem tem acesso direto ao número de passageiros pagantes, repassando estes quantitativos para a agência a partir de relatórios. No levantamento realizado, o único mecanismo de auditoria empregado era o confronto entre o valor da tarifa, o número de passageiros (indicado pela concessionária) e a receita operacional constante nos balancetes de verificação e nos balanços anuais das Barcas S/A. Trata-se, sem dúvida, de uma verificação bastante simplória. Isto apesar do regimento interno da autarquia conter orientações específicas para a Capet: “Examinar, periódica e sistematicamente, a consistência e fidedignidade das informações das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, com ênfase nos aspectos que causem efeitos diretos ou indiretos nas tarifas (art. 33, inciso II, alínea d)”.

Em algumas ocasiões a concessionária alegou que a demanda real se encontrava aquém da demanda prevista no contrato, pleiteando, a partir dessa indicação, a revisão do equilíbrio econômico-financeiro. Como entidade reguladora, a Agetransp deveria respeitar e fazer com que respeitem o contrato de concessão, mas sem esquecer que os contratos não são perfeitos. Ao se privar de auditar o número de passageiros pagantes, ou até mesmo obtê-lo diretamente, a autarquia deixou em aberto a possibilidade de manipulação dos dados. Ao ter como única fonte de dados os relatórios fornecidos pela própria empresa regulada, a agência abriu ampla margem para o risco moral, já que a concessionária podia selecionar convenientemente que informações repassar e como.

4.2. CUSTO OPERACIONAL

No processo de revisão tarifária, para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do serviço, além do número de passageiros pagantes, considera-se o custo operacional da empresa. A importância desse dado demanda, por sua vez, que a agência tome as medidas necessárias para se assegurar da qualidade e veracidade das informações recebidas. No entanto, também nesse aspecto, a Agetransp deixou alguns pontos a desejar. Foram identificadas falhas relevantes na fiscalização, através da leitura do Relatório Final da Revisão Tarifária do 2º Quinquênio (2003/2008), assim como omissões quanto à elaboração dos Planos de Contas previstos no contrato de concessão.

O relatório acima citado, no seu subcapítulo 5.2., discorre sobre a análise da gestão operacional e suas implicações no custo apurado pela concessionária durante o quinquênio. Apesar do transporte aquaviário envolver seis linhas, diversas embarcações e atracadouros, a análise da gestão operacional da concessionária por parte da Agetransp nos cinco anos em questão (2003/2008) se resume a: “Poucos dados disponíveis e os que foram apresentados são recentes, não dizendo respeito ao período analisado (Agetransp, 2011: 48)”. Deve-se ressaltar que esse é o texto integral apresentado no subcapítulo que analisa a gestão operacional e os custos de manutenção da concessionária durante o período. Isto não representa apenas uma omissão pontual, mas uma série de omissões em todas as prestações de contas mensais e anuais, mesmo com a previsão específica para que a autarquia mantenha um banco de dados próprio referente aos serviços concedidos. Ademais, cabe ressaltar que a Agetransp poderia solicitar estes dados da Barcas S/A a

qualquer momento.

A Barcas S/A não forneceu os subsídios necessários para a análise da gestão operacional por parte da Agetransp, seja por não ter esse controle, seja por selecionar as informações que desejava transmitir. Independente dos motivos da ausência destas informações, o relevante para o presente estudo é o fato de que a agência deixou a empresa regulada livre para fazê-lo desta maneira (ou não fazê-lo), mesmo com as previsões legais para a Catra e a Capet verificarem, periódica e sistematicamente, a eficiência e a correção da gestão empresarial, entre outras atribuições correlatas.

Esta é uma grave omissão, porém, não é a única dessa natureza. Tanto a Agetransp como a extinta Asep não desenvolveram os planos de contas contábeis previstos no contrato de concessão. O contrato determinava que, ao prestar contas, o concessionário deveria discriminar todos os custos (diretos ou indiretos, fixos ou variáveis) e as despesas operacionais por linha hidroviária operada. Estes dados permitiriam estimar o custo de cada linha operada pela concessionária, isoladamente, de forma a auxiliar nas análises financeiras do serviço prestado e na identificação das especificidades de cada linha. Não somente isso, como também possibilitar a construção de um banco de dados com as informações desagregadas, para que novos índices pudessem ser construídos caso fosse necessário. Não obstante a importância desse plano de contas, até a ocasião da revisão tarifária, nem o citado modelo de demonstrativo havia sido desenvolvido pelas agências reguladoras (Asep e Agetransp), nem a adequação do plano de contas existente aos moldes previstos no contrato de concessão foi exigida. Novamente, essa omissão ocorreu apesar de previsão específica constante no regimento da autarquia, que dispõe que compete à Capet, no que se refere à política econômica: “desenvolver planos de contas contábeis para as concessionárias e permissionárias dos diversos setores cuja regulação econômica é de responsabilidade da Agetransp, bem como mantê-los atualizados” (art. 33, inciso I, alínea e).

A inadequação das informações prestadas pela concessionária é reconhecida pela própria agência no relatório da revisão tarifária. O plano de contas fornecido pela empresa sofre críticas por “não proporcionar, de forma clara e inequívoca, as informações para a apuração das contas que dão base ao cálculo tarifário” e “não controlar por linha

as despesas operacionais” (Agetransp, 2011: 48). De maneira evidente, a Agetransp permitiu esta negligência por parte da concessionária, agravando assim a assimetria de informações existente. Como consequência, a agregação dos centros de custo não permitiu a apuração do resultado financeiro (receita menos despesa) de cada linha hidroviária operada pela Barcas S/A nos dez anos de concessão pela agência, dificultando, entre outras coisas, o alcance da modicidade tarifária das linhas quando da revisão.

4.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO EMPRESARIAL

Além do número de passageiros pagantes e da análise do resultado operacional, a Agetransp cometeu algumas omissões no que diz respeito à avaliação da gestão empresarial. Esta era uma tarefa importante não apenas para a concessão do transporte aquaviário, mas também para a verificação de um dos pressupostos que estimularam as concessões, a maior eficiência gerencial das empresas privadas em relação ao aparelho estatal (Lustosa da Costa, 2010).

No Relatório Final da Revisão Tarifária do 2º Quinquênio (2003/2008), o trecho inicial do subcapítulo 5.1 (“Análise da gestão administrativa e financeira nos cinco anos relativos ao 2º quinquênio e as suas implicações em seus custos”) explica as causas da ausência de informações financeiras e contábeis necessárias, ou o fato de estarem incompletas:

Registre-se que, do período analisado, conforme informações da Concessionária, todo o corpo diretivo e gerencial foi substituído, inclusive do Estaleiro, e as pessoas que hoje lá atuam possuem pouquíssimas informações. Alguns dos relatórios fornecidos foram construídos a partir de arquivos eletrônicos e documentos encontrados nos equipamentos e arquivos da empresa pelos novos responsáveis, numa tentativa de resgatar e/ou recuperar informações gerenciais. (Agetransp, 2011: 47).

Essas foram as justificativas da Barcas S/A para a desorganização/ausência dos arquivos. Ou seja, a Agetransp depende da tentativa de resgate/recuperação das informações gerenciais por parte da concessionária para a análise da gestão administrativa e financeira. Após quase dez anos do início da concessão, passando pela atuação de duas agências reguladoras, ainda persistem falhas na padronização, construção e arquivamento dos registros gerenciais da empresa concessionária. O fato

mais relevante para o presente estudo é o de que as agências (Asep e Agetransp) deixaram o regulado suficientemente livre para assim fazê-lo. Não somente a análise a ser realizada quando da revisão tarifária ficou prejudicada pela falta de padrão das informações, como também qualquer outra análise horizontal a ser desenvolvida posteriormente.

Uma vez que os relatórios gerados fora do sistema são produzidos por pessoas nem sempre qualificadas, estarão sujeitos a erros humanos (fórmulas, transcrição de dados, reclassificação ou agrupamento de contas, etc.). Em consequência observa-se uma diversidade de informações e de resultados (Agetransp, 2011: 64).

A análise horizontal tem sua utilidade prejudicada, ou até mesmo anulada, caso se comparem índices e dados distintos. De fato, as estruturas e os índices componentes dos relatórios não possuem padrão ou mesmo comparabilidade.

Apesar de ser difícil compreender o porquê de uma empresa que movimenta milhões não ter departamentos contábeis e financeiros minimamente organizados para atender a estas determinações, não é possível afirmar que a Barcas S/A agiu de má-fé. No entanto, é possível pressupor que, se esta assim desejasse, teria uma boa margem para agir oportunisticamente sem que a Agetransp conseguisse mensurar ou até mesmo perceber os desvios de atuação do agente.

E se a agência reguladora não exigiu a padronização e adequação dos registros, como é de se esperar, muito menos realizou auditorias sobre os dados fornecidos. Tanto assim ocorreu que, na conclusão do relatório da revisão quinquenal, a própria Agetransp elencou como direcionamentos para sua ação a necessidade da definição de relatórios-padrão, com emissão regular, contendo informações sobre a evolução dos dados operacionais, financeiros e contábeis da concessionária e também a urgência de se estabelecer um programa de auditorias periódicas, para fins de conferência dos dados obtidos através desses relatórios.

Com esta série de omissões, deixando brechas relativas ao número de passageiros pagantes, à análise do custo operacional e à avaliação da gestão empresarial, a Agetransp apresentou um deficiente desempenho no seu papel de principal, mais uma vez agravando a assimetria de informações. Além de não permitir o monitoramento

adequado das atividades da concessionária, ainda acabou por contribuir para prejudicar sua própria função sancionatória, como exposto no próximo capítulo.

5. EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SANCIONATÓRIA NO AJUSTE DA CONDUTA DA CONCESSIONÁRIA BARCAS S/A.

Dentre as funções inerentes à atuação das agências reguladoras, a competência para sancionar atua de maneira complementar à fiscalização (Koop & Lodge, 2017). Esta interação se faz necessária, basicamente, por dois motivos: i) mesmo que a Agetransp buscasse eliminar as assimetrias de informação citadas, sempre existiriam outras informações privilegiadas que a concessionária possuiria, por melhores que fossem os sistemas de monitoramento da agência reguladora; ii) eliminar a assimetria de informação não assegura que o agente se comportará como o combinado e, por isso, devem existir esquemas de punição suficientemente fortes para alterar a escala de preferências do agente.

Por isso, além de aprimorar seus sistemas de monitoramento, a Agetransp deve induzir o comportamento do agente premiando-o ou punindo-o, de acordo com os aspectos observáveis e mensuráveis. Além das disposições contidas nas leis, no Código de Defesa do Consumidor, entre outros, a autarquia poderia valer-se de seu poder normativo, através do qual institucionalizaria regras de conduta e as possíveis sanções decorrentes. A multa padrão estabelecida no contrato de concessão é de R\$ 100.000,00 corrigidos. Nos dez primeiros anos de concessão algumas multas pecuniárias foram aplicadas, mas, aparentemente, esta prática não surtiu o efeito desejado. Até 2008, conforme as informações constantes no relatório da CPI das Barcas, nenhuma das multas aplicadas nos onze primeiros anos de concessão foi paga. Os controladores da concessionária optaram por não pagar os débitos com a agência reguladora, optando por recorrer ao Judiciário ou mesmo permitindo sua inscrição na dívida ativa estadual.

Destaca-se também como episódio negativo no desempenho da função sancionatória da autarquia a sua omissão em acionar as devidas sanções. Tendo em vista que um dos princípios de atuação da agência é o estímulo à concorrência, sempre que esta tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deveria comunicar o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, à

Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (art. 4º, §2 da Lei Estadual 4555/2005), órgãos com a devida competência para avaliar e intervir nas ocasiões em que empresas ameacem a livre concorrência. Deste modo, a Agetransp não exerceria, *stricto sensu*, o seu poder sancionatório, mas provocaria a ação destas outras organizações.

Um dos pressupostos do paradigma do Estado Regulador é que a prestação concorrente dos serviços através de múltiplos agentes atua como fator de estímulo à produtividade, qualidade e modicidade dos serviços. No caso em questão, quando coexistem concessionárias e permissionárias, serviços de menor desempenho na relação qualidade versus preço perdem parte de sua demanda para os serviços concorrentes. Isso seria uma forma indireta de influência na conduta dos agentes, alinhando-os aos objetivos contratuais e aos princípios da Agetransp. Uma antiga concorrente das Barcas S/A, desde o período em que era empresa estatal, era a permissionária Aerobarco do Brasil Transportes Marítimos e Turismo (Transtur), que operava o transporte seletivo de passageiros na linha Rio/Niterói. Esse tipo de transporte apresentava embarcações mais confortáveis, menor tempo de travessia, menores filas e maior tarifa. Conforme as informações apresentadas na CPI das Barcas, este negócio tinha boa saúde até 2001, quando o Poder Concedente autorizou por decreto a prestação do referido serviço pelas Barcas S/A por um período de 180 dias. A operação do transporte seletivo era de exclusividade da Transtur até 2012, quando ocorreria nova licitação, mas, em 2001, a existência de restrições no fluxo da Ponte Rio-Niterói, em função de obras na via, demandou que o governo abrisse a possibilidade para que a concessionária Barcas S/A complementasse o transporte seletivo de passageiros. O prazo inicial, que cobria um período de seis meses, foi prorrogado em algumas ocasiões, inclusive por determinação do Judiciário, e a Barcas S/A prestou o serviço de forma intermitente até 2004, quando houve manifestação judicial favorável à Transtur. Ao se analisar este caso até este ponto, como a exploração do transporte seletivo pela Barcas S/A era autorizada pelo Estado, não houve nenhuma omissão por parte da Agetransp.

O problema consiste na prática de dumping por parte da concessionária durante este período. De 2001 a 2004, a concessionária cobrou tarifas promocionais no transporte seletivo, eventualmente com o mesmo valor cobrado na linha social. Oficiais de justiça

realizaram autos de verificação e constataram a venda de bilhetes para os catamarãs a R\$ 1,80 (o mesmo preço cobrado nas barcas comuns). Tratava-se, portanto, de uma prática anticompetitiva da concessionária que, segundo as declarações e indícios apresentados pelo proprietário da Transtur na CPI, surtiu graves efeitos:

Quando ouvido por esta CPI no dia 12/03/2009, o proprietário da Transtur, Hamilton Amarante de Carvalho, alegou a prática de dumping pela Concessionária Barcas S/A, e, ainda, que tal prática hostil terminou por provocar desequilíbrio econômico-financeiro nas operações da Transtur em escala suficiente para tornar econômica e operacionalmente inviável a continuidade na prestação do serviço permitido. Ressalte-se que o empresário apresentou farta documentação, quando de seu depoimento, que comprovava a excelente saúde financeira da empresa pouco antes da exploração concomitante, por Barcas S/A, do serviço por ela prestado (Alerj, 2009: 143).

Ressalte-se que a ocorrência do dumping foi anterior à criação da Agetransp. Porém, a autarquia entrou em funcionamento enquanto o imbróglio ainda afetava severamente as finanças da permissionária. Não somente por isso, mas também pelo fato de que até então a concessionária Barcas S/A não havia sofrido quaisquer penalidades. Apesar das previsões específicas para fazê-lo, a agência não comunicou o ocorrido aos órgãos de defesa da concorrência, conforme exposto no processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Ao deixar de comunicar aos órgãos que poderiam punir a Barcas S/A, a agência não atuou no sentido de impedir que a concessionária buscasse oportunisticamente seus objetivos, o que acabou por prejudicar a sustentabilidade financeira da Transtur e, conseqüentemente, induzir a saída de um concorrente do mercado. Como resultado, a qualidade do serviço, o bem-estar público e a própria eficiência do setor foram negativamente afetados.

Em um primeiro momento, a Transtur suspendeu seus serviços para a Ilha de Paquetá, prejudicando os usuários desta linha. Posteriormente, reduziu o número de viagens da linha Rio–Niterói, para então encerrar suas atividades em 2008. Em sequência, não havia mais nenhuma permissionária operando o transporte seletivo na linha Praça XV – Praça Araribóia (e nem a Barcas S/A o executava), privando assim os usuários da alternativa do transporte aquaviário seletivo. Mas os problemas encontrados neste caso de dumping não se encerram na omissão da agência em acionar os órgãos de

defesa da concorrência.

Quando a Agetransp decidiu exercer sua função sancionatória, era necessário mensurar a multa proporcional ao ganho indevido da concessionária, calculado a partir do número de passageiros que pagaram as tarifas promocionais e o volume de passageiros transportados na linha seletiva no período. A autarquia declarou na deliberação supracitada que a Capet analisaria o ganho financeiro indevido da concessionária, e que este seria compensado na próxima revisão quinquenal das tarifas. Estas informações deveriam ser de conhecimento da agência reguladora, mas como exposto no capítulo anterior, os planos de contas da concessionária agregam estas informações, impossibilitando este cálculo. Assim sendo, estes dados foram solicitados, como disposto na Deliberação Agetransp nº 031/2005, mas a autarquia não os recebeu dentro do prazo.

Foi aplicada uma multa de R\$ 100.000,00, que não teve plena efetividade, pois a concessionária seguiu omitindo estas informações. Posteriormente, na Deliberação Agetransp nº 69/2006, a agência determinou que as receitas a maior auferidas pela concessionária seriam integralmente revertidas aos usuários, através de investimentos na melhoria do serviço, melhorias estas que não estavam contempladas pelo contrato. Mas, como não era possível quantificar o ganho financeiro indevido da concessionária, esta medida não pôde ser concretizada. Este último caso abordado evidencia a pouca efetividade do poder sancionatório, as consequências deletérias da assimetria de informações e também a interligação entre estes dois problemas. A Agetransp pecou por não exigir os planos de contas previstos, o que possibilitou a ampliação da assimetria de informações, que por sua vez prejudicou o exercício da sua função sancionatória.

6. ANÁLISE

Sem um histórico consistente e confiável de registros, a Agetransp, então, careceu de dados objetivos para poder mensurar a qualidade do serviço prestado. Cabe ressaltar que esta ineficiência regulatória não se relaciona com outras causas comuns de assimetria de informações presentes em outras conjunturas, no Brasil e no exterior. Por exemplo, Salgado & Oliveira (2012) desenvolveram um estudo comparativo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e o US Department of Transportation (DOT) –

organização responsável, nos Estados Unidos da América, por regular o setor de aviação civil. Neste, os autores destacam dificuldades com as quais a agência brasileira lida com relação à articulação e argumentação das firmas reguladas quanto à disponibilização mandatória de informações:

[...] um dos maiores óbices à regulação do provimento da informação regulatória, está na forte resistência e lobbies contrários dos regulados no sentido de evitar o mandatory disclosure. O forte argumento de 'informação estratégica' vem sendo usado para bloquear iniciativas de acompanhamento setorial mais detalhado. Assim, ao prover a informação de seu negócio, o regulado estaria, ao mesmo tempo, revelando à concorrência real e potencial as razões para o seu sucesso no mercado (Salgado & Oliveira, 2012, p. 232).

No entanto, estes argumentos sequer foram elencados pela firma regulada no setor aquaviário fluminense. A disposição legal no contrato de concessão que exigia a abertura do número de passageiros por linha sequer foi respeitada pela própria agência, mesmo com a previsão em seu próprio estatuto da obrigação de sua câmara técnica de auditar estes números nesta modalidade. Tendo como referência o benchmark estadunidense e de acordo com as orientações de Salgado & Oliveira (2012) para a ANAC, a Agetransp se beneficiaria com o suporte de uma organização específica para a produção e gerenciamento de dados estatísticos sobre os transportes públicos concedidos (e em especial o transporte aquaviário em questão), assim como com o estabelecimento de um processo de auditoria por amostragem, desde que efetivamente realizado.

Além da evidente precariedade desta fiscalização, o quadro se torna mais grave ao traçarmos paralelos com algumas experiências internacionais de avaliação tanto do desempenho do órgão/entidade na regulação de serviços públicos como na avaliação da prestação destes serviços. Por exemplo, no artigo *The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation* (Shingler et al., 2008), os pesquisadores correlacionam os dados objetivos do banco de dados de uma agency[1] com os dados subjetivos de percepção/satisfação dos cidadãos, coletados através de surveys, sobre o desempenho da agency. O cruzamento destas duas classes de variáveis mediu os efeitos destas variáveis na intenção do cidadão de entrar em contato com a organização uma segunda vez e também os efeitos com relação à avaliação do serviço da agência. Percebeu-se que, por vezes, os dados subjetivos e objetivos apontam para sentidos diferentes, mas a

conclusão mais interessante foi a percepção de que a combinação destas duas classes de variáveis apresentava uma correlação mais forte com os resultados percebidos do que as classes de variáveis isoladas. Foram utilizados dados de 1998 até 2004, com uma amostra de 981 clientes, dos quais os casos eram retirados tanto os dados quantitativos como qualitativos. Essa pesquisa foi possível pois a agency mantém um banco de dados com avaliações objetivas de todos os casos que atende e também dos questionários enviados semanalmente e aleatoriamente para os clientes descreverem o seu grau de satisfação. Aqui mesmo no Brasil existem experiências exitosas, como a da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), que em sua Resolução Normativa REN nº 40/2018, definiu duas categorias de indicadores para avaliação da qualidade do serviço.

Com relação à sanção, por vezes a firma regulada lançou mão do Poder Judiciário para obter recursos e extensões de prazo. O Brasil tem um grande volume de leis e alternativas institucionais, o que pode vir a comprometer a capacidade dessas instituições de restringir ou estruturar os comportamentos individuais. O regime regulatório adotado possui sua lógica interna, aparentemente completa, fechada. O poder sancionatório da Agetransp serviria para dar maior celeridade nas penalidades aplicadas ao concessionário, já que não existiriam tantas opções de recursos como existentes na esfera judicial. No entanto, devido ao princípio da inafastabilidade do controle judicial dos atos administrativos, as ações administrativas da Agetransp não excluem a possibilidade de recurso ao Judiciário. Ou seja, independente do esgotamento das vias administrativas, a concessionária pode sempre acessar o Poder Judiciário quando julgar de seu interesse. Como identificado no período abordado pela pesquisa, a Barcas S/A considerou mais interessante esperar os prazos das multas recebidas expirarem para então acionar o Judiciário. Ou seja, o processo administrativo conduzido pela Agetransp se configurava como uma “extensão” do prazo de pagamento da concessionária uma vez que sua duração era somada ao prazo dos recursos judiciais. Sob o ponto de vista neoinstitucional, imperfeições no desenho institucional das agências reguladoras permitem uma variedade de divergências entre seus pressupostos e o que há de concreto. Mas o mesmo não ocorre com a Agetransp. Ao não atender o seu regimento interno, a autarquia não estaria decidindo por “adotar” outra alternativa institucional mais favorável aos seus interesses. Talvez até existiriam alternativas caso as instituições

divergissem sobre pontos específicos, mas não é o caso. Por exemplo, sobre a manutenção de um banco de dados de indicadores operacionais do serviço, tanto o contrato de concessão como o regimento interno estipulam a mesma coisa.

As instituições que regem (ou que deveriam reger) o comportamento da Agetransp ainda não possuem força suficiente para tal. O desenho institucional, por si só, não foi capaz de produzir o regime regulatório desejado. Existe uma série de fatores – administrativos (i.e., o baixo número de fiscais do quadro), políticos (i.e., intervenções do Executivo passaram por cima de decisões da Agetransp), jurídicos, entre outros – que têm forte relação com o desempenho da agência reguladora. Como dito anteriormente, o regime regulatório adotado possui sua lógica interna amarrada, mas é necessário que maiores esforços sejam despendidos na melhoria dos demais fatores que influenciam o desempenho da autarquia.

Pode-se, portanto, perceber que a expectativa sobre o desempenho da agência reguladora ainda não foi atendida, não somente pela complexidade inerente a esta tarefa, como também pela ineficiência no monitoramento e constrangimento da conduta do concessionário. A Agetransp poderia, além de cumprir as suas obrigações básicas, aprimorar seus processos. Seria recomendável o desenvolvimento de métodos de acesso direto a informações, como é o caso do número de passageiros pagantes e não pagantes. Na linha social Rio-Niterói já existia um sistema eletrônico de bilhetagem e de catracas. O acesso direto ao borderô seria algo relativamente simples, uma vez que o sistema que faz a contagem de cada tipo de usuário já existia. De maneira alguma isso configura um excesso da função de fiscalização da agência, já que não seria invadido o mérito dos processos operacionais da concessionária, mas apenas seriam quantificadas diretamente informações de suma importância para a revisão tarifária, para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro, para o alcance da modicidade tarifária, entre outros dados críticos.

Com isso, a agência contaria com maior quantidade e qualidade de informações, o que permitiria a construção de estatísticas mais apuradas sobre a demanda, aumentando seu conhecimento sobre as forças de mercado do transporte aquaviário. Além da importância de informações de maior confiabilidade na determinação do valor da Tarifa Aquaviária de Equilíbrio, também há de se considerar o gasto público empregado na

Tarifa Aquaviária Social e Temporária. O Estado do Rio de Janeiro despendeu grandes montantes do subsídio dessa tarifa, e incrementos na eficiência do controle deste gasto seriam produtivos para o interesse coletivo.

Há ainda a opção de mudar a forma de interação entre público e privado existente. O regime regulatório adotado pressupõe uma maior eficiência do setor privado, e por isso estabelece uma separação entre a operação e a regulação, no intuito de evitar interferências do setor público na administração dos serviços. Mas, ao fazê-lo, simultaneamente, são abertas brechas para a assimetria de informações e para o oportunismo. Além disso, o distanciamento da operação do serviço pode vir a contribuir para uma defasagem no conhecimento da agência reguladora sobre o próprio setor regulado. Existem alternativas, nas quais as delegações de serviços públicos aproximam os agentes estatais da administração e operação dos serviços, como o caso de algumas prisões brasileiras administradas pelo capital privado (Cabral, Lazzarini & de Azevedo, 2013). A forma de “governança híbrida” empregada combina a gestão privada com a presença de supervisores públicos, num arranjo que beneficia ambas as partes. A heterogeneidade de características possibilita a complementação entre as duas partes, com o setor público se beneficiando da flexibilidade privada, e o setor privado se beneficiando do maior conhecimento dos objetivos sociais por parte do Estado. Trazendo isso para o estudo da Agetransp, além de uma evidente redução na assimetria de informações e, conseqüentemente, no risco moral, a autarquia poderia tanto ter mais proximidade com o setor regulado como poderia dar orientações mais eficazes à concessionária Barcas S/A.

CONCLUSÃO

O Rio de Janeiro foi um dos estados que ingressaram desde o início no movimento de desestatização, via concessões, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso. A primeira agência reguladora instituída no âmbito do Programa Estadual de Desestatização, a Asep, não apresentou resultados satisfatórios e, em 2005, foi desmembrada em duas novas autarquias, entre as quais a Agetransp, objeto deste estudo. No intuito de avaliar o desempenho da agência no seu papel de principal na tutela do setor aquaviário fluminense, foram analisadas duas funções essenciais, a

fiscalizatória e a sancionatória, tendo como referencial a Teoria da Agência.

Sobre a análise da atividade de fiscalização, foram identificadas ocorrências graves que ampliaram a assimetria de informação entre o principal, a Agetransp, e a empresa Barcas S/A, o agente nessa relação. Aspectos cruciais para o acompanhamento da concessão, como o número de passageiros transportados por linha, dados da gestão operacional e financeira, entre outros, não foram disponibilizados, pelo menos não da maneira estabelecida pelo contrato. Mesmo após mais de dez anos do início da concessão, os relatórios financeiros e contábeis da concessionária ainda não estavam padronizados e não forneciam todas as informações previstas no contrato de concessão.

Contudo, como o objetivo é analisar a atuação da Agetransp como principal, torna-se ainda mais relevante o fato de que a agência não exigiu que estes registros fossem construídos de acordo com o estabelecido, perpetuando as condições que impossibilitam seu acesso a informações de seu próprio interesse. Como resultado, a inadequação destes documentos prejudicou a avaliação de diversos aspectos relacionados ao serviço prestado. Além disso, prejudicou o desempenho de sua função sancionatória, como no episódio de dumping aqui apresentado. A Agetransp não mantém sequer os dados operacionais e administrativos exigidos no contrato de concessão, no seu regimento interno e na sua lei de criação. O risco moral presente na relação de agência discutida poderia ter sido reduzido caso a agência reguladora observasse as competências previstas na sua lei de criação e no seu regimento interno. Ficou evidente que a Barcas S/A teve abertura suficiente para manipular informações de grande importância a seu favor, caso optasse por fazê-lo. Se, na Teoria da Agência, os indivíduos atuam no intuito de maximizar sua função de utilidade, é cabível supor que a Barcas S/A tenderia a adotar comportamentos oportunistas, priorizando seus interesses e prejudicando assim o interesse coletivo, já que a assimetria de informações dificulta (e muito) a mensuração dos desvios pela Agetransp.

Sobre a avaliação da função sancionatória da Agetransp, de sua capacidade de evitar comportamentos indesejados, também foram identificados problemas. Primeiro, a Agetransp recebeu por anos relatórios em desacordo com o contrato de concessão e não infringiu penalidades ao concessionário para que este sanasse as falhas existentes, mantendo deliberadamente sua desinformação.

Na ocasião do dumping, a empresa nunca forneceu as informações solicitadas, seja por não ter registro desses dados, seja porque as sanções aplicadas não foram suficientes para alterar as preferências de cursos de ação da concessionária. Nesta segunda alternativa, os benefícios percebidos em agir em desacordo com as determinações da agência eram maiores do que os custos decorrentes das sanções recebidas. Independente da justificativa para a omissão da concessionária, destaca-se que a sanção aplicada não teve eficácia suficiente para que a Barcas S/A buscasse os dados. Dado que a Agetransp deixou de comunicar aos órgãos de defesa da concorrência a prática de dumping, acabou por acobertar a conduta imprópria da concessionária. Como exposto no relatório da CPI das Barcas, devido à ausência de informações, era bastante improvável que se conseguisse estabelecer uma relação causal entre a conduta indevida e a retirada da Transtur do mercado. Realizar essa tarefa é algo complexo, no entanto, os indícios que indicam para tal são muitos. O fato é que a Barcas S/A agiu de maneira desleal contribuindo para a saída de um concorrente direto, sem ser, por um bom tempo, devidamente investigada. Assim como em outros setores, como aviação civil (Salgado & Oliveira, 2012), as informações coletadas de forma inadequada aumentam as incertezas inerentes à regulação econômica e, neste caso, em especial, as políticas antitruste.

Uma constatação comum a todas as análises realizadas neste estudo foi a reiterada desobediência às orientações previstas nos dispositivos legais referentes à autarquia e à concessão do transporte aquaviário. Disposições contratuais foram e seguiram sendo desrespeitadas pela concessionária. A Catra e a Capet não executaram ações especificamente descritas nos artigos que discorriam sobre suas competências, deixando à margem informações essenciais para a adequada avaliação dos serviços prestados e dos investimentos realizados pela concessionária. Como evidenciado, existem desrespeitos às leis e normas tanto do agente como do principal, mas algumas ressalvas devem ser feitas.

Esta pesquisa foi limitada pela pouca disponibilidade de informações primárias, o que comprometeu a profundidade das análises desenvolvidas. Cabe ressaltar que, como muitas destas informações, que deveriam ser disponibilizadas para a própria agência reguladora, não eram a ela informadas, de maneira esperada, o acesso por parte dos pesquisadores foi ainda mais dificultado. Ademais, o presente trabalho buscou analisar o

desempenho da Agetransp em suas funções de fiscalização e de constrangimento do agente, sem objetivar propor processos ou indicadores a serem adotados para o aprimoramento do quadro encontrado. No entanto, cabe ressaltar que, caso a Agetransp cumpra ao menos as disposições especificadas nos contratos de concessão assim como as atividades fundamentais de suas câmaras técnicas, um grande avanço seria esperado na eficiência do transporte público aquaviário fluminense.

Relembrando a Figura 2, a Agetransp também é agente de outros principais e, assim como evidenciado no estudo de Holperin (2019), compreender os motivos por trás da criação da agência pode, potencialmente, esclarecer causas do mau desempenho da agência, tais como negociações entre os poderes executivo e legislativo estaduais, a distribuição de cargos como moeda de troca, o atendimento de imperativos do Banco Mundial para empréstimo, entre outros fatores acima da lógica de funcionamento interna do esquema de regulação abordado.

REFERÊNCIAS

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2006). Regimento interno. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2008a). Deliberação Agetransp nº 031/2005.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2008b). Deliberação Agetransp nº 69/2006.

Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro. (2011). Relatório final da revisão tarifária quinquenal da concessionária Barcas S/A. Transportes Marítimos, referente ao 2º quinquênio do contrato de concessão (2003/2008).

Aragão, A. S. de. (2009). Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. Forense.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (2009). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito das Barcas S/A. Departamento de Taquigrafia e Debates da Alerj.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (2012). Ata da Comissão Especial - Barcas, realizada em 21/08/2012.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2. ed.). Oxford University Press.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.

Cabral, S., Lazzarini, S. G., & de Azevedo, P. F. (2013). Private entrepreneurs in public services: A longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7, 6–25. <https://doi.org/10.1002/sej.1149>

Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart et al., *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Vozes.

Evenhuis, E., & Vickerman, R. (2010). Transport pricing and public-private partnerships in theory: Issues and suggestions. *Research in Transportation Economics*, 30(1), 6–14.

Feitosa, A. C. (2022). *Regulação por exposição (sunshine regulation) no setor do saneamento básico: A experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG)* [Dissertação de Mestrado, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa].

Gandra, R. M., & Pinto Junior, H. Q. (2020). Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da indústria de óleo e gás às “boas práticas” apontadas na literatura econômica. *Desenvolvimento em Debate*, 8, 121–144.

Holperin, M. M. (2019). Difusão e adaptação do modelo de agência reguladora no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1116–1137.

Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1), 95–108.

Lustosa da Costa, F. (2010). *Reforma do estado e contexto brasileiro: Crítica do paradigma gerencialista*. Editora FGV.

Marques, R. C., & Pinto, F. S. (2017). How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. *Utilities Policy*, 51, 73–81.

Monsma, K. (2000). Repensando a escolha racional e a teoria da agência: Fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(43), 83–113.

Peci, A., & Cavalcanti, B. S. (2000). Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: Análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, 34(5), 99–118.

Possas, M., Fagundes, J., & Pondé, J. L. (1998). Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea*, 2. <http://www.ie.ufrj.br>

- Rio de Janeiro. (1997). Lei nº 2804 de 08 de outubro de 1997. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2005a). Lei nº 4555 de 06 de junho de 2005. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2005b). Decreto nº 38617 de 08 de dezembro de 2005. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro. (2011). Lei nº 6138 de 08 de dezembro de 2011. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- Salgado, L. H., & Oliveira, A. V. M. (2012). Assimetrias de informação e o provimento obrigatório de dados de firmas reguladas: Estudo de caso do transporte aéreo. *Journal of Transport Literature*, 6(3), 204–238.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in principal-agent relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 45–66.
- Shingler, J., Van Loon, M. E., Alter, T. R., & Bridger, J. C. (2008). The importance of subjective data for public agency performance evaluation. *Public Administration Review*, 68, 1101–1111. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210>
- Silva, L. S., de Moraes, R. de C. M., de Souza, A. P. M., Pereira, S. L. dos S., Vianna, J. R. N. T., Magalhães, R. A. B., dos Reis, A. A., & Silva, C. dos S. (2025). Análise dos indicadores de desempenho de operadores de transporte de passageiros por navegação interior na linha Belém - Salvaterra. *Revista Aracê*, 7(8).
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2008). Processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Voto GC-2 90171/2008.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2011). Processo TCE-RJ nº 107.511-5/07. Voto GC-2 1146/2011.
- Verweij, S., & van Meerkerk, I. (2020). Do public–private partnerships achieve better time and cost performance than regular contracts? *Public Money & Management*, 41(4), 286–295.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research design and methods: Applied social research and methods series* (2. ed.). Sage Publications.