



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

VIVALDO PEREIRA

**ESTADO, REGULAÇÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E O COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS: um estudo da Agência Nacional de Transportes
Aquaviários – ANTAQ e as populações ribeirinhas da bacia do rio Madeira, em
Rondônia.**

BRASÍLIA-DF, AGOSTO/2016

Vivaldo Pereira

**ESTADO, REGULAÇÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E O COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS: um estudo da Agência Nacional de Transportes
Aquaviários – ANTAQ e as populações ribeirinhas da bacia do rio Madeira, em
Rondônia.**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Euro-Americano Unieuro, como
requisito parcial do Curso de Mestrado em
Ciência Política, para obtenção do título de
Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Federico
Domínguez Ávila

BRASÍLIA-DF, AGOSTO/2016

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Beatriz Nascimento CRB1/3088

P436e Pereira, Vivaldo

Estado, Regulação Social, Desenvolvimento E O Combate Às
Desigualdades Sociais: um estudo da Agência Nacional de
Transportes Aquaviários – ANTAQ e as populações ribeirinhas da
bacia do rio Madeira, em Rondônia / Vivaldo Pereira – Brasília :
Centro Universitário UNIEURO, 2016.

160f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política.

Centro Universitário UNIEURO.

1. Ciência Política 2. Políticas públicas 3. Agência Nacional de Transportes
Aquaviários 4. Desigualdade Social 5. Transporte fluvial I I. ÁVILA, Carlos Federico

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de 16-03-1993).

Vivaldo Pereira

**ESTADO, REGULAÇÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E O COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SOCIAIS: um estudo da Agência Nacional de Transportes
Aquaviários – ANTAQ e as populações ribeirinhas da bacia do rio Madeira, em
Rondônia.**

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Carlos Federico Domínguez Ávila - UNIEURO
(Orientador)

Professora Dra. Iolanda Bezerra dos Santos Brandão - UNIEURO
(Examinador Interno - titular)

Professor Dr. Vicente Fonseca – UNIEURO
(Examinador Interno - suplente)

Professor Dr. Carlos Ugo Santander Joo – Universidade Federal de Goiás
(Examinador Externo)

Brasília-DF, agosto de 2016

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais:
Geralda de Moraes Pereira e Nelson Pereira, a
minha esposa Lucimar Moraes, aos meus filhos:
Andreza, Robert, Fábio, Fernando, Rodrigo,
Bárbara e as minhas netas: Júlia e Fernanda.

AGRADECIMENTOS

Considerando esta dissertação como resultado de uma caminhada que começou nos primeiros semestres do curso, agradeço de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a minha formação intelectual e conclusão desta etapa.

Agradeço, particularmente, a algumas pessoas pela contribuição direta na construção deste trabalho:

Ao professor Carlos Federico Dominguez Ávila, que assumiu a orientação desta pesquisa, pela discussão teórica e prática metodológica para elaboração textual.

À professora Dra. Iolanda Bezerra dos Santos Brandão, pela sensibilidade que a diferencia como educadora e por sua disposição em ser minha parecerista, membro da banca.

Ao professor Dr. Carlos Ugo Santander Joo, convidado como membro externo, para participar da avaliação deste trabalho. E a todos os professores das disciplinas cursadas: Dr. Carlos Domínguez, Dr. Delmo Arguelles, Dr. Fernando Gaiger, Dra. Lídia Xavier, Dr. Roberto Minadeo e Dr. Vicente Fonseca, Dr. Henry, Dr. Rodolfo e Dra. Iolanda, pelos estímulos acadêmicos apresentados.

Ao amigo Rodrigo Duhau, pela correção de língua portuguesa, o amigo Michel Bittencourt, pela contribuição apresentada ao estudo de estatística e aos meus irmãos, Geralda, Gerivaldo e Clodoaldo, pelo carinho e força que me dão, por estarmos sempre juntos nos momentos mais importantes.

À pessoa que sobremaneira me auxilia acadêmica, profissional e afetivamente, minha esposa Lucimar Morais da Silva.

Enfim, pela oportunidade e convivência quando da realização da pesquisa de campo, agradeço a todos os ribeirinhos da região do Rio Madeira que efetivamente contribuíram para o resultado desta dissertação e, ainda, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, pela contribuição financeira e liberação para o afastamento para os estudos.

“navegar é preciso”.
Fernando Pessoa

RESUMO

Nas últimas décadas, importantes transformações estruturais e institucionais têm ocorrido no Brasil. Esse período foi observado pela constante intervenção estatal na economia. Como consequência, o debate acerca da atuação e competências das Agências Reguladoras tornaram-se temas recorrentes para os estudiosos do Estado brasileiro. Dessa forma, as agências reguladoras, hoje, atuam em vários setores da economia. Elas desempenham importante papel na economia e podem influenciar diretamente na execução e efetivação de políticas públicas favoráveis à regulação e fiscalização em prol do atendimento aos ribeirinhos idosos e portadores de necessidades especiais. Diante disto, busca-se responder à pergunta: a regulação e fiscalização empreendidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, no que refere ao transporte fluvial de passageiros, são válidas para o combate às desigualdades sociais? E qual a habilidade da ANTAQ na consolidação e efetivação de políticas públicas favoráveis à regulação em prol do atendimento aos ribeirinhos idosos e portadores de necessidades especiais? A hipótese inicial que se levanta é que considerando a atual situação de atendimento aos ribeirinhos da bacia do Rio Madeira, principalmente os idosos e os portadores de necessidades especiais, a ANTAQ, ainda, não consegue efetuar de forma adequada a fiscalização do transporte fluvial de passageiro gratuito. Em relação à trajetória metodológica adotada, utilizamos a típica classificação de pesquisa: de acordo com a natureza; com a abordagem do problema; com os objetivos e com os procedimentos técnicos. Nesta perspectiva, a amostra é composta por 120 usuários de transporte fluvial, dez especialistas em transporte aquaviário. A coleta de dados apresenta o perfil dos usuários do transporte fluvial de passageiro da região do rio Madeira, o nível de satisfação dos usuários das embarcações e o nível de satisfação dos usuários do terminal Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO. Para analisar as críticas dos especialistas em transporte aquaviário, utilizou-se a abordagem qualitativa. Os resultados apontam que os órgãos de controle estadual e a ANTAQ devem intensificar as fiscalizações para averiguar, obrigatoriamente, o cumprimento ou não à norma de gratuidade no transporte coletivo fluvial de passageiro. Assim, confirmou-se a hipótese apresentada no início do estudo de que, considerando a atual situação de atendimento aos ribeirinhos, a ANTAQ, ainda, não consegue efetuar de forma adequada a fiscalização do transporte coletivo fluvial gratuito de passageiro.

Palavras-chave: Estado. Regulação social. Desigualdades sociais. Transporte fluvial.

ABSTRACT

In recent decades, important structural and institutional changes have taken place in Brazil. This period was characterized by the constant state intervention in the economy. As a result, the debate about the role and powers of the regulatory agencies have become recurring themes for researchers of the Brazilian state. Regulatory agencies today operate in various sectors of the economy. They play an important role in the economy and can directly influence the implementation and execution of public policies towards a regulation and supervision that favors the care for elderly riverine people and people with special needs. In view of this, we seek to answer the question: are regulation and supervision undertaken by the National Agency of Waterway Transportation - ANTAQ, as regards river transportation of passengers, valid for the fight against social inequalities? And what is ANTAQ's capability in the consolidation and effective implementation of public policies towards a regulation that favors the care for elderly riverine people and people with special needs? The initial hypothesis that arises is that, considering the way the people that live at the region that borders the Madeira River are now being treated, especially the elderly and those with special needs, ANTAQ still cannot perform adequately the monitoring of free waterway passenger transportation. The methodology for the empirical analysis of the study was carried out through consultations with primary sources and interviews. Thus, the sample utilized consists of 120 river transport users and 6 water transport specialists. Data collection presents a profile of the users of waterway passenger transportation in the Madeira River region, the level of satisfaction with the vessels and the level of satisfaction with the terminal Cai n'Água, Porto Velho-RO. To examine the complaints of waterway transportation specialists a qualitative approach was used. The results show that the state control bodies and ANTAQ must intensify inspections to check the compliance to the norm that establishes the free use of the river waterway transportation system by the elderly riverine and the people with special needs, confirming the initial hypothesis.

Keywords: State. Social regulation. Social differences. River Transportation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	- Agência Nacional de Águas
ANAC	- Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	- Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	- Agência Nacional do Cinema
ANEEL	- Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	- Agência Nacional do Petróleo
ANS	- Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANT	- Agência Nacional de Transportes
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BACEN	- Banco Central do Brasil
CADE	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CESP	- Comissão Especial Parlamentar
DASP	- Departamento de Administração do Serviço Público
DNIT	- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MARE	- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MTPA	- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PND	- Plano Nacional de Desestatização
PRO-REG	- Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
Syndarma	- Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
UREs	- Unidades Regionais

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	: Comparação entre pesquisa básica e pesquisa aplicada	80
Quadro 2	: Comparação entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, segundo Silva e Menezes (2005)	81
Quadro 3	: Comparação entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, segundo Bryman (1989) apud SOUZA (2005)	81
Quadro 4	: Classificação da pesquisa do ponto de vista de seus objetivos	82
Quadro 5	: Tipos de procedimentos técnicos utilizados para uma pesquisa	83
Quadro 6	: Síntese da metodologia científica aplicada nessa dissertação	84
Quadro 7	: Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado da Embarcação (IGSAE)	87
Quadro 8	: Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT)	88
Quadro 9	: Estrutura do questionário utilizado na pesquisa de campo	90
Quadro 10	: Classes, conceitos e limites estabelecidos	91
Quadro 11	: Conceito de satisfação e insatisfação	91
Quadro 12	: Embarcações: conservação e limpeza	115
Quadro 13	: Usuários satisfeitos com o nível de conforto nas embarcações	115
Quadro 14	: Nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais	116
Quadro 15	: Fiscalização nas embarcações	116
Quadro 16	: Frequências das embarcações	117
Quadro 17	: Satisfação com o serviço oferecido na embarcação pelo valor cobrado	117
Quadro 18	: Satisfação com o serviço de informações de segurança e serviços oferecidos na embarcação.	118
Quadro 19	: Indicador de satisfação com assentos e cobertura	119
Quadro 20	: Usuários satisfeitos com posto de atendimento do terminal	120
Quadro 21	: Usuários satisfeitos com a fiscalização dos serviços do terminal	121
Quadro 22	: Nível de acessibilidade	121
Quadro 23	: Classe e conceito de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações	123
Quadro 24	: Indicador Médio Global de Serviço Adequado da Embarcação (IGSAE)	124
Quadro 25	: Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT)	124
Tabela 1	: Gênero dos usuários de transporte fluvial no Rio Madeira	104
Tabela 2	: Faixa etária dos usuários de transporte fluvial no Rio Madeira	105
Tabela 3	: Nível de renda dos idosos usuários de transporte fluvial	106
Tabela 4	: Nível de escolaridade dos usuários de transporte fluvial	106
Tabela 5	: Nível de renda dos usuários de transporte fluvial de passageiro	107
Tabela 6	: Motivo da viagem dos usuários de transporte fluvial de passageiro	108
Tabela 7	: Ocorrência da viagem dos usuários de transporte fluvial	109
Tabela 8	: Formas de pagamento dos usuários de transporte fluvial	109
Tabela 9	: Ribeirinho que se autodeclaram como portador de necessidade especial	111

Tabela 10	:	Cor ou raça dos usuários de transporte fluvial de passageiro	112
Tabela 11	:	Indicador de descarte do lixo produzido a bordo	113
Tabela 12	:	Tabela 12: Orientação aos passageiros para o descarte do lixo produzido	113
Tabela 13	:	Construções das hidrelétricas	114
Figura 01	:	Escala de julgamento utilizada	93
Figura 02	:	Bacias Hidrograficas Brasileiras	94
Figura 03	:	Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO	95
Figura 04	:	Embarcação, índice de satisfação dos usuários de transporte fluvial de passageiro	118
Figura 05	:	Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT).	122
Gráfico 1	:	Contribuições apresentadas para as audiências públicas	102
Gráfico 2	:	Contribuições para as audiências apresentadas pelas empresas/governos	102
Gráfico 3	:	Contribuições para as audiências apresentadas pela sociedade civil	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: TEORIA DA REGULAÇÃO, ESTADO E O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS	17
1.1 TEORIA DA REGULAÇÃO.....	17
1.2 REGULAÇÃO SOCIAL.....	26
1.3 O ESTADO E A TEORIA DA CAPTURA.....	28
1.4 DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	32
1.5 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E O FENÔMENO DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	35
CAPÍTULO 2: ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	49
2.1 CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SEUS OBJETIVOS.....	49
2.2 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS ANTAQ E A NAVEGAÇÃO INTERIOR – RIO MADEIRA	62
2.3 O TRANSPORTE COLETIVO AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIRO: BACIA DO RIO MADEIRA.....	67
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE PESQUISA	80
3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA.....	80
3.2 AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO COLETIVO DE PASSAGEIROS.....	84
3.2.1 Desenvolvimento do questionário.....	89
3.3 DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	93
3.3.1 População e amostragem.....	96
CAPÍTULO 4: ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS COLETADOS	99
4.1 ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELA ANTAQ.....	99
4.2 RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO.....	104
CONCLUSÕES	128
SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	133
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICES	143
ANEXO	162

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, importantes transformações estruturais e institucionais têm ocorrido no Brasil. Esse período foi observado pela constante intervenção estatal na economia. Como consequência, o debate acerca da atuação e competências das Agências Reguladoras e o possível déficit democrático na elaboração de suas normas tornaram-se temas recorrentes para os estudiosos da regulação.

Nesse sentido, são objetos do presente estudo a regulação, a origem das Agências Reguladoras brasileiras, um estudo acerca da legitimação do poder normativo dessas Agências Reguladoras pelo procedimento participativo e quais são os instrumentos válidos para a execução e fiscalização de políticas públicas de transporte fluvial de passageiros voltadas para comunidades ribeirinhas da bacia do Rio Madeira, em Rondônia. Enfim, o que se têm presenciado no decorrer das últimas décadas é que importantes mudanças ocorreram e vêm ocorrendo em diferentes países, inclusive no Brasil. A criação das Agências Reguladoras no Brasil foi feita nesse cenário de crise e desconfianças. Nesse sentido, o estudo do tema se faz necessário.

As Agências Reguladoras atuam em vários setores da economia, assumindo diferentes regimes. Elas desempenham importante papel na economia e podem influenciar diretamente na execução e efetivação de políticas públicas. É necessário questionar se as Agências Reguladoras teriam um déficit de legitimidade democrática ou se as normas que as criaram representam, ou não, uma opção política democraticamente legítima. Tais questões serão abordadas dentro da área de atuação da ciência política.

Nessa perspectiva, o problema da pesquisa: a regulação e fiscalização empreendidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, no que se refere ao transporte fluvial de passageiros, são válidas para o combate às desigualdades sociais?

Qual a habilidade da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ na consolidação e efetivação de políticas públicas favoráveis à regulação em prol do atendimento aos ribeirinhos idosos e portadores de necessidades especiais?

Hipótese: considerando a atual situação de atendimento aos ribeirinhos da bacia do Rio Madeira, principalmente os idosos e os portadores de necessidades especiais, a ANTAQ ainda não consegue efetuar de forma adequada a fiscalização do transporte fluvial de passageiro gratuito.

Por esse ângulo, esta dissertação tem como objetivo geral analisar o papel da ANTAQ enquanto agência reguladora e sua contribuição na regulação social no que tange ao atendimento à população ribeirinha, idosos e portadores de necessidades especiais, localizados na bacia do Rio Madeira, em Rondônia.

Dentro desta seara, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- (i) estudar a teoria da regulação, o Estado, a legitimação do poder normativo das Agências Reguladoras pelo procedimento participativo;
- (ii) apresentar a reforma do Estado brasileiro e a origem das Agências Reguladoras brasileiras, especialmente a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ;
- (iii) analisar a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ que visa garantir a implementação e fiscalização da regulação social junto aos ribeirinhos, idosos e portadores de necessidades especiais, da bacia do Rio Madeira, em Rondônia.

O interesse pela problemática apresentada nesta dissertação teve sua origem em uma visita técnica, ocorrida no ano de 2006, quando a equipe da Corregedoria da ANTAQ realizou visitas às Unidades Regionais da Agência em todo o país. Assim, após as visitas a Unidades Regionais do Rio de Janeiro e São Paulo, a equipe dirigiu-se para a Unidade Regional de Porto Velho. Ao chegar à Unidade, a equipe da Corregedoria foi convidada a fazer uma visita ao Porto Cai n'Água, localizado no Rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO. Enquanto participante da equipe da Corregedoria, no cargo de analista administrativo, observei que, no Porto Cai n'Água, a realidade era totalmente diversa da visualizada nos outros portos até então visitados. Na verdade, não existia infraestrutura no local, apenas barrancos

onde as embarcações atracavam. Portanto, as dificuldades enfrentadas que os usuários do transporte fluvial de passageiros dessa região têm para embarcar e desembarcar das embarcações são imensas. Além das dificuldades observadas, um fato que chamou a atenção foi o número muito reduzido de idosos desembarcando e ainda nenhum portador de necessidades especiais. Neste sentido, a dissertação que apresentamos procura trazer um panorama real da atual regulação social no que tange aos transportes aquaviários de passageiro, em especial, os idosos e portadores de necessidades especiais, reduzido aos ribeirinhos da bacia do Rio Madeira, em Rondônia.

A relevância desta pesquisa está em conhecer até que ponto a política pública de regulação social no transporte fluvial de passageiros é capaz de atingir seus objetivos sociais, pois existem conflitos entre o interesse da sociedade em garantir o transporte público gratuito para os idosos e portadores de necessidades especiais e a intenção dos operadores de transporte fluvial de só quererem realizar transportes lucrativos. Portanto, a presente dissertação se insere na linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Cidadania, bem como na área de concentração Direitos Humanos, Cidadania e Estudos de Violência. Assim, é através das políticas públicas que o Estado realiza o seu propósito e esta dissertação busca verificar se a ANTAQ, em sua área de atuação, fiscaliza a execução e a efetivação de políticas públicas em prol das comunidades ribeirinhas, especialmente, no que tange ao transporte gratuito de idosos e portadores de necessidades especiais.

O presente trabalho está estruturado de acordo com a sequência a seguir: no primeiro capítulo, tem-se a visão teórica da regulação, o Estado, a legitimação do poder normativo das Agências Reguladoras pelo procedimento participativo. Temos como suporte teórico os seguintes autores: Michel Aglietta, Robert Boyer, Norberto Bobbio. Aglietta buscou construir uma teoria apta a representar as transformações ocorridas na sociedade capitalista de sua época. “Se trata de um esforço coletivo por desenvolver uma teoria da regulação do capitalismo que explicita as condições, os ritmos e as modalidades das transformações sociais.” (AGLIETTA, 1979, p. 7). Bobbio indica: “Os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional

dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo”. (BOBBIO, 1997, p. 20). Ainda Bobbio apresenta o Estado Social – “o estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra”. (BOBBIO, 1997, p. 35).

O segundo capítulo descreve a reforma do Estado brasileiro e a origem das Agências Reguladoras brasileiras, especialmente a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Neste capítulo, teremos o suporte teórico dos autores: Bresser Pereira, Claudio Matrangelo, Carvalho Filho, Justem Filho, Alexandre Santos de Aragão. Claudio Matrangelo (2005, p. 29) afirma que a criação das Agências Reguladoras no Brasil, a partir de 1995, não significa iniciativa pioneira, pois já existiam entidades da administração pública com funções análogas. Nos casos das agências reguladoras, ainda que possam ser reconhecidas omissões constitucionais, é indubitável que as Agências Reguladoras surgem com a desestatização dos serviços públicos.

No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia aplicada nesta dissertação. Assim, expõem-se a metodologia proposta e as atividades desenvolvidas em sua aplicação, as dimensões e critérios e itens do modelo proposto, construção do questionário, a descrição da área de estudo e as abrangências consideradas, os recursos materiais utilizados e os procedimentos metodológicos sugeridos para agregar e classificar os critérios da pesquisa. Neste capítulo, teremos o suporte teórico das autoras Edna Lúcia Silva e Eстера Muszkat Menezes.

O quarto capítulo é apresentado uma análise das audiências públicas realizadas pela ANTAQ. Em seguida, é apresentada a pesquisa de campo para verificar a acessibilidade nas embarcações e o transporte público gratuito para os idosos e portadores de necessidades especiais das localidades ribeirinhas da bacia do Rio Madeira, em Rondônia.

CAPÍTULO 1:

TEORIA DA REGULAÇÃO, ESTADO E O DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

A regulação é estudada em várias áreas de conhecimentos. Sendo assim, neste capítulo, vamos abordar a teoria da regulação, o Estado, o déficit de legitimidade democrática, a democracia participativa nas Agências Reguladoras e reforma administrativa do Estado brasileiro dentro do campo de estudos da ciência política. Nessa perspectiva da regulação, a função do Estado é a de traduzir em ações concretas decisões de política pública que demandam a atuação estatal indireta no mercado. Nesse sentido, estudaremos a teoria da regulação utilizando elementos da ciência política para descrever o Estado como regulador da economia. Isto não quer dizer que deixaremos por completo os estudos da teoria da regulação em outras áreas do saber.

1.1 TEORIA DA REGULAÇÃO

A Teoria da Regulação, ou Escola da Regulação Francesa, surge no final dos anos 70, tendo como marco a publicação, em 1976, da tese de Michel Aglietta¹, intitulada “Regulação e Crises do Capitalismo”. Nesta obra, Aglietta se ocupa principalmente em compreender, a partir do estudo de longo prazo do capitalismo estadunidense, o “fordismo” – termo utilizado pelos regulacionistas, como Robert Boyer, entre outros contemporâneos de Aglietta. Neste estudo, ele procura entender as formas segundo as quais se reproduzem as relações fundamentais de uma sociedade, apesar de seu caráter intrinsecamente contraditório. Os regulacionistas afirmam que “fordismo” foi o modo de desenvolvimento que caracterizou o

¹ AGLIETTA, Michel - sua tese de doutorado, **Régulation du mode de production capitaliste dans la longue période - Prenant exemple des États-Unis (1870-1970)** apresentada à Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne) em 1974, apresentou a teoria da regulação ou para alguns autores escola da regulação.

crescimento econômico capitalista após a II Guerra Mundial, o que permitiu a grande acumulação de capital pelos empresariados da época.

Aglietta buscou construir uma teoria apta a representar as transformações ocorridas na sociedade capitalista de sua época e o destino das mesmas, objetivando renovar o pensamento crítico das ciências econômicas.

Neste sentido, ele afirma: “Se trata de um esforço coletivo por desenvolver uma teoria da regulação do capitalismo que explicita as condições, os ritmos e as modalidades das transformações sociais”. (AGLIETTA, 1979, p.7)

Para compreender a teoria da regulação, é necessário retornar à economia política. Neste sentido, segundo Robert Boyer (2009, p. 47), a viabilidade de uma economia de mercado não depende somente de condições de análise de particulares, mas também da existência de instituições reconhecidas que lidam com o regime monetário. A atividade econômica torna-se progressivamente independente em relação ao âmbito político e às relações sociais oriundas da tradição feudal.

Ainda seguindo o entendimento de Boyer, tanto a filosofia política quanto a economia política se constroem a partir da tentativa de fornecer respostas a essas questões de independências econômicas que continuam implícitas na maioria das pesquisas contemporâneas. Entretanto, desde o início dos estudos, os pesquisadores têm duas respostas bem divergentes para o tema regulação. Boyer cita Thomas Hobbes para a primeira resposta: “A violência de todos contra todos é efeito direto da rivalidade entre indivíduos e somente com a delegação da autoridade a um soberano é capaz de pacificar a sociedade”. (BOYER, 2009, p. 28). Neste sentido, na afirmação de Boyer, nasce o estado que garante a ordem, sendo o primeiro requisito de uma instituída sociedade e, portanto, de uma economia composta por indivíduos para ir ao encontro de seus interesses.

Na segunda resposta, Boyer cita o entendimento de Adam Smith. Sua resposta é bem divergente, no sentido que ele menciona uma propriedade natural do homem para trocar, comprar e vender. A partir do instante em que a separação do trabalho se sobressai, e com o requisito de que a ordem monetária seja preservada, o mercado tem a particularidade de propiciar o enriquecimento de uma nação, ainda que cada indivíduo busque o seu próprio interesse. (BOYER, 2006, p. 31) Sendo

assim, para Adam Smith, a economia dever ser dirigida pelo princípio do *laissez-faire* e *laissez-passer*, uma liberdade irrestrita ao mercado.

Sendo assim, segundo Robert Boyer, a economia política coloca em evidência duas interpretações divergentes:

(...) ou cabe ao Estado ou ao mercado garantir a coordenação da concorrência a que se entregam os indivíduos. Esse debate assume toda importância quando, ao capitalismo comercial, juntam-se o capitalismo industrial e, mais tarde, o capitalismo financeiro, para seguirmos a periodização marxista tradicional. Nos dias atuais, a polarização das posições permanece, mas o avanço das ciências sociais leva a questionar as soluções simples atribuídas tanto a Thomas Hobbes quanto a Adam Smith – visto que o homem *smithiano* é apenas um *homo economicus*, nem que seja por portar princípios morais. (BOYER, 2009, p.31)

É importante nesse momento apresentarmos a Teoria da Regulação Americana, apesar de sua finalidade perseguir instrumentos e formas de se acabar com o estado de bem-estar do pós-guerra. Nesse sentido, Boyer (1998, p. 51-68) afirma: a escola americana, em resumo, baseava-se em proposições normativas e adotava um posicionamento mais positivista, dando menos importância às questões sociais relacionadas à Economia e ao Direito. Ainda seguindo esse entendimento, discorre Boyer (1998, p. 61), a Escola de Regulação Francesa entende que a economia é dependente de outras disciplinas, especialmente a Ciências Políticas, a Sociologia, a História, sendo que um de seus objetivos primordiais e inerente às suas análises é traçar um mapa histórico das teorias econômicas. Enfim, vale mencionar que é objeto de estudo, mais aprofundado, nesta dissertação, a Teoria da Regulação Francesa, em virtude dessa escola adotar a realidade social, além de trabalhar em conjunto com a área de estudo da Ciência Política.

Sendo assim, para Salgado (2003, p. 4), a Teoria da Regulação Econômica ou Escola da Regulação Americana, que prevaleceu até os anos 60, foi denominada análise normativa como teoria positiva de Joskow e Noll. Nessa teoria, ainda está presente o conceito de regulação de Adam Smith, que era que as falhas de mercado seriam a justificativa para a intervenção reguladora.

Nesse sentido, assevera Lima (2013, p. 71), a Teoria da Regulação Econômica ou Escola da Regulação Americana passou por uma reformulação a partir

dos anos 70, principalmente com as publicações das obras de George Stigler, Richard Posner, Sam Peltzman e Gary Becker. A contribuição dominante nessa perspectiva, que se tornou conhecida como a Teoria da Regulação ou Teoria da Captura, ou ainda para alguns autores, Teoria da Regulação da Escola de Chicago, foi o artigo “A Teoria da Regulação Econômica”, de George Stigler, de 1971. Segundo Campos (2008, p. 353) a tese central desse artigo foi que a regulação é submetida aos interesses da indústria. Afirma o autor que nesse artigo é abandonada a visão do Estado como um ente benevolente.

Segundo Lima, a principal característica desse artigo é que:

Para Stigler, o Estado, através da regulação, é capaz de ajudar ou prejudicar seletivamente um vasto número de agentes econômicos. A tese central de Stigler é que a regulação é, na maioria das vezes, perseguida pelos agentes econômicos, e que, em regra, é concebida e operada fundamentalmente em seu benefício, ainda que excepcionalmente a regulação possa trazer alguns ônus à indústria regulada. (LIMA, 2013, p.71)

Ainda de acordo o autor, na teoria de Stigler:

O Estado dotado de um recurso, que não é compartilhado nem mesmo ao mais poderoso dos seus cidadãos: o poder de coagir. Esse poder estatal, portanto, criaria a possibilidade de um agente econômico fazer uso do Estado para maximizar a sua lucratividade. Na sua visão, haveria quatro mecanismos regulatórios estatais que poderiam ser usados pelos agentes econômicos em seu próprio benefício: a subvenção direta em dinheiro; o controle e a limitação de entrada de novos concorrentes; a contenção do crescimento de produtos substitutos e complementares (competição intersetorial); e a fixação de preços, destinada à obtenção de taxas de lucro maiores do que as que seriam obtidas num setor competitivo. (LIMA, 2013, p.71)

Neste sentido, no capitalismo, a concentração do capital prevalece sobre a produção de mercadoria, pois é apenas a fase temporária de um círculo do capital. Boyer (2009, p. 45). Seguindo esse entendimento, Rodrigues (1987, p.127) afirma: “A Teoria da Regulação se assenta na tradição teórica marxista, mas procura aperfeiçoar a análise do capital. Ela constituiu-se a partir das crises justamente para tentar superar a incapacidade *dos corpus* tradicionais das ciências econômicas”.

Conforme expõe Campos (2008, p. 355), a crítica de Posner a teoria da regulação de Stigler, refere-se que quando observada em um primeiro momento esta teoria parece uma versão mais apurada da Teoria da Captura. O autor afirma que a Teoria Econômica da Regulação ou Escola da Regulação Americana nega o que não se pode explicar e admite a possibilidade de captura por outros grupos de interesse, além das empresas reguladas. E “substitui a metáfora “captura” por uma terminologia mais neutra de oferta e procura”. (CAMPOS, 2008, p. 355).

Seguindo o estudo da Teoria da Regulação, escola francesa, percorremos o entendimento de Boyer, que expõe que a questão central da Teoria da Regulação, pelas diversidades de instruir o mecanismo institucional da economia capitalista, seria identificada a partir da seguinte pergunta: “Dada a multiplicidade de formas institucionais de uma economia capitalista, quais os mecanismos capazes de garantir sua coerência e sua viabilidade ao longo do tempo?”.(BOYER, 2009, p.46)

O autor responde a esta questão:

Em primeiro lugar, podemos observar *ex post* a compatibilidade de comportamentos econômicos associados às diversas formas institucionais. Em seguida, quando surgem desequilíbrios e conflitos que não podem ser resolvidos na configuração presente, é necessária uma redefinição das regras do jogo que codificam as formas institucionais. (BOYER, 2009, p. 47)

No decorrer desse processo, a instância política é diretamente mobilizada para definir os modos de regulação. Sendo assim, e seguindo ainda o ensinamento de Robert Boyer, a ilusão de uma economia pura, isto é, totalmente independente do âmbito jurídico-político, deve, portanto, ser abandonada. No mundo real, não será observado que a concorrência independa da intervenção pública inteligente:

A concorrência entregue aos comportamentos estratégicos das empresas tende a resultar na concentração, na aliança, no acordo, no oligopólio, inclusive no monopólio, assim que se estabelecem custos fixos, rendimentos crescentes, efeitos de rede e de reputação. As vítimas desse processo são os compradores/consumidores, o que não deixa de provocar suas reações por meio de processos político e legislativo. (BOYER, 2009, p. 49)

Notadamente se verifica que a concorrência de mercado encontra-se a partir da intervenção entre as instâncias pública e privada. Portanto não se trata de um ambiente de concorrência perfeita, cujos princípios são conhecidos pela ausência do poder de mercado. Nesse mundo imaginário, as empresas são as detentoras da formação de preços e a curva de demanda é horizontal. Dessa forma, esse modelo teórico apresentado anteriormente erroneamente assegura que a concorrência é perfeita e que a sua estabilidade é sempre eficiente, prevendo que o Estado não pode interferir no mercado. Para Alexandre Aragão, “ a relação entre o Estado e a economia é dialética, dinâmica e mutável, sempre variando segundo as contingências políticas, ideológicas e econômicas”. (ARAGÃO, 2002, p. 21)

Calixto Simão Filho indica a divisão entre duas escolas clássicas sobre a regulação - Escola do Interesse Público e a Escola Neoclássica ou Econômica da Regulação.

Afirma o autor sobre a Escola do Interesse Público:

Ela evidencia o fato de que a justificativa para a regulação, entendida no sentido amplo supradescrito, nada tem a ver com a preservação do mercado. O objetivo é primordialmente a busca do bem público, definido de formas diversas. A definição de interesse público é multifacetada – ora política, ora econômica -, não permitindo que a mesma seja colocada em termos precisos. Aliás, a experiência prática põe em sérias dúvidas a existência de um conceito – verdadeiro e coerente – de interesse público para fins de intervenção do Estado na economia. Exatamente por essa dificuldade, a Escola do Interesse Público ganha importância através do desenvolvimento jurídico. Na verdade, não seria exagerado identificar a Escola do Interesse Público à Escola do Serviço Público, pelo menos na forma como é aplicada no Brasil. Essa identificação não é perfeita, pois nem sempre e não necessariamente em todos os sistemas a preocupação com o interesse público se traduz juridicamente no exercício dos serviços públicos. (SIMÃO FILHO, 2008, p. 23)

Enquanto a Escola Neoclássica ou Econômica da Regulação, Simão Filho indica que:

Sob a denominação genérica de Escola Econômica da Regulação escondem-se várias tendências, com dois pontos fundamentais em comum: a negação de qualquer fundamento de interesse público na regulação e a afirmação do objetivo de substituição ou correção do mercado através da regulação. Na verdade, a teoria econômica da regulação, orientada pelo neoclassicismo, crê poder prever os resultados e, conseqüentemente, indicar os fins da atividade

econômica. A regulação serve apenas como substituto do mercado. O regulador é ou deveria ser capaz de reproduzir um mercado em laboratório, ou melhor dizendo, nos gráficos de oferta e demanda. Evidentemente, porque baseada na crença cega no mercado, para tal teoria a regulação só será necessária enquanto não existir solução de mercado mais eficiente. Por essa razão, como se verá, nela encontra-se o sêmen dos movimentos desregulatórios. (SIMÃO FILHO, 2008, p. 27)

Segundo Simão Filho (2008, p. 26), a escola do interesse público estaria diretamente vinculada ao conceito de serviço público, sendo assim, a crítica feita a essa escola é a enorme concentração em torno do conceito de serviço público e ainda na sua crença, na possibilidade de controle dos agentes privados que prestam serviço público através do regime jurídico de direito, como se fosse possível transformar agentes privados em perseguidores do interesse público. Enquanto a Escola Neoclássica da Regulação ou Econômica da Regulação nega qualquer fundamento de interesse público na regulação, crendo poder prever os resultados e também os fins da atividade econômica. A crítica feita a esta escola pelo fato de ser impossível e ineficaz pretender recriar o mercado em laboratório ou melhores gráficos de oferta e de demanda.

De acordo com Faria (1992, p. 310), a partir da publicação do trabalho de Aglietta (1976), a Teoria da Regulação tem beneficiado um movimento de reestruturação e aprofundamento da ciência econômica de inspiração marxista. Afirma Faria que a Teoria da Regulação, a partir do momento que se difundiu, passou a ser mais discutida. No entanto, no campo teórico, os avanços perderam ritmo, apesar de trabalhos de caráter mais empírico continuarem sendo produzidos positivamente. Afirma, ainda, o autor que as teses da regulação apareceram como instrumento teórico que permitiu a interpretação da realidade econômica que se caracterizaram pelas crises ocorridas entre 1945 e 1980. Neste sentido, Faria expõe:

Ora, ao longo dos anos 80, a destruição criadora da crise dos anos 70, que foi em seus aspectos mais importantes bem compreendidas pelos regulacionistas, começa a dar lugar a novas situações que passam a apontar possíveis contornos de um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo em vários países e em alguns aspectos internacionais. Para dar conta disso, é preciso incorporar novas variáveis à análise e abandonar outras já sem poder de explicação. É esse o desafio do momento. (FARIA, 1992, p. 310)

Ainda, seguindo o entendimento de Faria, a Teoria da Regulação nasceu também com o desejo dos economistas marxistas de ultrapassarem a grande importância que a escola althusseriana² exercia mundialmente.

Jochim Hirsch (1998, p. 12) ressalta que a Teoria da Regulação decorre das várias formas de capitalismo desenvolvidas no tempo, as quais foram necessárias para analisar as formações capitalistas, suas inter-relações e seus processos de crise e desenvolvimento. Hirsch indica que a solução para as crises baseia-se em uma renovação, que sempre é solicitada na disputa política e social, dos modos de acumulação e regulação. O autor afirma ainda que nem a estabilidade e muito menos a ruína do capitalismo são previamente observados. Isso ocorre pelas diferentes categorias apresentadas de acumulação e regulação, pois cada uma tem a sua particularidade no momento de crise.

Para Salomão Filho, no Brasil nunca existiu qualquer iniciativa para formalizar uma Teoria Geral da Regulação e indica a possível causa:

A razão para tanto é jurídica e simples. Trata-se da tradicional concepção do Estado como agente de duas funções diametralmente opostas: a ingerência direta na vida econômica e a mera fiscalização dos particulares. A prestação de serviços públicos, de um lado, e a vigilância do mercado, através do poder de polícia, de outro, sempre representaram para os administrativistas a totalidade das funções que o Estado poderia exercer. Em um mundo de dicotomia entre a esfera privada e a esfera estatal não havia por que descer da precisão de tal análise. (SALOMÃO FILHO, 2008, p. 19)

Definição de regulação conforme os autores brasileiros: para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a regulação tem dois conceitos, nas áreas de estudos da Economia

² Louis Althusser, filósofo comunista, nasceu em Biermandreis, Argélia, em 1918. Para Althusser o indivíduo é apenas um suporte das relações de produção. Ele ainda classifica os aparelhos de estado em repressivos e ideológicos apresentando as relações de produção/reprodução, pois para que haja desenvolvimento é necessário haver a reprodução do que se produz. Althusser rejeita o humanismo em benefício de um socialismo científico. Ele “propõe uma leitura crítica e não dogmática, dividindo as obras da juventude de Marx das obras de sua maturidade, afirmando haver uma ruptura epistemológica entre elas. Althusser refuta a importância concebida aos primeiros escritos de Marx, apontando-os como radicalmente distintos do que se observa nas obras do Marx mais amadurecido intelectualmente, acusando o jovem Marx de um demasiado apelo ideológico e atentando para um “velho” Marx que propõe uma ciência, conceitos, explicações estruturais etc”. Anais do Grupo de Trabalho Teoria Política Recife, 21 a 25 de outubro de 2013. VII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE – Outubro de 2013. p. 112. Disponível em < <http://www.contabeis.ufpe.br/dcp/images/documentos/teoria.pdf#page=103>>. Acesso em 12 de agosto de 2015.

e do Direito: o primeiro, na área de estudo da economia, a regulação econômica seria “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 na área do Direito, a regulação seria “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”. (DI PIETRO, 2003, p. 29)

Para Alexandre de Aragão, o conceito consiste em o:

(...) conjunto de medidas legislativas, 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 direções socialmente desejáveis. (ARAGÃO, 2002, p. 37)

O professor Justen Filho (2005, p. 447) conceitua regulação econômica e social como sendo a “atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais”.

Claudio Matrangelo (2005, p. 23) aceita o conceito de regulação apresentado por Ismael Mata: regulação é “uma política pública que consiste em uma restrição, ou interferência, nas atividades de um sujeito regulado por alguém...”. O autor defende, ainda, o princípio da solidariedade nos serviços públicos definido por Justem Filho:

(...) a prestação de serviços públicos concedidos contrapõe interesses e valores antagônicos: de um lado, há de considerar que o concessionário atua sob risco, na busca de lucro; de outro, porém, verifica-se que seu objeto visa à satisfação direta de necessidade inerente à própria dignidade da pessoa humana”. (JUSTEM FILHO, 2003, p. 131, apud MASTRANGELO, 2005, p. 42)

Por fim, após as mudanças econômicas e sociais desenvolvidas ao longo do tempo e as fortes influências liberalistas, como resultado dos interesses da própria

sociedade e para além das privatizações ocorridas, é que partiremos para o próximo tema que é a regulação em busca do bem-estar e justiça social.

1.2 REGULAÇÃO SOCIAL

Segundo Sarmiento (2003, p. 475), a regulação social teve a sua gênese na Alemanha, a qual foi denominada pela autora como “escola alemã da teoria da regulação”. A autora menciona ainda que o conceito de regulação social evoluiu a partir da teoria sistêmica da sociologia alemã centrada em um ambiente de debate da ciência política no diálogo entre o campo político e o campo social ao que ampliou a delegação das funções públicas a instituições controladas pelos setores privados.

Ainda afirma a autora que o estudo das políticas públicas avalia as diferentes formas de regulação do Estado e as forças sociais que surgem da sociedade, tendo por objetivo a ação política na regulação política e a regulação social das corporações e associações. Nesse sentido, nos termos da autora, as instituições têm a capacidade de influenciar o comportamento dos seus clientes, todavia, isso não quer dizer que vão programar esse comportamento, e por outro lado os clientes têm a possibilidade de transformar as instituições.

A teoria da regulação utiliza um institucionalismo fundado na análise da atração dos atores e retém apenas as instituições principais (as estruturas organizacionais do sistema), no entanto, a influência das instituições só faz sentido se considerarmos a ação dos atores setoriais pertinentes. (SARMENTO, 2003, p. 475)

Para uma melhor compreensão da regulação social podemos verificar as mudanças ocorridas nos anos 60, da década passada. Nesse sentido, devido às mudanças econômicas e sociais ocorridas a partir desse período de fortes influências liberais da Escola de Chicago, a regulação deixa de ser um mecanismo simples de correção de mercado e passa a ter o papel principal entre o Estado, a sociedade e o empresariado.

Neste sentido recorreremos aos teóricos da Escola Francesa da Regulação. Sendo assim, foi a partir da publicação do livro *Regulação e Crises do Capitalismo*, no qual Aglietta (1979) procurou entender as formas segundo as quais se reproduzem as relações fundamentais de uma sociedade, apesar de seu caráter intrinsecamente contraditório. Ele buscou construir uma teoria apta a representar as transformações ocorridas na sociedade capitalista de sua época e o destino das mesmas, objetivando renovar o pensamento crítico das ciências econômicas. Neste sentido, afirma Aglietta: “Se trata de um esforço coletivo por desenvolver uma teoria da regulação do capitalismo que explicita as condições, os ritmos e as modalidades das transformações sociais”. (AGLIETTA, 1979, p.7). O autor considera que falar sobre a regulação de um modo de produção é tentar expressar, mediante leis gerais, como se reproduz a estrutura determinante de uma sociedade.

Neste sentido, Rhomeyka Vasconcelos afirma:

Com a criação das agências reguladoras, organismos técnicos especializados para regular a rotina do mercado, às quais é incumbida a tarefa pragmática de reprimir ou afrouxar as rédeas da intervenção privada, reitera-se ainda mais a necessidade de uma regulação específica, que volte a face para as vontades dos cidadãos. *E é a isto que se propõe a regulação social*. Diferindo-se da regulação econômica, que se ocupa primordialmente em designar preços, estabelecer condições de serviços, de quantidade de empreendimentos e proporção de investimentos, a regulação social se destina a outros aspectos mais sensíveis como à saúde, ao meio ambiente, defesa dos consumidores, qualidade dos serviços gerais que estão sendo oferecidos aos particulares, etc. (VASCONCELOS, 2015, p. 3). (itálico inserido pelo autor)

Ainda segunda a autora, a linguagem egoísta que impera no mercado não pode ser imposta aos interesses sociais, pois a sociedade tem particularidades não contempladas em mercado excludente. Ela afirma ainda que existem duas razões para a existência da regulação. A primeira está relacionada à teoria econômica. Ou seja, a regulação para corrigir as falhas de mercado, enquanto a segunda está ligada à teoria democrática, à busca do bem-estar e da justiça social.

Por fim, seguindo o entendimento da autora, as finalidades da regulação social devem ser consideradas juntamente com o bom funcionamento do mercado, pois não adiantaria promover tantas políticas públicas se a máquina pública que

estiver administrando o fornecimento de recursos não estiver devidamente alinhada. Certamente, o Estado deve garantir a prestação de uma regulação que ultrapasse as meras falhas. E que a regulação social não seja ofuscada pelos economistas empresariais preocupados exclusivamente com lucro egoísta das empresas.

Por fim, no Brasil há uma preocupação com os fenômenos da teoria da regulação nos seus fundamentos e aspectos políticos. É a partir dessas análises que se parte para o próximo assunto da dissertação, ponto em que se apresenta uma análise teórica do Estado e da captura dos agentes públicos.

1.3 O ESTADO E A TEORIA DA CAPTURA

Várias são as interpretações do termo “Estado”. Isso porque é diversificada a forma que pode ser evidenciada. Porém, quem pela primeira vez falou do conceito de Estado em termos científicos foi Maquiavel: “Todos os Estados, todos os governos que tiveram ou têm autoridades sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados”. (MAQUIAVEL, 1515, p.10)

No Estado, segundo Maquiavel (1515), o príncipe seria o pai do Estado, estando este, ameaçado de dissolução, ele se torna o agente de transição nesta situação e, assim, após a sociedade encontrar harmonia, o poder político cumpriu sua função e está preparado para as consequências.

Para Hobbes, o Estado se dá através de um contrato que assim determinavam as regras de convivência social e de dependência política. Sem isso, os homens existiam certamente sem poder e sem organização. O Estado é uma organização da sociedade e que, após sua concretização, os cidadãos passam a ser dono de sua liberdade assim como das propriedades. Neste sentido, o Estado nasce como consequência da força dos indivíduos, por permissão e acordo e como poder político para tutelá-los e preservar suas vidas. Nesse sentido Hobbes expõe:

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem e assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante),

todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra deverão autorizar todos os atos e decisões. (HOBBS, 1988, p.107)

O Estado segundo John Locke é uma sociedade de homens constituída exclusivamente com o fim de preservar e promover os seus bens civis. O Estado é constituído como sendo um corpo político ímpar, equipado por leis e de poder centrado na sociedade. Nesse sentido, John Locke expõe:

Assim, o ponto de partida e a verdadeira constituição de qualquer sociedade política não é nada mais que consentimento de um número qualquer de homens livres, cuja maioria é capaz de se unir e se incorporar em uma tal sociedade. Esta é a única origem possível de todos os governos legais do mundo. (LOCKE, 1994, p. 250)

É salutar saber o conceito de Estado ensinado pelo professor Miguel Reale: "É a organização da Nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal". (REALE, 2004, p. 76)

Observamos que o Estado moderno se inicia no século XV, com a ideia de contrato social. Era este o fenômeno pelo qual a comunidade se constituiu; onde o homem abriu mão da sua liberdade em favor do Estado em troca de tutela dos seus direitos individuais e da liberdade.

Segundo Sousa (2012), o Estado Social é o resultado de um acordo real entre as classes trabalhadoras e os senhores do capital. Este compromisso foi a resposta a uma dolorosa história recente de batalhas destrutivas, lutas sociais violentas e crises econômicas graves. Bobbio apresenta o Estado Social como: "O estado social foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra". (BOBBIO, 1997, p. 35) Entretanto, esse modelo de Estado começou a sofrer críticas pelo modelo que se apresenta pelo ideal neoliberalismo. É uma guerra ideológica, ainda que dissimulado de uma nova racionalidade econômica.

O Estado Liberal, no entendimento de Bobbio, "É o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre

os quais, sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica”. (BOBBIO, 1997, p. 115). No que se refere aos aspectos pertinentes ao liberalismo, ele afirma que são justificadas pela natureza do tema proposto para tratar. O ressurgido interesse pelo pensamento liberal tem duas faces: “por um lado é a reivindicação das vantagens da economia de mercado contra o estado intervencionista, por outro lado é a reivindicação dos direitos do homem contra toda nova forma de despotismo”. (BOBBIO, 1997, p. 116)

Bobbio indica ainda que “os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo”. (BOBBIO, 1997, p. 20)

O Estado Regulador, vertente do Estado Liberal, atua dentre outras atividades, nas atividades regulatórias, punindo o abuso do poder econômico, intervindo na atividade privada, regulando preços, elaborando normas e controlando abastecimento. Busca concretizar os direitos fundamentais e objetivos dispostos no art. 3º da Constituição Federal do Brasil de 1988.³ Atuando independentemente da política de governo, mas atuando através das políticas públicas de Estado.

No Estado Regulador, um cuidado a ser observado é a captura dos entes reguladores. Nesse sentido, a Teoria da Captura, “segundo a qual o sistema regulatório, mesmo que tenha sido criado com o objetivo de maximizar o bem-estar público, tende a ser capturado pelos grupos economicamente mais fortes, que o utiliza como mecanismo de defesa de seus interesses”. (OLIVEIRA, 2007, p. 14). Neste sentido, a autora recepciona o entendimento de Stigler (1971) que o aparato regulatório corre o risco de ser adquirido pela indústria, com a regulação desenhada e operada primariamente para o seu benefício. Dessa forma, “sem correto controle

³ BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 – Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

social do regulador, os interesses das indústrias reguladas podem influir e moldar as práticas regulatórias de maneira distorcida”. (OLIVEIRA, 2007, p. 14).

O relatório diagnóstico dos recursos humanos das Agências Reguladoras (BRASIL, PRO-REG, 2012), apresentado em 2012, aponta um número muito alto de servidores das Agências Reguladoras que não possuem vínculo com a União, todos aproveitados no exercício de funções comissionadas, com isso o risco da captura dos agentes reguladores é real.

Claudio Mastrangelo (2005, p. 88) expõe em sua obra que, diante dos interesses naturalmente divergentes que atinam com a regulação, ressalta ser imprescindível ao sucesso das Agências Reguladoras brasileiras, que estas se mantenham distante de qualquer mecanismo possível para a sua captura.

Desde a introdução das Agências Reguladoras no Brasil, os estudos sobre elas não deixam de mencionar a questão da captura. Nas publicações acerca da regulação, tanto econômica como social, é comum a citação da teoria da captura, indicando que se trata de um problema a ser corrigido.

O poder normativo das Agências Reguladoras é um instrumento essencial para realizar a execução de modalidades de políticas públicas de estado e de governo relacionadas às áreas de atuação das agências reguladoras, pois admite que o poder público orienta os investimentos do setor regulado de acordo com as políticas públicas de estado e políticas públicas de governos.

Sendo assim, caberá ao Estado, por meio de seus entes reguladores, se livrar dos chamados riscos de captura, sob pena de comprometer as políticas públicas de estado e as políticas públicas dos governos.

1.4 DÉFICIT DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A criação das Agências Reguladoras trouxe a necessidade de se questionar a respeito de sua legitimidade. O modelo de Agências Reguladoras instituído no Brasil foi moldado para assegurar a autonomia dessas entidades, principalmente, a autonomia do seu poder normativo. Para alguns autores quase legislativos. Esse poder normativo possui um problema de déficit democrático?

Tal como a dúvida sobre a autonomia das Agências Reguladoras, o questionamento sobre o possível déficit democrático surge em um debate político e acadêmico. Neste sentido, buscaremos apresentar as razões e entendimentos divergentes dos autores.

Aragão comenta em sua obra que:

A insurgência de espaços administrativos efetivamente autônomos frente ao poder executivo central, do que as Agências Reguladoras independentes constituem o exemplo mais relevante em nosso Direito Positivo, é uma exigência da eficaz regulação estatal de uma sociedade também diferenciada e complexa. Todavia, a adoção de um modelo multiorganizativo ou pluricêntrico de Administração Pública traz riscos à legitimidade democrática da sua atuação. (ARAGÃO, 2002, p. 218)

Para Coelho e Nobre (2004), o modelo de Estado regulador apresentado no Brasil nasceu com o déficit de legitimidade democrática. Ainda segundo os autores, são poucos os grupos interessados com acesso às informações das decisões tomadas em matérias referentes às políticas públicas. Não havendo, ainda, um mecanismo institucional de controle democrático dessas decisões. Nesse contexto, os autores afirmam:

Os déficits de legitimidade se apresentam, assim, tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e sociedade civil. Os regimes autoritários no Brasil (que não foram poucos) apenas agravaram esse quadro, levando a uma crise de legitimidade que passou a ser enfrentada a partir do início do processo de redemocratização na segunda metade da década de oitenta. (COELHO e NOBRE, 2004, p. 315)

Alguns autores afirmam que o déficit democrático ocorre em virtude do princípio da soberania popular, disposto no artigo 1º, § 1º, da Constituição da República, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou através de seus representantes.

Nesta perspectiva, afirma Justen Filho (2008, p. 7), a crise de legitimidade política enfrentada pelos Estados ocidentais, que teria como uma de suas causas o uso incorreto dos mecanismos tradicionais da democracia para assegurar a compatibilização entre os diversos interesses da sociedade civil e a atuação dos representantes eleitos pelo voto. Assim sendo, afirma o autor que haveria, portanto, um déficit democrático de todo o sistema político, independentemente da criação das agências reguladoras.

Poderia aludir-se, então, a um déficit democrático do sistema político em seu todo. Esse déficit existe antes e independentemente da instauração de agências independentes. Nessa linha, as agências independentes podem ser um instrumento para o suprimento dessa insuficiência, tal como podem prestar-se ao agravamento desse cenário. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 7)

Observa-se um aumento sucessivo de insatisfação da sociedade civil contra a classe política. A insatisfação tem origem na incapacidade dos políticos de manter o compromisso feito com os eleitores e ainda são incapazes de inserir alterações necessárias na atuação governamental.

Sendo assim, a criação das normas deve decorrer da vontade popular e ser voltada para concretizar os direitos fundamentais. Nesse sentido, afirma Duarte Junior:

Da mesma forma que advogamos o conceito de democracia como o governo “do povo, pelo povo e para o povo” (Abraham Lincoln), a legitimidade de uma norma jurídica não decorre apenas do simples fato de ela pertencer a um ordenamento, de obedecer ao seu procedimento formal de criação e validade. Nas sociedades contemporâneas, com a abrangência da legitimidade tanto no sentido formal (legalidade) quanto material, ela decorrerá de três vertentes: (a) o título – consiste na autoridade competente para exercer o poder; (b) o exercício – no processo de criação normativa; e (c) o resultado do exercício do poder – que reside na concretização dos direitos fundamentais e na persecução dos objetivos traçados constitucionalmente. (DUARTE JUNIOR, 2014, p. 29)

Segundo o autor, com a ampliação do conceito de legitimidade, é imprescindível a evolução de democracia apenas formal para uma democracia substancial, onde há a participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisões para legitimar as normas elaboradas pelas agências reguladoras. A atuação da sociedade civil se faz necessária para obter essa legitimidade, pois em uma sociedade cada vez mais complexa e plural deve ser sempre observado os princípios da participação popular, publicidade, transparência, moralidade, entre outros.

Assim, o autor, apesar de conhecer o déficit democrático da regulação econômica, refuta-o sob o argumento de que embora haja uma eventual quebra de liame democrático, ocorre na verdade um fortalecimento do princípio democrático dessas normas, quando é possibilitada a participação da sociedade civil e de todos os interessados no processo de criação dessas normas.

Para concluir, apesar de haver uma divergência de entendimento quanto à existência de um déficit de legitimidade democrática própria às agências reguladoras, observa-se que há consenso quanto à necessidade do controle social dessas instituições. Neste sentido, discute-se o possível déficit democrático na atuação das agências reguladoras, bem como são analisados os instrumentos de controle social das agências reguladoras. Sendo assim, a contribuição para a ampliação da participação popular na tomada de decisões por parte das Agências Reguladoras deve ser real. Nesta perspectiva, traduz-se a importância das Agências Reguladoras e sua convivência harmoniosa com a classe política, a sociedade civil e todos os interessados no processo de criação das normas regulamentadoras. Sendo assim, não se trata simplesmente da realização de audiências públicas ou consulta pública. Todavia devem ser analisadas as contribuições realizadas pela sociedade civil e pelos administrados, motivando as decisões. Além disso, as decisões tomadas na área de atuação das Agências Reguladoras devem ser precedidas por um caráter consensual e não impositivo.

Nesse sentido, seguindo o entendimento de Martins (2012) que expõe que a filosofia clássica busca fundamentar a constitucionalidade do poder normativo próprio das Agências Reguladoras pelos princípios constitucionais da legalidade e da separação dos poderes. No entanto, quando observado o ponto de vista da Ciência

Política ou ainda da Sociologia esta ideia finda tornando se insuficiente, especialmente em função do referido déficit de legitimidade democrática das agências reguladoras. Entretanto, esse déficit democrático será sanado por meios de participação da sociedade civil e dos administrados na tomada de decisões das agências reguladoras. Permitindo, assim, reforçar substancialmente a legitimidade democrática destas instituições reguladoras.

Por fim, o fenômeno da regulação, habitualmente, é reconhecido pela doutrina como essencial para corrigir as falhas do “mercado”. O fenômeno da regulação surgiu num contexto de privatização de empresas públicas, num contexto de políticas ultraliberais. O surgimento do fenômeno regulatório no contexto da globalização econômica decorre da instituição de um novo modelo de Estado e integra um fenômeno bem mais amplo que se caracteriza pela intenção de substituição da lógica do público pela lógica do privado. Nesse sentido, a partir desse entendimento é que se parte para o próximo assunto da dissertação, ponto em que se apresenta o estudo da reforma do estado brasileiro e o surgimento das agências reguladoras.

1.5 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E O FENÔMENO DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Inicialmente, é salutar fazermos uma diferenciação entre Reforma do Estado e Reforma Administrativa do Estado. Sendo assim, buscamos o entendimento de Peixoto (1996) em que a reforma do Estado “insere-se no plano político superior, pois na medida em que redefine as funções e a abrangência da intervenção estatal na economia, por exemplo, altera o perfil da entidade política maior e as suas relações com a sociedade civil”. Enquanto a reforma administrativa coloca-se como mero reflexo da reforma do Estado, “por necessidade de ajustamento do aparato estatal às suas novas atribuições”. (PEIXOTO, 1996). A reforma do Estado “refere-se ao todo”, a reforma administrativa é uma parte dele. Ainda segundo o autor, “a reforma administrativa é parte da agenda da Reforma do Estado e não um fim em si mesmo, como, às vezes, se insinua”. Segundo Costa, a “reforma do Estado é um elemento da organização de um novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista”. (COSTA, 2000, p. 51). A autora afirma, ainda, que a citada reforma demonstra “uma

nova composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos, a partir do modelo do Estado de Bem-Estar Social”. Sendo assim, em alguns momentos desse capítulo, utilizar-se-á o vocábulo Reforma do Estado no sentido de Reforma Administrativa do Estado para sermos fidedigno ao apresentado pelos autores. Por fim, neste capítulo, pretendemos abordar a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro e as consequências dessas reformas para o surgimento das Agências Reguladoras.

Para compreender a natureza da reforma administrativa do Estado brasileiro, precisamos, primeiro, entender que a reforma do Estado iniciada na década de 1990 do século passado não é a primeira tentativa de reformulação estatal. Nesse sentido, o ponto de partida é a década de 1930, era Vargas. Foi no governo de Getúlio Vargas a primeira tentativa de reforma do Estado brasileiro. Peixoto (1996) assim expõe: “Era Vargas e seu ímpeto modernizante, o serviço público foi objeto de reformas visando eliminar os resquícios oligárquicos do nepotismo e do clientelismo, visando a substituí-los pela profissionalização e dignificação da função pública”. Gomes Pinto (1998, p. 60) recepciona o entendimento de Martins (1977) que foi no governo provisório de Getúlio Vargas que teve início os estudos de reforma da administração pública, que por fim veio a culminar em 1938 com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP.

A reforma administrativa do Estado brasileiro, iniciada a partir da criação do DASP, marca, segundo Paulo Bernardo Silva, “a constituição do Estado moderno no Brasil, trazendo a concepção de modernização do Estado com vistas a combater o patrimonialismo que predominou até então”. (SILVA, 2007, p. 9). O autor traz o entendimento do ministro Arízio de Viana, diretor-geral do DASP (1954), com o objetivo de identificar o que o governo pretendia à época da fundação do DASP: “Estimular, desenvolver e coordenar esforços no sentido de racionalizar e aperfeiçoar a ação do Estado no âmbito da Administração Geral”. Nesse sentido, com a criação do DASP, adotaram-se critérios objetivos em relação ao ingresso de servidores no serviço público, com a criação de planos de carreiras baseados no mérito do servidor e não por apadrinhamento político.

Segundo Peixoto (1996, p.17), foi no governo de Getúlio Vargas que houve a tentativa de implementar na Administração Pública Federal o modelo racional

burocrático *weberiano*, com ênfase no controle e na impessoalidade para atingir o propósito intervencionista do Estado como potencial indutor do processo de industrialização.

Sobre o assunto, sustenta Bresser-Pereira:

É a burocracia que Max Weber descreveu. Foi adotada para substituir a administração patrimonialista, na qual o Estado era percebido como propriedade do rei, e na qual, portanto, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. O regime capitalista e as democracias parlamentares demonstraram-se incompatíveis com esse tipo de administração que não distinguia o público do privado. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 3)

Ainda segundo Bresser-Pereira, a administração pública burocrática surgiu para substituir a administração patrimonialista, a que confundia o patrimônio público com o privado. Nesse sentido, a nova forma de gestão adotada pela administração pública deveria partir “não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o ser político e o administrador público”. Enfim, surge assim “burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 271)

Afirmam os estudiosos da reforma administrativa do Estado brasileiro, principalmente o professor Bresser-Pereira, que foi a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, que começa a surgir o Estado Gerencial, com a criação da primeira autarquia do Brasil. Com isso, promoveu-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, iniciando-se assim a administração indireta. Nos termos do Decreto-Lei, a administração pública federal foi dividida em direta e indireta. Direta, aquela que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Indireta, a que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Nesse sentido, ficam claros a distinção entre administração direta e indireta, a autonomia para autarquias e empresas estatais e ainda o fortalecimento do sistema de mérito.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 273)

Segundo Gomes Pinto, o Decreto-Lei estabeleceu de modo unilateral a criação de uma nova administração pública federal através não só de “expedientes paralelos, mas também da montagem de verdadeiras estruturas paralelas”: empresas estatais, fundações, autarquias, sendo que “a partir das quais se imaginava possível compensar as defasagens da administração direta”. (GOMES PINTO, 1998, p. 66) Afirma, ainda, o autor, que com a imposição imposta pelo decreto-lei mencionado, ocorre uma retirada da sociedade civil de qualquer possibilidade de participação e controle do processo político. Com isso, as decisões seriam tomadas por uma burocracia, que erroneamente se imaginava altamente qualificada.

Para Bresser-Pereira (1996, p. 273), o Decreto-Lei 200 teve duas consequências inesperadas. A primeira foi admitir em seus quadros profissionais servidores sem concurso público. Com isso, sobreviveu a prática patrimonialista da gestão administrativa burocrática rígida. Enquanto a segunda, não se preocupou com as mudanças no âmbito da administração direta, que foi depressivamente observada como burocrática ou rígida, pois deixou de fazer concurso público de provas e títulos para ocupar os cargos do alto escalão do governo. O autor afirma, ainda, que a reforma administrativa disposta no citado decreto ficou pela metade e nesse sentido fracassou.

Outro ponto levantado pelo autor foi que, com a crise política do regime militar, que teve início já na metade da década de 1970 do século passado, “agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia

estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 274)

Os estudiosos da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro afirmam que, com o fim do período militar, já no início da década de 1980, o Estado definido como autoritário-burocrático começou a ruir com as eleições de governos estaduais pelos partidos da oposição e com a crise financeira pela qual passava a União.

Neste sentido, com o advento da Constituição de 1988, houve a descentralização política e o crescimento excessivo de políticas populistas irresponsáveis, o que fez ressurgir os princípios burocráticos clássicos como, por exemplo, administração hierárquica e rígida, indistinção entre administração direta e indireta, regime jurídico único para funcionários públicos, aposentadoria desvinculada do tempo de contribuição e a estabilidade automática no serviço público após concurso.

Sobre o assunto, discorre Bresser-Pereira:

A Constituição de 1988, entretanto, ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começou a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível de estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram primeiro, completar a revolução burocrática, para, depois, pensar nos princípios da moderna administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 274)

Ainda segundo Bresser-Pereira (2006, p. 246), o privilégio que o Regime Jurídico Único trouxe para todos os servidores públicos civis da administração pública indica que esse instituto foi ignorado em sua essência, pois, apesar de ser criado para defender o Estado, ele acabou por defender exclusivamente os seus servidores. Além disso, com a instauração do regime jurídico único, ocorreu outra regalia, permitindo

que mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral. Ademais, outros privilégios trazidos na Constituição de 1988, levaram a todos os atores sociais a defender seus interesses particulares em detrimento do interesse coletivo.

Enfim, este retrocesso burocrático acarretou algumas mudanças significativas. Foi nesse cenário que começou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Sendo assim, ele indica que esse retrocesso burocrático foi, de certa forma, uma reação ao clientelismo que então dominava o país.

Nesse sentido, dispõe o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo. (BRASIL- PDRAE, 1995, p. 20)

Além das consequências apresentadas anteriormente, um dos motivos desse retrocesso foi também efeito de uma atitude defensiva da elite burocrática que, em sua concepção, foi injustamente acusada. Sendo assim, ela decidiu defender-se de forma irracional.

Por fim, o modelo burocrático apresentado na reforma não conseguiu dar conta de muitas questões e ainda não conseguiu enfrentar o patrimonialismo. Além disso, foi criticado por vários autores por sua subordinação acrítica às normas.

Sendo assim, a partir das críticas ao retrocesso burocrático apresentado anteriormente e a uma resposta ao processo de globalização em curso, é que a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro se tornou tema central na década de 1990. Enfim, o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, temas recorrentes quando se fala em reforma de estado, começam a ser atacados diretamente nessa reforma apresentada.

Para Duarte Junior (2014, p. 100), apesar do Estado social apresentado na Constituição Federal de 1988, a década de 1990 ficou marcada pela necessidade de o Estado tornar-se mais eficiente na gestão dos recursos públicos e ainda promover a execução de políticas públicas voltadas para toda sociedade.

A partir desse entendimento, afirma o autor, para conseguir os objetivos apresentados anteriormente, seria necessário que o Estado deixasse de atuar diretamente na atividade econômica e passasse a atuar na regulação dessas atividades. Enfim, essa mudança na administração pública “de burocrática, pautada na formalidade dos procedimentos e na qual facilitava a corrupção e a preponderância dos interesses pessoais, para uma administração gerencial e democrática, pautada nos resultados” (DUARTE JUNIOR, 2014, p. 100) e no interesse coletivo.

Segundo Duarte Junior (2014, p. 100), ao analisar o artigo 1º da lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Plano Nacional de Desestatização (PND), ficou clara a transição do Estado Social para o Estado Regulador.

O artigo 1º da lei 8.031 dispõe:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (DUARTE JUNIOR, 2014, p. 100). (itálico inserido pelo autor)

Afirma ainda o autor que o marco da Reforma do Estado da década de 1990 foi com a publicação da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que instituiu o Plano Nacional de Desestatização (PND). No entanto, a maioria dos autores afirma que a reforma administrativa brasileira só começou a criar corpo e se tornar um tema central

no Brasil em meados dos anos 1990, após a eleição, em 1994, e a posse, em 1995, do sociólogo e cientista político, o professor Fernando Henrique Cardoso. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 269), a reforma consolidará o ajuste fiscal do Estado brasileiro e a existência de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos e não defender exclusivamente os seus servidores. Cardoso afirma:

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo. Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentra-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (CARDOSO, 2006, p. 15)

Nesse sentido, Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição fundamental para a retomada do crescimento econômico e melhoria do quadro social do Estado brasileiro. É a partir desse ponto que iniciaremos o estudo do Estado Gerencial após a Constituição Federal de 1988.

O Estado Gerencial, segundo Bresser-Pereira, é o estado de transição de uma política aristocrática para uma democracia moderna, assim, afirma o autor “em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária”. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 28). Afirma ainda o autor, que o Estado Gerencial é governar e também administrar a organização do Estado, é escolher os principais responsáveis por sua implantação, é detalhar e colocar em prática as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência.

A partir de 1995, o Estado Gerencial começou a se consolidar com a reforma gerencial do Estado e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Foi nesse período que o Governo Federal lançou o plano diretor

da Reforma do Aparelho do Estado, com o objetivo de atacar a Administração Pública burocrática, defender as carreiras de Estado e fortalecer a capacidade gerencial do Estado, além de definir as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. No entendimento de Souto, o plano Diretor da Reforma do Estado visa entre outros objetivos:

(...) a aumentar a capacidade do Estado intervir efetivamente na sociedade e no mercado dispondo de meios administrativos e financeiros, de modo a não frustrar as expectativas inerentes ao princípio democrático. Não se trata, apenas, de reestruturar o Estado. Cuida-se de substituir o modelo burocrático de gestão (que enfatiza a legalidade e a racionalidade técnica) pelo modelo gerencial (voltado não só para resultados e não para processos de controle). (SOUTO, 1999, p. 216)

No seu discurso no seminário patrocinado pela Presidência da República, Bresser Pereira (1995, p. 7) expõe aos parlamentares dos partidos aliados as emendas constitucionais necessárias para reconstruir o Estado. Nesse sentido, isso significa, afirma o autor, “superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias”. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 7)

Portanto, torna-se imprescindível reformar o aparelho do Estado, e assim expõe o autor:

1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; 2) reduzir seu custo; 3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e 4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 7)

Ainda em seu discurso, afirma o autor:

A partir dessa análise e desses objetivos, tornou-se mais fácil conceber a reforma do aparelho do Estado. Em primeiro lugar, como a Constituição de 1988 tornou a administração pública rígida e burocratizada, o essencial é reformá-la, tornando-a mais flexível. Este será o primeiro grande projeto da reforma do aparelho do Estado do MARE. Em segundo lugar, no plano social, o Estado deverá distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais. Esta deverá ser

radicalmente descentralizada. Além disso, como os serviços sociais do Estado exigem flexibilidade, eficiência e qualidade tão boas quanto as existentes nas atividades semelhantes no setor privado e no setor público não-estatal, será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta. Este objetivo de autonomia financeira e administrativa dos serviços sociais do Estado poderá ser alcançado principalmente por meio do projeto das “organizações sociais”, que será nosso segundo projeto prioritário. Finalmente, em relação ao núcleo burocrático do Estado, será necessário avançar na profissionalização, por meio da definição de um sistema de carreiras. Este será o nosso terceiro projeto prioritário. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 8)

Nesse sentido, a implantação da Administração Pública Gerencial envolveu três tipos de mudanças: I - a reforma constitucional, principalmente a flexibilidade da estabilidade dos servidores; II - a mudança cultural, para substituir a cultura burocrática pela gerencial; e III - as mudanças na gestão, com a prática da administração gerencial.

Nessa perspectiva, afirma o autor, além da reforma da Constituição, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasileiro e a descentralização dos serviços sociais do Estado, para os Estados e Municípios. Sendo assim, a reforma daria a esses entes “concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social”, transformando-as em “organizações sociais”. Por fim, a prioridade do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE é aquela que buscará completar o processo de profissionalização dos gestores públicos.

A reforma administrativa iniciada em 1995 aconteceu em um ambiente democrático e de enxugamento da máquina pública. Nesse sentido, as modificações institucionais trazidas pelo Plano Diretor da Reforma Administrativa implicaram modificações necessárias para o funcionamento dos órgãos públicos, principalmente naqueles que integram o setor de serviços não exclusivos do Estado. Nesse sentido, após este entendimento, iniciaremos o estudo sobre as privatizações ocorridas a partir da reforma do aparelho do Estado brasileiro de 1995.

O processo das privatizações brasileiras, segundo Luís Roberto Barroso, no fim do século XX, o Estado se encontrava “sob crítica cerrada, densamente identificada com a ideia de ineficiência, desperdício de recursos, morosidade, burocracia e corrupção”. (BARROSO, 2005, p. 2). Afirma o autor que foi após esse

período que surge o discurso da “desregulamentação, da privatização e das organizações não-governamentais”.

Nesse sentido, assevera o autor:

O Estado brasileiro chegou ao fim do século XX grande, troncho, ineficiente, com bolsões endêmicos de pobreza e corrupção. Esse foi o Estado que resultou de quase 25 anos de regime militar. Um Estado da direita, do atraso social, da concentração de renda. Um Estado que tomava dinheiro emprestado lá fora para emprestar aqui dentro, a juros baixos, para a burguesia industrial e financeira brasileira. Esse Estado, portanto, que a classe dominante brasileira agora abandona e do qual quer se livrar, foi aquela que serviu durante toda a sua existência. (BARROSO, 2002, p. 110)

Com a redemocratização ocorrida no Brasil, a partir da década de 1980, Segundo Amaral Filho, o Estado brasileiro passou “a experimentar um processo profundo de privatização, ou desestatização, das empresas estatais”. (AMARAL FILHO, 2005, p. 3). Nesse sentido, afirma o autor, ocorreu no Brasil, nesse período, uma aceleração rumo às mudanças institucionais. O autor chama a atenção para o fato de antes de iniciar esse processo o Brasil passou por uma “experiência inversa, ou seja, um processo contínuo de montagem, expansão e multiplicação de empresas estatais”. (AMARAL FILHO, 2005, p. 3). Essa experiência ocorreu no período do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas.

Segundo Guido Mantega, o programa de privatizações brasileiro dos anos 1990 não foi um evento único que ocorreu exclusivamente no Brasil. Muito pelo contrário. Afirma o autor, “trata-se de um processo de reforma do estado e de sua desregulação que se seguiu à crise do capitalismo dos anos 70 e 80”. (MANTEGA, 2001, p. 5). Nesse sentido, afirma o autor:

Foi a má gestão de um conjunto de governos populistas e de meia dúzia de governos chefiados por generais militares que conduziu ao acentuado desequilíbrio das contas públicas e ao surto inflacionário desse período. Isso reflete também o esgotamento de um ciclo econômico que começara nos anos 40 e foi capitaneado pelo Estado. Criou-se, assim um cenário favorável para a penetração das ideias de liberalização e desregulação estatal, bastante difundidas nos países avançados. (MANTEGA, 2001, p. 5)

Ainda segundo o autor, foi na Inglaterra, no governo Margareth Thatcher, em 1979, que ocorreu o “primeiro grande programa de privatizações que seria imitado no mundo todo”. No Brasil, por sua vez, foi no governo Fernando Collor de Mello, que se abraçou “o credo neoliberal” e deu “início a ambiciosos programas de privatização”. (MANTEGA, 2001, p. 7). No entanto, o programa de privatização somente ganhou notoriedade a partir do governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

Ainda nesse sentido, discorre Mantega (2001, p. 8) as privatizações apresentadas ao mundo não surgiram da cabeça de Margareth Thatcher ou muito menos dos seus assessores ingleses. Surgiu, sim, do pensamento da Escola de Chicago⁴, definido por alguns autores como os *Chicago Boys*.

(...) filosofia liberal e privatista que brotou nos anos 70 e se tornou pensamento hegemônico nas décadas seguintes. A crise dos anos 70, que celebrou o casamento da estagnação com inflação, acometeu uma multidão de países após o choque do petróleo de 1973 e colocou o Estado no banco dos réus. Eclipsados durante três décadas pela sombra de Keynes, os ortodoxos monetaristas e liberais de vários matizes saíram do ostracismo e de Chicago diretamente para as assessorias dos governos Reagan, Thatcher, Kohl e outros conservadores que dominaram o cenário europeu e norte-americano dos anos 70 em diante. Os “novos liberais” acusavam o Estado pelos males que acometiam a maioria dos países. A intervenção estatal, pregada pelos keynesianos, teria produzido um Estado paquidêmico, que desequilibrava os orçamentos com gastos excessivos e empresas estatais que baixavam a produtividade de todo o sistema. O resultado era o déficit público generalizado, tido como o pivô da crise inflacionária. (MANTEGA, 2001, p. 8)

Para Barroso (2002, p. 111), as reformas brasileiras apresentadas na década de 1990 do século passado “envolveram três transformações estruturais que se complementam, mas não se confundem”. A primeira transformação foi a extinção de determinadas restrições ao capital estrangeiro por meio das Emendas Constitucionais nº 6, nº 7 e nº 36. A segunda transformação foi que modificaram a configuração da ordem econômica brasileira, “flexibilizando os monopólios estatais”, por meio das Emendas Constitucionais nº 5, nº 8 e nº 9. Já a terceira transformação, segundo o autor, a denominada privatização “operou-se sem alteração do texto

⁴ A Escola de Chicago é uma escola de pensamento econômico que defende o mercado livre e que foi disseminada por alguns professores da Universidade de Chicago. Os líderes dessa escola são George Stigler e Milton Friedman.

constitucional”, com a publicação da Lei 8.031/90, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização, depois substituída pela Lei 9.491/97. Nesse sentido, assim dispõe a citada lei:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais: I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (BRASIL, LEI Nº 9.491, 1997)

Por fim, assevera Barroso (2002, p. 112), o programa de desestatização realizado nos anos 90 tem sido levado a efeito por mecanismos como a alienação do controle de entidades estatais e a concessão de serviços públicos a empresas privadas.

Lima entende que, ao invés de se trabalhar a reforma em seu âmbito geral, em toda a sua estrutura estatal, a reforma realizada na década de 1990 “optou por esvaziar parcialmente o poder dos órgãos centrais, substituindo-os por órgãos novos, compostos por uma nova tecnocracia”. (LIMA, 2013, p. 43). O autor recepciona o entendimento de Mattos:

É razoável se supor que a transferência da regulação estatal da economia para órgãos descentralizados pretendia a redefinição dos canais de circulação do poder político. Além da subversão das relações de poder internas ao Executivo, podemos supor que tal estratégia também pretendia a alteração das condições de negociação com o Poder Legislativo, diminuindo a influência direta do Parlamento sobre a regulação da atividade econômica. Estas mudanças provavelmente tinham por objetivo viabilizar a quebra das estruturas de poder, estabelecidas no período de desenvolvimento autoritário. (LIMA, 2013, p. 43)

Enfim, afirma o autor, que a reforma do Estado brasileiro da década de 1990, ocorreu “como parte de um processo mundial mais amplo, o qual pretendia a reforma gerencial do Estado”. Seguindo esse entendimento, Paulo Todescan assevera que a reforma do Estado brasileiro, ocorrida na década de 1990 “não teria sido apenas uma resposta no plano técnico-econômico à crise fiscal do Estado, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal”. (MATTOS, 2006, p.1). Nesse sentido, afirma Paulo Todescan:

(...) a criação de uma burocracia estatal para regulação de mercados — especialmente centralizada no modelo de Agências Reguladoras independentes — marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia. (MATTOS, 2006, p.1)

Por fim, é neste âmbito político que as Agências Reguladoras foram introduzidas no sistema político brasileiro, fazendo parte das reformas políticas e econômicas inseridas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. É a partir do entendimento de que o Brasil precisa fortalecer a capacidade regulatória do Estado e, para além das privatizações ocorridas, é que se parte para o próximo assunto da dissertação, ponto em que se apresenta o estudo das Agências Reguladoras brasileiras.

CAPÍTULO 2:

ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

O que se têm presenciado no decorrer das últimas décadas é que importantes mudanças ocorreram e vêm ocorrendo em diferentes países, inclusive no Brasil. A criação das Agências Reguladoras no Brasil foi feita nesse cenário de crise e incertezas. Nesse sentido, foi a partir da reforma administrativa dos anos 1990, que foram criadas as Agências Reguladoras baseadas em instituições normativas e em instituições organizacionais que viabilizem a gestão. Bresser-Pereira afirma: “A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 22)

Sendo assim, essas transformações estruturais e institucionais ocorridas no Brasil são observadas pela constante intervenção estatal na economia. Como consequência, o debate acerca da atuação e competências das agências tornou-se um tema recorrente junto aos estudiosos da regulação. Dessa forma, nesse capítulo, abordaremos inicialmente as transformações políticas ocorridas com o novo aparato institucional: as Agências Reguladoras Brasileiras no âmbito do Estado gerencial e a legitimação do poder normativo dessas Agências Reguladoras pelo procedimento participativo.

2.1 CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SEUS OBJETIVOS

No Brasil, conforme demonstrado anteriormente, uma das consequências do processo de reforma do Estado dos anos 90, que foi realizado especialmente durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi a criação de agências reguladoras. Nesse sentido, Barroso (2005, p. 5) chama a atenção para a “redução expressiva das estruturas públicas de intervenção direta na ordem econômica”, que não pode ser identificada como Estado mínimo. No entanto, apenas transferiu a atuação estatal para as mãos da iniciativa empresarial ao mesmo tempo em que ampliou o seu “papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades

econômicas”. (BARROSO, 2005, p. 5). Nesse sentido, assevera o autor, “o Estado, portanto, não deixou de ser um agente econômico decisivo”. Sendo assim, o autor expõe que esse entendimento é de fácil comprovação, bastando examinar os vastos textos normativos editados nos últimos anos. Enfim, afirma o autor que foi nesse ambiente político que despontaram as Agências Reguladoras como instrumento da atuação estatal.

O então presidente da República Fernando Henrique Cardoso nos indica a necessidade de criação das agências reguladoras, quando apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em novembro de 1995. Ele afirmou:

O grande desafio histórico que o País se expõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. *Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora*, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar”. (BRASIL, PDRAE, 1995). (itálico inserido pelo autor)

Lima (2013) enriquece o tema de o porquê da criação das Agências Reguladoras ao afirmar que a reforma administrativa do Estado, em relação às agências reguladoras, teria como ideia uma estratégia política maior:

(...) ainda que o tema das Agências Reguladoras não tenha sido sistematizado, o contexto das reformas nos permite compreender que havia uma estratégia maior sendo seguida. Esta estratégia política implicava a retirada do Estado da execução direta dos serviços públicos e a assunção de uma postura de exterioridade, mantendo-se, todavia, o controle estatal sobre os agentes econômicos. (LIMA, 2013, p. 48)

Nesse contexto do Estado brasileiro, submetido a um amplo processo de privatização, o serviço público requereu regulação. Nesse sentido, Lima compreende que:

(...) o modelo de Estado Regulador não está relacionado com a menor ou maior intervenção do Estado na economia, mas sim com a mudança do tipo de intervenção estatal. Neste modelo, no lugar de atuar diretamente na economia, o Estado atua através de órgãos reguladores descentralizados e

especializados, os quais concentram em si, além das clássicas funções administrativas, as funções de elaboração de normas e de julgamento administrativo. (LIMA, 2013, p.28)

Claudio Mastrangelo discorre sobre o tema afirmando que, definitivamente, o estado brasileiro passava a estreitar seus limites. Nesse sentido, o autor chama a atenção para o encolhimento estatal.

O retraimento estatal implica a óbvia redução de tamanho da administração pública, pela quebra de monopólios, pela delegação de serviços públicos, pela parceria com entidades privadas (no Brasil, tem-se a introdução das organizações sociais e das organizações sociais da sociedade civil de interesse público) e pelo incentivo à terceirização. (MASTRANGELO, 2005, p. 33)

Para Amaral Filho, a partir do processo de privatização, “o papel do Estado é de regular e de impedir as violações das leis da concorrência provocadas pelas empresas privatizadas, isto se fazendo através da construção de marcos regulatórios e de Agências Reguladoras independentes”. (AMARAL FILHO, 2005, p. 3)

Nesta perspectiva, a criação das Agências Reguladoras no Brasil foi feita em um cenário mais amplo das reformas do Estado da década de 1990. O modelo regulatório foi inspirado no modelo norte-americano, com algumas nuances dos modelos inglês, francês entre outros de origem *Civil Law*.

A reforma do Estado, concebida e implantada em parte na década de 1990, resultou da necessidade de resolver os problemas de funcionamento da máquina administrativa não solucionados pela reforma anterior, mas, também, de internalizar a denominada “nova administração pública” (BRASIL, PDRAE), conjunto de ideias em uso no exterior sobre novos padrões de administração gerencial.

A reforma concedeu grande destaque à criação de novas instâncias institucionais, como as organizações sociais e agências executivas. A citação às Agências Reguladoras é encontrada em documento que sintetiza os principais pontos da reforma administrativa do Estado. Assim, entre os principais projetos e medidas, está fortalecer a capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objetos de privatização de empresas estatais, mediante a criação de

Agências Regulatórias, especialmente nas atividades exploradas por concessão estatal. Nesse sentido, expõe o PDRAE:

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas através da liberalização comercial. O Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Por esse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. (BRASIL, PDRAE, 1995, p. 2)

As Agências Reguladoras são instituídas sob a forma de autarquia especial, para que possam gozar de autonomia e independência frente ao órgão da administração que estão vinculadas. Deste modo, por ser um órgão técnico, têm que dispor de regular independência do órgão superior central a que está vinculado, para poder desempenhar seu papel. (BRASIL, PDRAE, 1995)

Em relação a autarquias especiais, ensina Hely Lopes 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. (MEIRELLES, 2012, p. 339)

Aragão (2004) reconhece em sua obra certas dificuldades em definir o que é agência reguladora. No entanto, mesmo com essa dificuldade, ele define a agência reguladora como:

(...) autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiados cujos membros são nomeados pelo presidente da República, após prévia aprovação do Senado Federal. (ARAGÃO, 2004, p. 275)

Para Barroso, o fundamento do regime jurídico especial às Agências Reguladoras é em decorrência do ordenamento jurídico brasileiro:

A instituição de um regime jurídico especial visa preservar as Agências Reguladoras de ingerências indevidas, inclusive e sobretudo, como assinalado, por parte do Estado e dos seus agentes. Procurou-se demarcar, por esta razão, um espaço de legítima discricionariedade, com predomínio de juízos técnicos sobre as valorações políticas. Constatada a necessidade de se resguardarem essas autarquias especiais de ingerências inadequadas, foram-lhes outorgadas autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira. (BARROSO, 2002, p. 296)

Matrangelo (2005, p. 29) afirma que a criação das Agências Reguladoras no Brasil, a partir de 1995, não significa iniciativa pioneira, pois já existiam entidades da administração pública com funções análogas. Nos casos das Agências Reguladoras, ainda que possa ser reconhecida omissão constitucional, é indubitável que as Agências Reguladoras surgem com a desestatização dos serviços públicos.

Segundo Oliveira (2004, p. 45), já existiam no Brasil entidades governamentais dotadas de poder regulatório: o Banco Central (Bacen), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essas instituições têm funções similares às exercidas pelas Agências Reguladoras “modernas”, exercendo função “executiva” das políticas governamentais, função “legislativa”, através da atividade normativa, função “judiciário-administrativa” e também as funções fiscalizadora e punitiva. No entanto, essas instituições “não detinham as características que marcam as Agências Reguladoras criadas no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, no processo de transformação do papel do Estado na esfera econômica”. (OLIVEIRA, 2004, p. 45)

Sendo assim, podemos citar ainda várias outras autarquias que, com maior ou menor poder regulador, atuam em áreas técnicas específicas. Nesse sentido, é que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) regula a livre concorrência e que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) regula questões de meio ambiente no âmbito federal. Sendo assim, as Agências Reguladoras “no sentido estrito, estão voltadas a questões macroeconômicas, que direcionam a atuação dos agentes econômicos no sentido de prover o desenvolvimento do País, como forma de realizar a missão que lhe foi atribuída”. (BACEN, 2015). Por fim, outra distinção entre as Agências Reguladoras e outros órgãos com poder regulador, residem exatamente em sua independência em

relação ao Poder Executivo. Dessa forma, essa independência é facilmente observada pela ausência de subordinação hierárquica das Agências Reguladoras a outros órgãos da administração, além de seus dirigentes não poderem ser exonerados por decisão unilateral do presidente da República.

Quanto à independência das Agências Reguladora, é de indispensável importância, pois, para poderem cumprir o papel a que foram incumbidas pela lei que as criou e para o bem-estar do Estado, dos fornecedores de produtos e dos prestadores de serviços e principalmente da sociedade, na qual se encontram os usuários e consumidores finais. Sendo assim, não tem como regular o mercado devidamente se não houver independência institucional.

A regulação é atividade administrativa, que deve ser exercida pelas Agências Reguladoras, com autonomia e independência, nos limites da lei, devendo para tanto, ser praticados atos administrativos normativos que conduzem o seu cumprimento e sua execução submetida aos princípios tocantes à Administração Pública.

Segundo o relatório PRO-REG-2012, a índole reguladora, fiscalizadora e controladora das agências as diferencia dos outros órgãos em virtude da necessidade de uma mão de obra qualificada dotada de alta especialização. Portanto, essa mão de obra altamente qualificada é uma solução institucional inovadora para a formação dos quadros de servidores. Entretanto, conforme disposto no citado relatório, as leis que instituíram as agências não previram os respectivos quadros efetivos de pessoal próprio tendo como principal característica a criação de cargos comissionados. Nesse sentido, para compor o quadro de pessoal das Agências Reguladoras foi feita a redistribuição de servidores de outros órgãos, conforme expõe o relatório PRO-REG-2012:

A legislação das primeiras agências previa, inclusive, que o pessoal seria provido mediante a criação de empregos no âmbito da legislação trabalhista – CLT. Alterações posteriores na legislação das agências enquadraram o pessoal no regime jurídico único da União, o que passou a implicar a criação de cargos por lei e a realização de concursos, dependentes de autorização do governo federal. Essas providências foram e vêm sendo tomadas ao longo do tempo. Observa-se que o crescimento das atividades das agências, em decorrência do crescimento dos próprios setores regulados, tende a demandar maior número de servidores. (BRASIL PRO-REG- 2012, p. 18)

Para Mastrangelo, a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o estado brasileiro passou a restringir seus limites. Esse retraimento estatal implica a redução da estrutura da administração pública, tanto pela quebra de monopólios e pela delegação de serviços públicos, quanto pela parceria com as entidades privadas no Brasil. Nesse sentido, afirma o autor:

No âmbito dos serviços públicos, notadamente após as privatizações que se sucederam, resulta a evidente mudança de papel do Estado. A essa altura, já não lhe incumbia a função de prestador, por ter sido repassada a particular. Com o efeito, mercê de reserva constitucional e legal, restava-lhe, então, o encargo de regulação dos serviços assim delegados. Nesse novo contexto, no qual entidades privadas passavam a desempenhar funções tipicamente administrativas, recaía ao Estado o encargo de se aparelhar, com vistas a garantir a qualidade dos serviços públicos. (MASTRANGELO, 2005, p. 33)

Para Aragão, embora a criação das Agências Reguladoras no modelo atual esteja vinculada à privatização, essas não regulam apenas os setores que forem privatizados. Segundo o autor, elas podem, ainda, regular outros setores econômicos, principalmente os de interesse social. A ideia do modelo de Estado Regulador é deixar a produção de bens e serviços prioritariamente para o setor privado e regulá-lo quando o mercado apresentar falhas em atender interesses sociais. Assim, expõe Aragão em sua obra:

Admitimos, portanto, que as Agências Reguladoras foram, em um primeiro momento, adotadas no Brasil em decorrência da desestatização de serviços públicos, o que está muito longe de significar que sejam por essência um instrumento de desregulação ou da desestatização, até mesmo porque logo começaram a ser criadas agências reguladoras, não mais de serviços públicos, mas de atividades econômicas *stricto sensu*, que propiciaram um aumento da intervenção estatal sem precedentes nestes setores (por exemplo, a regulação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS sobre os planos de saúde privados). Sendo assim, podemos constatar que, passados alguns anos da criação das primeiras agências reguladoras, revela-se que a busca deste modelo organizativo destina-se a regular, antes do que especificamente serviços públicos desestatizados, as atividades que em geral possuem uma especial sensibilidade para a coletividade; atividades a respeito das quais os interesses são fortes, múltiplos e conflitantes, notadamente as que possuem elevado potencial de comoção da opinião pública, entre as quais incluem-se, obviamente, os serviços públicos. (ARAGÃO, 2004, p. 267)

Com isso, afirma o autor, o principal objetivo do modelo de Estado Regulador é transferir a produção de bens e serviços para o setor privado e regulá-lo quando o mercado apresentar falhas em atender os interesses sociais.

Segundo Abrucio e Loureiro, a maior inovação do PDRAE foi as Agências Executivas. Segundo os autores, elas foram inspiradas no modelo britânico do *Next Step*. Elas seriam as “cabeças-de-ponte” do novo desenho organizacional da administração pública. “Por um lado, seriam autônomas, ágeis e flexíveis, fornecendo as condições institucionais para o desenvolvimento da nova cultura gerencial proposta pelo Plano Diretor”. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2002, p. 37). Por fim, vale mencionar que as Agências Executivas, mencionadas pelos autores, não são Agências Reguladoras criadas por lei com poder normativo, que são o foco desta dissertação, mas sim todos os outros órgãos que de alguma forma fazem regulação.

Segundo Pacheco (2008, p. 51), que aceita o entendimento de Costa (2005), a criação das Agências Reguladoras não teve o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) como *locus* de elaboração e, sim, a Casa Civil. Segundo a autora, o primeiro projeto de criação de uma agência reguladora foi o da ANEEL, que foi enviado pelo Executivo Federal ao Congresso no final de 1995, o qual não dispunha à citada agência autonomia decisória nem os requisitos estruturais das atuais agências reguladoras.

Segundo Nassuno e Kamata (2002, p. 81), o processo de criação das Agências Reguladoras pode ser identificado em três gerações de Agências Reguladoras. A primeira geração está relacionada diretamente com a quebra do monopólio do Estado, tanto no setor de telecomunicações, elétrico, quanto de gás e petróleo, com a criação, respectivamente, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Segundo Aragão (2004, p. 275), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada pela Lei nº 9.427/96, após, portanto, o início da reestruturação do setor elétrico, regulamentada pelo Decreto nº 2.235/97 e seu regimento interno aprovado pela Portaria MME nº 349/97. Segundo sua lei de criação, compete à ANEEL regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do

governo federal. Os membros do colegiado dirigentes da ANEEL serão nomeados por mandatos não coincidentes de quatro anos, após serem sabatinados com aprovação pelo Senado Federal. Enfim, afirma o autor, os conselheiros e diretores da citada agência somente perderão mandato por renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar.

A outra agência reguladora de primeira geração, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), foi criada pela Lei nº 9.472/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.338/97 e pela Resolução Anatel nº 270/01, que aprovou o seu Regimento Interno. Afirma Aragão (2004, p. 277) que a Anatel “recebeu o arcabouço institucional mais apurado” entre todas as demais agências. Ela tem entre suas competências implementar a política nacional de telecomunicações, exercer as funções de poder concedente, expedir normas quanto à outorga de serviços no regime público e a prestação dos serviços no regime privado, normatizar os padrões de equipamentos utilizados pelas concessionárias de serviços de telecomunicações e expedir normas que garantam a interconexão entre as redes, de forma a garantir a competição no setor, conforme disposto no art. 19 da Lei nº 9.472/97. Os membros do colegiado dirigente da Anatel também serão nomeados por mandatos não coincidentes, após serem sabatinados com aprovação pelo Senado Federal. Enfim, afirma o autor, os diretores da citada agência somente perderão mandato por renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar.

Finalizando as Agências Reguladoras de primeira geração, temos a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que foi criada pela Lei nº 9.478/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.455/98, que também aprovou seu Regimento Interno. A competência da Agência Nacional do Petróleo é compartilhada pela agência e pelo presidente da República e pelo conselho nacional de políticas energéticas. Assim expõe o autor Aragão (2004, p. 278): “Podemos dizer que, em traços gerais, a estes competem a fixação das políticas públicas gerais do setor, e à ANP, a expedição das normas e atos concretos para a sua implementação”. Enfim, expõe o autor, também a vedação da exoneração *ad nutum*⁵ dos membros da Diretoria colegiada da ANP ficou submetida à disciplina geral da Lei nº 9.986/00.

⁵ *Ad nutum* corresponde a uma decisão que pode ser tomada pela autoridade competente, por seu simples arbítrio, sem necessidade de maiores formalidades administrativas.

A segunda geração de agências reguladoras, conforme expõem Nassuno e Kamada, ocorreu no período 1999 a 2000, com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Afirmam as autoras: “Constata-se que esse grupo de agências, apesar de fiscalizar padrões de oferta e qualidade de serviços pelos entes regulados e monitorar preços, já opera em mercados competitivos”. (NASSUNO e KAMADA, 2002, p. 82)

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi criada pela Lei nº 9.782/99, regulamentada pelo decreto nº 3.029/99 e pela Portaria Anvisa nº 593/00, que aprovou seu Regimento Interno. (ARAGÃO, 2004, p. 279). Enfim, cabe à Anvisa, contudo, ampla competência, inclusive normativa, em vários setores da economia. Cabe destacar que a Anvisa tem competência de poder de polícia, autorizativa e repressiva. Na Anvisa os diretores têm um período de carência para uma possível exoneração *ad nutum*. Nesse sentido, afirma o autor que a exoneração *ad nutum* dos membros da Diretoria da Anvisa só poderá ser promovida nos quatro meses iniciais do mandato, “findos os quais será assegurado seu pleno e integral exercício, salvo nos casos de prática de ato de improbidade administrativa, de condenação penal transitada em julgado e de descumprimento injustificado do contrato de gestão da autarquia”. (ARAGÃO, 2004, p. 280).

A outra agência reguladora de segunda geração, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), foi instituída pela Lei nº 9.961/00, regulamentada pelo Decreto nº 3.327/00 e pela Resolução ANS nº 593/00, que aprovou o seu Regimento Interno. Compete à ANS, nos termos das Leis nº 9.656/1998 e 9.961/2000, regular os planos de saúde privados e as políticas traçadas pelo Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu). Quanto à vedação da exoneração *ad nutum* de sua diretoria colegiada, também só poderá ser promovida nos quatro meses iniciais do mandato. Terminando esse prazo, seguem os ritos das demais Agências Reguladoras. (ARAGÃO, 2004, p. 281).

Vale mencionar, conforme expõe Pacheco, que as Agências Reguladoras de segunda geração atuam na área social, sendo que sua “regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência”. (PACHECO, 2006, p. 531)

Por fim, afirmam Nassuno e Kamada, a terceira geração de Agências Reguladoras é composta pela Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional do Cinema (Ancine). Foram implementadas entre 2000 e 2002. “Com esse grupo, perde-se completamente o referencial inicial de regulação de mercados monopolistas na sua transição para mercados mais competitivos”. (NASSUNO e KAMADA, 2002, p. 82). Nesse sentido, podemos acrescentar a essas agências de terceira geração a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

A primeira agência reguladora de terceira geração, a Agência Nacional de Águas (ANA), foi criada pela lei nº 9.984/00 e regulamentada pelo Decreto nº 3.692. O seu Regimento Interno foi aprovado pelo mesmo decreto mencionado. “A ANA se insere no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o qual é regulado pela Lei nº 9.433/97, tendo como suas principais funções a supervisão da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos”. (ARAGÃO, 2004, p. 281). Assim como a Anvisa e a ANS, a ANA também expõe que a exoneração *ad nutum* de sua diretoria colegiada só poderá ocorrer nos quatro meses após a posse e exercício. Finalizando o prazo, os membros da diretoria colegiada têm estabilidade no cargo e somente perderão mandato por renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar.

Outras Agências Reguladoras de terceira geração e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foram criadas pela mesma lei. No entanto, neste primeiro momento, iremos discorrer sobre a criação da ANTT, pois teremos um tópico exclusivo para Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), pois é a agência foco desta dissertação. Nesse sentido, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi criada pela Lei nº 10.233/01 e regulamentada pelo Decreto nº 4.130/02, e seu Regimento Interno aprovado pela Resolução ANTT nº 1/02. A área de atuação da ANTT é composta pelo transporte ferroviário de passageiros e cargas; a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes; o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; o transporte rodoviário de cargas; a exploração da infraestrutura rodoviária federal; o transporte multimodal e o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e

ferrovias. Já no uso de suas competências, editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transportes terrestres, entre outras. Os membros da diretoria só perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar, ou descumprimento manifesto de suas atribuições. (ARAGÃO, 2004, p. 283/284)

Mais uma agência reguladora de terceira geração é a Agência Nacional de Cinema (Ancine), que foi criada antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/01, sendo inserida no ordenamento legal pela Medida Provisória nº 2.219/01. Aragão (2004) chama a atenção para o fato de “apesar das discussões que podem advir, entendemos que, como as medidas provisórias têm força de lei, foi atendido o requisito do Art. 37, XIX, CF”. Pacheco aceita o entendimento de Costa (2002) e afirma que:

Entre as agências criadas, o caso da Ancine é bastante peculiar. Definida como “órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica”, suas atribuições parecem caracterizar a atividade de fomento, mais do que regulação. Não se justifica, portanto, o formato de agência reguladora. (PACHECO, 2006, p. 529)

Segundo Aragão (2004), as atribuições mais relevantes da Ancine são de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. Sendo seus objetivos, entre outros: promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional. Vale mencionar que a Ancine foi regulamentada pelo Decreto nº 4.121/02, o mesmo decreto aprovou o seu Regimento Interno. Ela era, inicialmente, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no entanto, a partir do Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, passou a ser vinculada ao Ministério da Cultura.

Quanto à exoneração dos diretores da Ancine, afirma Aragão (2004), a Ancine, em sua lei de criação, foi dada a mesma disciplina das outras agências reguladoras. No entanto, não há a vedação expressa da exoneração *ad nutum* de seus diretores. Contudo, afirma o autor, que essa vedação existe em decorrência do art. 9ª da Lei 9.986/2000.

Finalmente apresentaremos a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a qual pode ser definida como agência reguladora de terceira geração, visto que foi criada em 27 de setembro de 2005, e o critério utilizado pelos autores para definir a geração dessas agências é a data de criação.

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), autarquia sob regime especial criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. Nos termos do regimento interno, dispõe de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, tem sede e foro no Distrito Federal, é vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e tem por finalidade regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Por fim, à vedação exoneração *ad nutum* dos membros da Diretoria colegiada da ANAC ficou submetida à disciplina de sua lei de criação que no art. 14 dispõe que os seus “diretores somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de pena demissória decorrente de processo administrativo disciplinar”. (BRASIL, 2005)

Para Pacheco (2006), as Agências Reguladoras foram criadas em uma perspectiva de atender vários interesses dentro da complexidade regulatória. Nesse sentido, a finalidade da regulação é buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários desses serviços. Sendo assim, afirma a autora:

Nos setores de infraestrutura, a regulação visa promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado. Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços. A natureza das atividades parece indicar muito mais uma atuação fiscalizadora do Estado do que propriamente a regulação de mercados ou a promoção da concorrência; em geral, nessas áreas, a existência de um mercado precede a criação da agência. Ainda assim, a necessidade de regulação se justifica dadas as falhas de mercado relativas à forte assimetria de informação. (PACHECO, 2006, p. 531)

A autora considera como agências de infraestrutura Anatel, Aneel, ANP, ANTAQ, ANTT e ANA, e como agências da área social ANS, Anvisa e Ancine. Entre o rol das Agências Reguladoras de infraestrutura, podemos acrescentar ainda a ANAC. A autora expõe:

(...) que as agências de infraestrutura, em seu conjunto, são dotadas de maior independência do que as da área social, sendo a principal diferença a existência ou não de um contrato de gestão firmado com seu ministério supervisor. Quanto à transparência, o autor constata, em média, o mesmo grau de transparência para as agências dos dois setores. (PACHECO, 2006, p. 536)

Por fim, não existe, segundo os autores, no processo de criação das agências, um marco regulatório único para essas Agências Reguladoras brasileiras, que estão sendo criadas lentamente por leis específicas com intuito de normatizar, regular, fiscalizar e executar as políticas de incentivo e planejamento dos setores mais relevantes tanto econômico quanto social. Sendo assim, é importante mencionar, ainda, que a Ancine foi criada inclusive por medida provisória.

É a partir dessas análises que será apresentada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ): as suas principais características, competências, objetivos e atuação.

2.2 AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ) E A NAVEGAÇÃO INTERIOR – RIO MADEIRA

Inicialmente, cabe ressaltar que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi criada em um cenário político dinâmico. A autarquia foi o centro de discussões políticas no Congresso Nacional. Sendo assim, na Câmara dos Deputados, esse dinamismo político teve início com o Projeto de Lei nº 1.615/1999. Nesse sentido, afirma Aragão (2004, p. 283) que a mensagem legislativa enviada inicialmente pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, previa apenas uma agência reguladora de transportes, a Agência Nacional de Transportes (ANT).

Gomide (2012) afirma que a “proposta do Executivo constava de um desenho organizacional com uma única agência reguladora para os transportes aquaviário e terrestre (a ANT)”. (GOMIDE, 2012, p. 52). Ainda segundo o autor, o fundamento para tal proposta pressupõe que a aglutinação da atividade regulatória

nas áreas rodoviária, ferroviária e aquaviária, na Agência Nacional de Transportes (ANT), traria um benefício fundamental nas tomadas de decisões desses modais de transportes. Assim expõe Gomide:

Na exposição de motivos na mensagem presidencial, constava a intenção do Executivo de estabelecer os lineamentos para o novo papel do Estado em sua função reguladora, completando, assim, as reformas no setor de transportes em curso no Brasil desde o início da década de 1990, com a criação e delegação de poderes regulatórios do ministério setorial para a agência autônoma. (GOMIDE, 2012, p. 50)

Gomide chama a atenção para o fato das empresas nacionais de navegação, representadas pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), serem expressamente contrárias à criação de uma agência reguladora única para os transportes. O autor afirma também que foram as questões relacionadas aos transportes aquaviários que resultaram na separação da agência inicialmente proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em duas: “uma para o transporte ferroviário e rodoviário, outra para navegação e portos”. O autor observou que a convergência de interesses entre os atores dos transportes aquaviários foi o ponto nuclear para a criação de duas agências reguladoras. Sendo assim, o autor traz a contribuição feita pelo Syndarma:

A proposta deste trabalho, diria relativamente até com certa audácia, é que o setor de transportes aquaviários, englobando o transporte marítimo internacional e nacional, o apoio marítimo e portuário e o transporte hidroviário no interior, contasse com a formação de uma agência que tratasse especificamente dele. Essa é a nossa visão. O tratamento em uma estrutura complexa como a Agência Nacional de Transportes, no momento, parece que relegaria o setor de transporte internacional a uma posição um pouco subalterna e traria ao seu relacionamento com os próprios órgãos do governo uma série de dificuldades. Acreditamos que o setor tem importância e justificativa suficiente para ter relativa independência, com a criação de uma agência específica que cuide desses assuntos, agregando a eles evidentemente as atividades do fundo de marinha mercante (vice-presidente do Syndarma, em exposição na 11ª reunião da CESP do PL Nº 1.615/1999, em 11/1/2000). (GOMIDE, 2012, p. 61)

Neste sentido, a dinâmica do processo político que resultou na decisão para incluir no texto substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial Parlamentar (CESP) a proposta da criação da ANT em duas agências só foi possível

com a participação efetiva dos atores dos transportes aquaviários. Essa participação pode ser observada pela Emenda nº 57-CE/99, apresentada pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ).

O PL nº 1.615/1999 do Executivo foi objeto de 238 emendas apresentadas na Cesp (mais 32 apresentadas em plenário). Entre elas, destaca-se a Emenda nº 57-CE/99 da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), propondo a substituição global do texto enviado pelo Executivo com a criação de uma agência específica para o transporte aquaviário. No que concerne à navegação, tal agência iria além das funções reguladoras (fixação de tarifas, outorga de autorizações para empresas e fiscalização da atividade), incluindo também incumbências de fomento da atividade, como o financiamento da armação nacional mediante a administração do FMM. A ideia era recriar a Sunamam, que planejava, coordenava, desenvolvia e controlava o transporte aquaviário até 1989. (GOMIDE, 2012, p. 65)

O autor apresenta ainda o substitutivo exposto pelo relator deputado Eliseu Resende, em 24 de maio de 2000, o qual expõe:

Houve atuação forte do setor ligado à navegação, assim como discussão e debate interno entre ministros de Estado. Finalmente, em um entendimento com o Poder Executivo, na delineação exata das atribuições foi o Relator levado à condição de propor a criação de duas agências vinculadas ao Ministério dos Transportes: Agência Nacional de Transportes Terrestres, que cuidará do transporte rodoviário e ferroviário, e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (deputado Eliseu Resende, na 22ª reunião da CESP). (GOMIDE, 2012, p. 66)

Por fim, afirma o autor, além da criação de duas agências reguladoras, uma para o transporte aquaviário e a outra para o transporte terrestre, observou-se que “a decisão da criação de uma agência específica para o transporte aquaviário foi exclusivamente política”, (GOMIDE, 2012, p. 66), pois os estudiosos da regulação contemporâneos à criação Agência Nacional de Transportes (ANT) consultados defenderam a criação exclusiva de uma agência reguladora para os transportes.

Após todas as discussões no Congresso Nacional, finalmente foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Ela foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, foi regulamentada pelo Decreto nº 4.122/02, e seu Regimento Interno Aprovado pela Resolução ANTAQ nº 1/02. Nos termos da lei de criação, a ANTAQ é uma entidade que integra a Administração Federal indireta, de

regime autárquico especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). Segundo os princípios e diretrizes instituídos pela Lei nº 10.233/2001, a ANTAQ regula, supervisiona e fiscaliza as atividades de prestação de serviços de transportes aquaviários e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, praticadas por terceiros que visam, entre outras funções, garantir a movimentação de pessoas e bens, com eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.

Segundo Aragão (2004, p. 284), o artigo 23 da lei de criação da agência expõe que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários tem como objetos de atuação: a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; os portos organizados; os terminais portuários privativos e o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

Vale ressaltar, contudo, que originalmente a ANTAQ era vinculada ao Ministério dos Transportes. No entanto, com o advento da Lei nº 12.815, de 05/06/2013, definida pelos autores como Lei dos Portos, e regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27/06/2013, que redefiniu as competências institucionais da ANTAQ, assim, ela ficou vinculada à Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR. Porém, após a publicação da Medida Provisória nº 726, de 12 maio de 2016, a ANTAQ, com a extinção da Secretaria de Portos da Presidência da República, ficou vinculada ao recém-criado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA).

Por fim, a partir desse momento, analisaremos em síntese, os setores da agência com atribuições voltadas para a navegação interior brasileira. Conforme disposto pela ANTAQ, a navegação interior é de competência da Superintendência de Outorgas - SOG, tanto por meio da Gerência de Autorização da Navegação (GAN), que entre outras atividades “também é responsável por analisar e processar as solicitações de autorização, aditamento e de extinção de autorização para a prestação de serviços na navegação interior”. (ANTAQ, 2015). Quanto pela Gerência de Afretamento da Navegação – GAF, que “analisa, processa e gerencia, no âmbito da navegação interior, os pedidos de autorização e registro de afretamento de

embarcações, e fazer o acompanhamento do previsto nos acordos bilaterais”. (ANTAQ, 2015).

Ainda segundo o Regimento Interno da ANTAQ, a fiscalização da navegação interior fica a cargo das Unidades Regionais (UREs), que foram “criadas com o objetivo de descentralizar a atuação da Agência”. Além das unidades regionais, ainda compõem a fiscalização doze Postos Avançados - PAs, que foram criados com o objetivo de exercer com mais eficiência as atividades fiscalizatórias desempenhadas pela agência. Assim expõe o Regimento Interno da ANTAQ:

As UREs e PAs são responsáveis pela fiscalização da prestação de serviços de transporte aquaviário, de apoio marítimo e portuário. arrendamentos e operadores portuários e da exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, As Unidades e PAs também subsidiam as atividades das demais Superintendências da Agência, quais sejam: Superintendência de Outorgas (SOG); Superintendência de Regulação (SRG); e Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). Assim, por meio das 14 UREs e 12 PAs localizados em 26 importantes cidades brasileiras, a ANTAQ está presente em todas as regiões do país. (ANTAQ, 2015)

Sendo assim, é salutar ressaltar o que afirmam Santos et al (2012) quanto à navegação interior. “As hidrovias interiores desempenham um papel relevante no Brasil, representam em alguns casos fatores determinantes nos corredores estratégicos de desenvolvimento” (Santos et al, 2012), principalmente quando se fala nos rios da Amazônia Legal.

Sendo assim, segundo Scottini o Brasil é considerado um dos países mais ricos em recursos hídricos naturais. “As bacias hidrográficas brasileiras são vias navegáveis interiores, as quais auxiliam no escoamento de mercadorias entre diferentes regiões produtoras e consumidoras”. (SCOTTINI, 2012, p. 21). A autora recepciona ainda o entendimento de Martins (2012):

Considerando o sistema de classificação da área de navegação, a navegação interior é sistematizada como a navegação que transcorre em hidrovias interiores e pode ser realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional. O conceito de navegação interior também se evidencia nos sistemas que consideram a zona marítima nos termos de análise específica. (MARTINS, 2012, p. 93)

Por fim, a autora chama a atenção para fato de que a navegação interior apresenta-se hoje como um modal de transporte menos oneroso do que os transportes terrestres, pois esse modal é influenciado diretamente pelo baixo consumo de combustível fóssil e por sua capacidade de transportar um volume superior ao transportado por outros modais de transportes. Nesse sentido, ele contribui, significativamente, para redução de emissões de poluentes e redução do tráfego e demanda sobre as rodovias brasileiras. Sendo assim, a partir desse momento, iniciaremos os estudos do transporte aquaviário de passageiro que ocorre no Rio Madeira em Porto Velho, no Estado de Rondônia.

2.3 O TRANSPORTE COLETIVO AQUAVIÁRIO DE PASSAGEIROS: BACIA DO RIO MADEIRA

Inicialmente para analisarmos o transporte aquaviário coletivo de passageiro da região do Rio Madeira, é necessário conceituar o que vem a ser o cidadão ribeirinho. São esses os usuários do transporte aquaviário coletivo de passageiros.

O termo “ribeirinho”, segundo o dicionário Aurélio on-line⁶, é definido por aqueles que andam ou vive pelos rios. Que se encontra ou mora próximo de um rio ou ribeiro; marginal, justafluvial: povoações situadas nas margens de um curso de água.

Nesse sentido, Monteiro traz entendimentos do que vem a ser “ribeirinhos”. Assim expõe o autor em sua obra:

Os ribeirinhos da Amazônia são populações estabelecidas por muitas gerações, fruto do processo de miscigenação, iniciado no período de colonização, intensificando-se durante o período pombalino e consolidando-se no período da borracha, no qual ocorreu um grande fluxo migratório, principalmente retirantes nordestinos que fugiam da expropriação e da seca no Nordeste (CHAVES et al, 2009). Para Witkoski (2007), o caboclo ribeirinho da Amazônia, seja ele o nordestino migrante do período da borracha no início do século XX, seja ele o remanescente do amazônico colonizado, tem

⁶ AURÉLIO dicionário on-line. Disponível em: <<http://dicionariodoaurelio.com/ribeirinho>> . Acesso em 28 de outubro de 2015.

heranças do modo de vida indígena. Além disso, a própria influência indígena ainda se mantém presente nas populações das várzeas amazônicas, principalmente no que diz respeito à alimentação e moradia. Harris (2000) afirma que os Ribeirinhos são sujeitos que constroem um modo de vida integrado pela agricultura e extrativismo vegetal ou animal, vivendo em função da floresta e dos rios, onde o rio ao mesmo tempo cria vínculos e isolamentos entre as pessoas dessas populações. (MONTEIRO, 2014, p. 16).

Para Cabral, “o ribeirinho integra o grupo das populações tradicionais que se percebe pertencente à natureza, em seu tempo e espaço próprios, fluindo com ela e não a dominando”. (CABRAL, 2002, p. 2). A autora indica ainda a definição de “ribeirinho”:

Entendemos que este modo de vida peculiar liga-se diretamente à natureza; é sua maneira de viver que permite uma relação harmônica com o seu espaço numa perspectiva sustentável, uma organização social diferenciada da urbana e uma relação econômica não ligada à produção do excedente como exige o capitalismo. É necessário compreender o ribeirinho não só como aquele que vive à margem do rio, mas aquele que respeita o rio, tendo a natureza como subsidiadora de toda sua riqueza material e cultural, riqueza não na acepção capitalista, mas no sentido de valor atribuído individual e coletivamente, de uso material e imaterial. (CABRAL, 2002, p. 2)

Por derradeiro, trazemos a definição de “ribeirinho” disposta pelos autores Silva e Souza Filho, que assim expõem:

Temos como definição de “ribeirinho” a população constituinte que possui um modo de vida peculiar que a distingue das demais populações do meio rural ou urbano, que possui sua cosmovisão marcada pela presença do rio. Para estas populações, o rio não é apenas um elemento do cenário ou paisagem, mas algo constitutivo do modo de ser e viver do homem. (SILVA E SOUZA FILHO, 2002, p. 27)

Por fim, certamente conforme dispostos pelos autores, os ribeirinhos são indivíduos que erigem um modo de vida integrado, em princípio, pelo extrativismo e a preservação do seu meio ambiente, pois vivem em função da floresta e dos rios. Vale mencionar, ainda, que eles contribuem para o desenvolvimento da Amazônia Legal⁷.

⁷ Em 1953, através da Lei 1.806, de 06.01.1953, (criação da SPVEA), foram incorporados à Amazônia Brasileira, o Estado do Maranhão (oeste do meridiano 44º), o Estado de Goiás (norte do paralelo 13º de latitude sul atualmente Estado de Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude Sul). Com esse dispositivo legal (Lei 1.806 de 06.01.1953) a Amazônia Brasileira passou a ser chamada de

Assim, após o entendimento do que é o “cidadão ribeirinho”, iniciaremos o estudo dos transportes aquaviários de passageiros.

O transporte coletivo de passageiros na Região Amazônica, conforme mencionado por vários autores, tem um cunho social de elevada importância, pois inúmeras comunidades e localidades não possuem outra opção de transporte para se locomoverem, que não a fluvial. Vale mencionar que os cidadãos dessas comunidades são definidos pelos autores como os Ribeirinhos. É a partir desse entendimento que iniciaremos a análise do transporte coletivo de passageiro do Rio Madeira no município de Porto Velho no Estado de Rondônia.

Entre todas as dificuldades enfrentadas pelos ribeirinhos, a de maior relevo é a do transporte, pois segundo a ANTAQ, a dificuldade encontrada pelos ribeirinhos para a sua movimentação é um transporte regular e rápido que atenda a padrões de serviço adequado. Assim expõe o relatório executivo da ANTAQ:

A maioria das linhas da Amazônia ainda são servidas por embarcações de tecnologias ultrapassadas e em muitos casos construídas em madeira ou em aço com idades superiores a dezenas de anos [...] As embarcações que realizam o transporte fluvial de passageiros na Amazônia, de forma recorrente, apresentam problemas de conforto, higiene e segurança [...] A baixa qualidade dos serviços, do conforto e segurança são justificadas pela necessidade de cobrar tarifas de baixo valor, devido a Amazônia ser uma região ainda subdesenvolvida. Sua população, na grande maioria, apresenta padrão de renda e nível de vida bastante baixos. Seu comércio é ainda incipiente e pouco dinâmico; entretanto, o transporte fluvial através de embarcações mistas (passageiros e cargas) continua sendo a base de todo o comércio ao longo da calha principal do Rio Amazonas e seus afluentes. Como o transporte fluvial é praticamente o único meio de locomoção de baixo custo na região, as embarcações hoje existentes desempenham um papel social relevante para as inúmeras localidades ribeirinhas servidas por elas.[...] Os terminais ainda são inadequados e não possuem, em sua grande maioria, os equipamentos necessários para a operação do transporte com passageiros. (BRASIL, ANTAQ, 2013)

O relatório mencionado expõe também que o transporte fluvial é praticamente o único meio de transporte dos ribeirinhos e que as embarcações hoje existentes desempenham um papel social relevante para essas comunidades. O

Amazônia Legal, fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico. Foi a necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região. Disponível em: < <http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional?id=86>> . Acesso em 20 de julho de 2016.

relatório chama a atenção para o fato de que sem a intervenção estatal por intermédio de subsídios e subvenções é impossível qualquer operador de transporte aquaviário suportar os investimentos em tecnologias mais modernas. Enfim, com essas subvenções, o transporte aquaviário de passageiro, segundo o relatório, se torna mais rápido e seguro e com o aumento de linhas regulares ocorrerá maior dinamismo ao comércio regional, permitindo que o desenvolvimento econômico venha a acontecer.

Segundo Sousa, “o poder público não dá conta de gerenciar com eficiência esse transporte coletivo de passageiros nos rios da Amazônia, em relação ao aspecto da segurança”. (SOUSA, 2012, p. 25). A autora traz entendimento de que “existe toda uma Amazônia que ainda segue o padrão rio-várzea, onde o transporte pela via fluvial para a maior parte das localidades é a única alternativa para populações caboclas que têm no rio uma de suas fontes principais de vida”. (NOGUEIRA, 1994, p.7)

Outro fato importante a ser mencionado para analisarmos o transporte aquaviário coletivo de passageiro do Rio Madeira, segundo Santos et al, é o de que “na Amazônia o transporte de passageiros e mercadorias é realizado, principalmente, por embarcações mistas (mercadorias e passageiros)”. (SANTOS et al, 2014). Ainda afirmam os autores que essas embarcações foram feitas em um ambiente artesanal, não sendo para isso observadas técnicas ou quaisquer recomendações da engenharia acadêmica. Por fim, afirmam os autores que a “consequência deste cenário são os acidentes, provocados pela dificuldade de navegabilidade e operacionalidade das embarcações”. Ferreira também chama atenção para esse fato e assim expõe:

Na Região Amazônica, pelo fato de abrigar a maior bacia hidrográfica do planeta, pela sua extensão e especificidade geográfica, apresenta como principal meio de transporte o modal hidroviário. Nota-se que o transporte fluvial de passageiros nesta região se caracteriza como misto, ou seja, as embarcações transportam tanto cargas quanto pessoas. (FERREIRA, et, al, 2009, p. 2)

Vale salientar, entre os obstáculos já enfrentadas pelos Ribeirinhos, apresenta-se mais uma a ser anexada a esse rol de dificuldades, qual seja o transporte de passageiro ser efetuado juntamente com o transporte de carga. Enfim, afirma os autores, que esse último obstáculo apresentado é o mais significativo, pois

as embarcações que realizam o transporte na Amazônia Legal representam “altos riscos para os usuários, em virtude da falta de qualidade na manutenção, do desconforto das acomodações, da superlotação, do carregamento desordenado e da baixa qualidade dos alimentos servidos”. (FROTA, 2008. p. 5. 2009). Santos também expõe sobre o tema e afirma que o “transporte fluvial misto da Região Amazônica apresenta ineficiências, principalmente no que diz respeito às condições das embarcações mistas que operam na região”. (SANTOS, et al, 2014)

Dessa forma, entre as dificuldades já apresentadas para as comunidades e localidades ribeirinhas do Rio Madeira, no Estado de Rondônia, pode-se imaginar, ainda, além dessas já relatadas, quais seriam as outras que poderiam ocorrer com os idosos e portadores de necessidades especiais que integram essas comunidades.

Isto posto, para examinar os obstáculos a garantias colocados às comunidades ribeirinhas do Rio Madeira, no Estado de Rondônia, devemos discorrer sobre os temas “cidadania”, “diretos humanos” e “políticas públicas”. Assim, de acordo com Bonavides et al, (2009), o conceito de cidadania é largamente discutido mediante às ideias de evolução constante no tempo. Nesse sentido, afirma o autor:

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático. (BONAVIDES, et al, 2009, p. 7)

Para Baracho (1994), o conceito clássico de cidadania, em sua origem, se restringia à participação política de determinadas classes sociais. Cidadão era o que morava na cidade e participava de seus negócios. Nesse sentido, afirma o autor, a palavra “cidadania” provém do latim *civitatem* que significa cidade. Isto nos remete à expressão grega “polis”, cidades-estados antigas; tipo de organização a que é atribuído pela maioria dos historiadores. (BARACHO, 1994, p. 1)

Sendo assim, cidadania é a conquista do conhecimento de seus direitos, mas tendo como contrapartida a realização dos deveres. Certamente, como já

pacificado pelos autores, isso implica o efetivo exercício dos direitos civis, políticos e socioeconômicos, bem como a participação e contribuição para o bem-estar da sociedade. Dessa forma, os autores afirmam que a cidadania deve ser entendida como processo contínuo, uma construção coletiva, significando a concretização dos direitos humanos.

Assim, a partir desse entendimento do que é cidadania, iniciamos o estudo de direitos humanos. Para Almeida (1996), o conceito de direitos humanos é:

... as ressalvas e restrições ao poder político ou as imposições a este, expressas em declarações, dispositivos legais e mecanismos privados e públicos, destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo o ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais. (ALMEIDA, 1996, p.24)

Os direitos humanos são, de acordo com Herkenhoff (1994), aqueles que o homem tem simplesmente devido a sua condição de ser humano e que não devem ser um obséquio dado por alguém ou algum Estado. O autor define direitos humanos:

Por direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir. (HERKENHOFF, 1994, p. 72)

Conforme os escritos de Toneñas referidos por Almir de Oliveira (2000), a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas classifica direitos humanos como:

...aqueles direitos fundamentais, aos quais todo homem deve ter acesso, em virtude puramente de sua qualidade de ser humano e que, portanto, toda sociedade que pretenda ser uma sociedade autenticamente humana deve assegurar aos seus membros. (TONEÑAS apud OLIVEIRA, 2000, p. 56).

Para Alexandre de Moraes (2002), em uma perspectiva mais constitucionalista e antepondo a termo “Direitos Humanos Fundamentais”, considera-os como sendo:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana. (MORAES, 2002, p. 39)

De acordo com o que escreve Sarlet (2012), o termo “direitos humanos” é o mais adequado para abranger as declarações de proteção ao ser humano contra os abusos do poder. Mas, afirma a autora, o que tem se visto é utilizar as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” como sinônimos. No entanto, expõe a autora:

Embora ambas se refiram aos direitos da humanidade, doutrinariamente diferem-se uma vez que aos “‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com documentos de direito internacional. (SARLET, 2012, p. 29)

Dessa forma, como afirmam os estudiosos de direitos humanos, estes possuem um caráter histórico, os quais são obtidos através de muitas lutas no decorrer dos anos e possuem uma diversidade de significados. Enfim, os direitos humanos não nascem todos de “uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1992, p. 5). Lafer (1988) aceita o entendimento de Hannah Arendt, “os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução”. (LAFER, 1988, p.134)

No Brasil, a questão dos direitos humanos está contemplada na Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, e nela o país se compromete logo no seu artigo 1º à prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais e, nos artigos 5º e seguintes, define os direitos e garantias fundamentais.

Nessa perspectiva, iniciaremos os estudos dos Direitos Fundamentais dispostos na Constituição brasileira, principalmente os direitos dos idosos e das pessoas com deficiências físicas.

Portanto, como citado, os direitos humanos representam uma conquista da humanidade, são frutos de ideias comuns e formam um sistema de valores constituídos ao longo do tempo. No Brasil, muitos deles estão na Constituição Federal, positivados como direitos fundamentais assim como elencados os direitos aos serviços públicos para a população em geral e a certos grupos sociais em particular, como, por exemplo: idosos, indígenas e portadores de necessidades especiais.

O direito do idoso está contemplado na Constituição que estabelece o dever da família, do Estado e da sociedade de integrá-los à vida social, tendo-lhes assegurado, em especial, o direito à vida e à defesa de sua dignidade e bem-estar. Conforme dispõe o art. 230 da Constituição Federal de 1988:

A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. § 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. § 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Dessa forma a Constituição dispõe a gratuidade nos transportes coletivos aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos. Outra vitória desse grupo etário foi o estatuto do idoso, que em outubro de 2003 entrou em vigor, por meio da Lei 10.741/2003, instrumento hábil que assegura os direitos mencionados na Constituição Federal e muitos outros, e ainda cria alguns privilégios que devem ser reconhecidos e respeitados, por todos, com o fim de garantir a qualidade de vida a essa faixa etária da população.

Por sua vez, o art. 3º da Lei nº 1.307 de 15/01/2004, do Estado de Rondônia, ampliou essa garantia reduzindo em cinco anos a idade mínima para o idoso usufruir desse direito.

Art. 3º Aos maiores de 60 (sessenta) anos e às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, é concedida gratuidade de transporte em todo o sistema de transporte intermunicipal de passageiros nos

termos desta Lei, denominando esse dispositivo de Passe Livre. (BRASIL, RONDÔNIA, Lei nº 1.307/2004)

No tocante à garantia das pessoas com necessidades especiais, a Constituição assegura a essas pessoas acesso aos bens e serviços coletivos, a admissão em cargos e empregos públicos, ensino especializado, habilitação e reabilitação para o trabalho, assistência social e facilidades na locomoção, além de proteção e integração social.

Então, conforme citados pelos autores, todos os direitos fundamentais dispostos na Carta Magna asseguram aplicação imediata, além de afirmar que os direitos e garantias expressos não excluem outros como os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Assim, o direito de acessar serviços públicos, conforme elencado na Constituição cidadã, alicerça o tema principal desta dissertação, uma vez que a questão dos ribeirinhos, em especial os idosos e portadores de necessidades especiais, e o acesso ao transporte aquaviário de passageiros que tenha qualidade, eficiência, segurança e o atendimento ao interesse público, é o debate trazido por essa dissertação. É importante salientar que a garantia ao transporte é fator que condiciona e exerce influência para que o cidadão possa acessar outros direitos e assim garantir uma vida digna. Além disso, o texto disposto na Carta Magna define como essencial a questão do transporte público.

Após o debate da garantia ao acesso ao transporte aquaviário coletivo de passageiro e aos serviços públicos oferecidos pelo Estado e a forma como se dá a relação destes com a sociedade com a qual se inter-relaciona, observa-se que há em decorrência disso o surgimento das políticas públicas, como também, dos critérios de prioridades de temas para as mesmas, de acordo com os anseios da coletividade, assim como, daqueles que representam o Estado. Por isso é fundamental aprofundar a conceituação do que são políticas públicas, suas características, objetivos e estratégias de implementação.

Em seu livro intitulado “Políticas Públicas”, Rua (2009, p.13) escreve que para a compreensão do assunto destacam-se “quatro grandes temas: conceitos

básicos; análise política; atores nas políticas públicas; e experiências inovadoras que criam novas esferas públicas de negociação e de participação popular”.

A autora ainda coloca que vivemos em sociedade e nossos interesses, sejam objetivos ou subjetivos, nos impulsionam a buscar o que necessitamos. A complexidade da vida em grupo envolve diferentes oportunidades de cooperação, mas também de competição e conflitos. Quanto à cooperação, RUA a define como “capacidade de realização de ações conjuntas em prol de um benefício em comum”. (RUA, 2009, p.15). Já a competição é vista como relação onde, conforme certas regras, procedimentos de disputa ocorrem, normalmente tendo como objetos bens escassos. No que diz respeito ao conflito, elenca que ele também é uma forma de interação social, que se caracteriza por “choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos”. (RUA, 2009, p.15). Ele se diferencia da competição pela perspectiva do uso da violência. A autora escreve ainda que:

O conflito é próprio da vida coletiva. Porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis. Ou seja: embora nós, indivíduos, possamos divergir, competir, e entrar em conflito, precisamos evitar o confronto. Para tanto é necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo (RUA, 2009, p. 16)

As políticas públicas são, de acordo com Bucci (2002), “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (BUCCI, 2002, p. 24)

Após as definições acima a respeito do papel do Estado e das políticas públicas, é correto afirmar que é dever do Estado prestar serviços de qualidade à população, inclusive aos idosos e pessoas com necessidades especiais. Dessa forma, o direito ao transporte é fundamental para as comunidades ribeirinhas do Rio Madeira em Porto Velho-RO, principalmente para a garantia de outros direitos, como à saúde, à educação, ao trabalho e ao lazer. A gratuidade no transporte coletivo é uma ação afirmativa que busca superar desigualdades e situações de vulnerabilidade e exclusão históricas dessas comunidades.

Destarte, dentro da perspectiva de o Brasil em se colocar como um Estado Democrático de Direito e elencar diversos direitos, faz-se necessária a real efetivação de políticas públicas em relação à população ribeirinha que necessita de um transporte aquaviário de passageiro para garantir até mesmo o acesso a outros direitos.

De acordo com a forma que o Estado se organiza, haverá ou não o surgimento de políticas públicas, assim como os critérios de escolha dos assuntos que serão relevantes para serem por elas contemplados. Por esse motivo, a importância do tema “Regulação Social” e a influência desta para determinados grupos sociais, entre eles os que necessitam de um transporte aquaviário de qualidade, como no caso os ribeirinhos, em especial os idosos e portadores de necessidades especiais.

Dessa forma, as políticas públicas para redução das barreiras econômicas de acesso ao transporte fluvial público coletivo de passageiros com qualidade devem ser incluídas no âmbito dos discursos acadêmico e político. Certamente, o tema é merecedor de espaço no campo das políticas públicas. Nesse sentido, Martins discorre sobre o tema: “A redução de barreiras econômicas de acesso ao transporte público coletivo tem sido implementada por políticas sociais, grosso modo”. (MARTINS, et al, 2012). Nesse sentido, o transporte fluvial coletivo de passageiros se insere nesse discurso. Os autores chamam atenção para a inclusão social por meio da gratuidade do transporte coletivo de passageiro e assim expõem em sua obra:

Porém, o processo de universalização desses direitos no Brasil começou tardiamente e, por isso, ainda não apresentou resultados efetivos, haja vista o grau de desigualdades sociais existentes, seja sob o aspecto da aquisição de bens e serviços, seja pela aquisição do direito de equidade, em que restou claro que a grande maioria da população brasileira ainda não conseguiu atingir o nível de cidadania expresso na legislação, por vários motivos, mas principalmente pela prevalência das relações de mercado e não da pessoa no desenvolvimento da sociedade. *O Estado, com o objetivo de promover a inclusão social no enfrentamento à exclusão, tem implantado políticas sociais, mas de forma isolada e remedial.* (MARTINS, et al, 2012, p. 1) (itálico inserido pelo autor)

Sendo assim, afirmam os autores, os aspectos apresentados são importantes para a promoção da inclusão social, desde que essa regulamentação seja adequada à norma vigente. Nesse sentido, os estudiosos das questões sociais

afirmam que a problemática social é uma questão que deverá ter solução somente a longo prazo, pois não basta trabalhar de forma isolada e pontual, mas, sim, de forma contínua e presente na fiscalização das empresas operadoras de transportes. Nesse sentido, Oliveira afirma:

O que precisa ser discutido por todos nós, formuladores de políticas sociais, é a necessidade (ou não) de se implantar políticas compensatórias, em detrimento de nossos compromissos políticos com políticas universais. Em uma sociedade tão desigual como a nossa, como garantir padrões mínimos de equidade social? O dilema ao qual estamos sendo submetidos é o de que estamos nos vendo forçados a implantar políticas cada vez mais compensatórias, privilegiando os segmentos mais carentes. Em outras palavras, é o Estado discriminando positivamente os mais necessitados. Mas quem é que são os mais necessitados, em um país com níveis de exclusão e miséria tão grandes? Concluindo, o desafio que está posto é abandonar as políticas de curto prazo para podermos construir novas formas de vida em comum baseadas em valores que possam prevalecer na coletividade. (OLIVEIRA, 2002, p1)

É importante mencionar que as pessoas idosas e portadoras de necessidade especial sempre fizeram parte da categoria de excluídos sociais. Nesse sentido, a sua convivência social foi marcada pela segregação. Certamente, tanto esses excluídos como qualquer outros dessa sociedade, têm a necessidade de se locomover de um determinado local até chegar a uma localidade por ele escolhido. Essa sempre foi uma necessidade do ser humano, pois esta experiência se fez necessária para a sua sobrevivência. Portanto, quando analisarmos as regras para essa categoria de excluídos sociais, devemos sempre observar a regra da igualdade disposta no discurso escrito por Rui Barbosa, em 1921, Oração aos Moços, inspirado na definição clássica de Aristóteles: “igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade” (ARISTÓTELES, 2003, p. 247). Assim expõe o discurso:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo não dar a cada um na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. (BARBOSA, 1921)

Por fim, as transformações sociais ocorridas nas últimas décadas fazem com que a participação social seja mais ativa democraticamente. Sendo assim, as normas instituídas pelas Agências Reguladoras só serão plenamente válidas se passarem pelo crivo da sociedade.

CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE PESQUISA

No capítulo que se inicia é apresentada a metodologia aplicada nesta dissertação. Portanto, para atender aos objetivos contidos nesta dissertação, expõem-se a metodologia proposta e as atividades desenvolvidas em sua aplicação, a contribuição dos modelos existentes, as dimensões e critérios e itens do modelo proposto, construção do questionário, a descrição da área de estudo e as abrangências consideradas, os recursos materiais utilizados e os procedimentos metodológicos sugeridos para agregar e classificar os critérios da pesquisa. Enfim, a importância desta fase justifica-se pela possibilidade dada ao leitor de avaliar o valor dessa contribuição.

3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA

Quanto à metodologia adotada, utilizaremos a clássica classificação de pesquisa de Silva e Menezes, ou seja: de acordo com a natureza; com a abordagem do problema; com os objetivos e com os procedimentos técnicos.

Do ponto de vista da sua natureza, a pesquisa pode ser classificada como pesquisa básica e pesquisa aplicada.

Quadro 1 - Comparação entre pesquisa básica e pesquisa aplicada:

Pesquisa básica	Pesquisa aplicada
Objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista.	Objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos.
Envolve verdades e interesses universais.	Envolve verdades e interesses locais.

Fonte: (SILVA & MENEZES, 2005, p. 20)

Assim, quanto à natureza, essa pesquisa é considerada aplicada. Esse tipo de pesquisa, segundo Silva e Menezes “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos”. (SILVA & MENEZES, 2005, p. 20). Diante disso, a dissertação apresenta-se classificada como pesquisa aplicada.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa pode ser classificada em pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, segundo Silva e Menezes, (Quadro 2) e Bryman (1989) apud SOUZA (2005), (Quadro 3).

Quadro 2 - Comparação entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, segundo Silva e Menezes (2005):

Pesquisa Qualitativa	Pesquisa Quantitativa
Considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números;	Considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las;
A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa;	Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).
Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas;	
O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave;	
É descritiva;	
Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente;	
O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.	

Fonte: (SILVA & MENEZES, 2005, p. 20)

Quadro 3 - Comparação entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, segundo Bryman (1989) apud SOUZA (2005):

Pesquisa Qualitativa	Pesquisa Quantitativa
Há forte interpretação do pesquisador sobre a organização do estudo para estabelecimento de parâmetros de análise;	A ênfase na interpretação é menos pronunciada, onde o pesquisador estabelece os parâmetros de interesse da pesquisa;
O contexto é relevante para a análise;	A pesquisa dá pouca atenção ao contexto;
Busca-se compreender processos organizacionais;	Tende a lidar menos com aspectos processuais da realidade organizacional;
Abordagem não estruturada permitindo maior flexibilidade na coleta de informações para análise;	Acarreta preparação rigorosa de uma estrutura de coleta de dados;
Fontes de dados: observação participante, entrevista/conversação transcrita e documentos;	Tende a usar uma só fonte de dados;
Concebe a realidade organizacional como algo na qual as pessoas participam ativamente do planejamento;	Apresenta a realidade organizacional como um ambiente estático;
Procura obter e reter proximidade para o fenômeno no qual está inserido.	O pesquisador pode não ter envolvimento nas organizações.

Fonte: (BRYMAN (1989) apud SOUZA, 2005, p. 7)

A abordagem metodológica aplicada nesta dissertação foi tanto a pesquisa quantitativa quanto a qualitativa. Silva e Menezes apresentam as características desses tipos de pesquisa: “Qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” e quantitativa “considera que tudo pode ser quantificável o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las”. (SILVA & MENEZES, 2005, p. 20)

Do ponto de vista de seus objetivos, uma pesquisa pode ser classificada como exploratória, descritiva ou explicativa. Gil (1991) apud Silva e Menezes, (2005).

Quadro 4 – Classificação da pesquisa do ponto de vista de seus objetivos:

	Exploratória	Descritiva	Explicativa
Característica	Proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses.	Descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.	Identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.
Recursos	Levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão.	Uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática.	Quando realizada nas ciências naturais, requer o uso do método experimental, e nas ciências sociais requer o uso do método observacional.
Forma	Pesquisas bibliográficas e estudos de caso.	<i>Survey</i> .	Pesquisa experimental e pesquisa <i>expost-Facto</i> .

Fonte: (GIL (1991) apud SILVA & MENEZES, 2005, p. 21)

Em relação aos objetivos, a pesquisa apresenta-se como descritiva. As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Assim, afirmam as autoras, “a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática”. Assim, assume a forma generalizada de levantamento. (SILVA & MENEZES, 2005, p. 21)

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos utilizados, conforme Silva e Menezes (2005), uma pesquisa pode ser classificada como: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, levantamento (*survey*), pesquisa *expost-facto*, pesquisa ação e pesquisa participante.

Quadro 5 – Tipos de procedimentos técnicos utilizados para uma pesquisa.

Procedimento	Descrição
Pesquisa Bibliográfica	Elaborada a partir de material já publicado (livros, artigos de periódicos, Internet).
Pesquisa Documental	Elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico.
Levantamento (<i>Survey</i>)	Envolve a interrogação direta das pessoas por meio de questionários, telefonemas, entrevistas pessoais, e-mail, etc.
Estudo de Caso	Envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento.
Pesquisa Expost-Facto	Quando o “experimento” se realiza depois dos fatos.
Pesquisa Ação	Concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.
Pesquisa Participante	Desenvolve-se a partir da interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas.

Fonte: (GIL (1991) apud SILVA & MENEZES, 2005, p. 21)

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa se caracteriza como pesquisa bibliográfica, documental e levantamento. Com os três tipos diferentes de fontes: pesquisa bibliográfica, levantamento e a pesquisa documental, a contextualização e o cruzamento desses diferentes tipos permitem maior corroboração das análises e, conseqüentemente, maior consistência do estudo realizado. Portanto, afirmam os autores, “uma pesquisa pode ser bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, pesquisa *expost-facto*, pesquisa ação ou pesquisa participante”. (SILVA & MENEZES, 2000, p. 21; GIL, 1993, p. 48)

A análise dos dados coletados é a parte central da construção da teoria a partir dos estudos realizados. Assim, para Yin (2001) apud Souza (2005):

...a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas ou recombinar as evidências tendo em vista proposições iniciais de um estudo. Para tanto, o autor sugere que se adote inicialmente uma estratégia analítica geral, seguindo depois as proposições teóricas para desenvolvimento da descrição do caso. Outra forma de análise dos dados é

na falta de proposições teóricas, mais adequada às abordagens exploratória e descritiva, do que explanatória. (YIN (2001) apud SOUZA, 2005, p.12)

Portanto, o processo de análise dos dados desdobra-se em três fases principais: redução dos dados, apresentação dos mesmos e elaboração e verificação das conclusões. Nessa perspectiva, de acordo com Silva e Menezes (2005), “a análise deve ser feita para atender aos objetivos da pesquisa e para comparar e confrontar dados e provas com o objetivo de confirmar ou rejeitar a(s) hipótese(s) ou os pressupostos da pesquisa”. (SILVA & MENEZES, 2000, p. 35)

Quadro 6 – Síntese da metodologia científica aplicada nessa dissertação.

Natureza	Abordagem	Objetivos	Procedimentos técnicos	Instrumento
Aplicada	Quantitativa e qualitativa	Descritiva	Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Levantamento (Survey).	Questionário de múltiplas escolhas.

Fonte: próprio autor da pesquisa.

3.2 AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO COLETIVO DE PASSAGEIROS

O relatório executivo da ANTAQ (2013) apresenta a navegação fluvial como sendo o mais importante meio de transporte de pessoas na região amazônica. Assim, expõe o relatório: “Ao mesmo tempo, a sua dinâmica econômica, suas peculiaridades operacionais e as informações quantitativas e qualitativas da atividade são pouco conhecidas e sistematizadas”. (ANTAQ, 2013, p. 11). Nesse sentido, o propósito de avaliação de prestação de serviços de transporte aquaviário coletivo de passageiros deve ser precedido por indicador que representa uma informação individual ou coletiva, a respeito de um determinado tema ou objeto de estudo, onde se deseja parametrizar, aferir, mensurar ou verificar. Portanto, iniciaremos uma análise de indicadores desenvolvidos por diversos autores. Nessa perspectiva, após a escolha dos indicadores, verificamos os modelos de avaliação desenvolvidos nas academias, pois esses modelos desempenham importante papel de referência e agem como prescrição para que os gestores públicos possam formular políticas públicas,

essenciais para prestação de serviços de qualidade à população ribeirinha do Rio Madeira em Porto Velho-RO, em especial, aos idosos e pessoas com necessidades especiais.

Definição de Indicador, de acordo com Prestes (2010): “O vocábulo "indicador" é proveniente do latim *indicare*, cujo significado é destacar, mostrar, anunciar, tornar público, estimar; que são necessidades de vários campos da atividade humana, estabelecendo relações causais entre fatos que possam guardar dependências entre si”. (PRESTES, 2010, p.48). Os indicadores são modelos representativos, concisos e fáceis de interpretar que são usados para esclarecer as características principais de determinado objeto de análise (CEROI, 2004, apud VILLELA et al., 2008, p. 1)

Segundo Cavalcanti e Souza (2000), os indicadores são considerados como instrumentos que simplificam fenômenos complexos e abstratos numa forma quantificável, reduzindo grande quantidade de informações a um número apropriado de parâmetros para análise. Sua utilização permite revelar condições e ao mesmo tempo tendências, apontando aspectos deficientes ou aqueles que necessitam de intervenção (CAVALCANTI & SOUZA, 2000, p. 8). Ou ainda, Queiroz (2014), que recepciona o entendimento de Villela et al. (2008) e expõe:

Um indicador deve ser uma forma objetiva de medir a situação real comparativamente a um padrão previamente estabelecido e de acordo com a estratégia corrente. O indicador só faz sentido quando é utilizado pela área completamente responsável por sua gestão. Indicadores são variáveis que, socialmente dotadas de significado adicional àquele derivado de sua própria configuração científica, refletem de forma sintética uma preocupação social e a insere coerentemente no processo de tomada de decisão (VILLELA et al., 2008 apud QUEIROZ, 2014, p. 47)

Assim, os indicadores representam uma informação individual ou coletiva, a respeito de um determinado tema ou objeto de estudo, onde se deseja parametrizar, aferir, mensurar ou verificar. Enfim, ele serve como ferramenta para tomadas de decisão.

Indicador no transporte aquaviário de passageiro, para Ferreira et al (2009), tanto a ANAC quanto a ANTT utilizam indicadores de qualidade a serem aplicados

aos serviços adequados consolidados em leis ou resoluções. Os autores indicam que, em relação à ANTAQ, a Resolução nº 912, de 23 de novembro de 2007, consigna “sobre indicadores de serviços adequados, porém não prescreve como calculá-los. Apenas dispõe sobre a definição de serviços adequados”. (FERREIRA et al, 2009, p.3). Os autores propõem construir indicadores para mensurar, “na visão do passageiro, a qualidade do serviço adequado ao transporte hidroviário de passageiros na Região Amazônica”. (FERREIRA et al, 2009, p.6).

Destarte, segundo os autores, para construção desses indicadores técnicos, foram considerados os requisitos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, continuidade, atualidade, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e fretes e preservação do meio ambiente, em conformidade com a Resolução ANTAQ, nº 912/2007.

Então, os indicadores apresentados serão utilizados com o fim de representar características específicas do que está sendo analisado, e os índices, formados por conjuntos de indicadores, como parâmetros para a tomada de decisão, respeitando os requisitos acima referidos.

Posto isto, Arruda et al. (2012) afirma que inicialmente o desenvolvimento dos indicadores, necessários “para a elaboração do sistema de avaliação de desempenho, se encontra em trabalhos já publicados, considerando algumas adaptações em seus resultados provenientes de estudos posteriores”. (CARVALHO et al, 2008, CEFTRU/ANTT, 2008 e VASCONCELLOS et al., 2007 apud ARRUDA, 2012, p. 44). Portanto, os indicadores para serviços de transporte fluvial desenvolvidos nessa dissertação tiveram como base vários estudos já desenvolvidos nessa área de conhecimento, em especial, os estudos de proposição de indicadores de desempenho aplicado ao transporte coletivo de passageiro.

Assim, os indicadores apresentados nessa dissertação são utilizados como instrumentos de medida de avaliação, com inúmeras aplicações de naturezas diferentes.

Quadro 7 - Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado da embarcação (IGSAE)

INDICADOR	I j	RAZÕES
IGSAE	(ICL)	Número de passageiros satisfeitos com a conservação e limpeza pelo número de passageiros avaliadores
	(ISL)	Número de passageiros satisfeitos com a lotação pelo número de passageiros avaliadores
	(IC)	Número de passageiros satisfeitos com o nível de conforto pelo número de passageiros avaliadores
	(IAINE)	Número de passageiros satisfeitos com a acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais pelo número de passageiros avaliadores
	(II)	Número de passageiros satisfeitos com o nível de incidentes pelo número de passageiros avaliadores
	(IF)	Número de passageiros satisfeitos com a fiscalização pelo número de passageiros avaliadores
	(IIS)	Número de passageiros satisfeitos com o nível de informação pelo número de passageiros avaliadores
	(IHT)	Número de passageiros satisfeitos com habilidade da tripulação pelo número de passageiros avaliadores
	(ITT)	Número de passageiros satisfeitos com tratamento dispensado pela tripulação pelo número de passageiros avaliadores
	(IFE)	Número de passageiros satisfeitos com as frequências das embarcações pelo número de passageiros avaliadores
	(IPE)	Número de passageiros satisfeitos com a pontualidade das embarcações pelo número de passageiros avaliadores
	(ISOV)	Número de passageiros satisfeitos com o serviço oferecido pela embarcação compatível com o valor cobrado pelo número de passageiros avaliadores
	(IDV)	Número de passageiros satisfeitos com a duração da viagem com o valor cobrado pelo número de passageiros avaliadores

Legenda:

IGSAE = indicador médio global de serviço adequado embarcação

ICL = indicador de conservação e limpeza

ISL = indicador de lotação

IC = indicador de nível de conforto

IAINE = indicador de nível da acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais

II = indicador nível de incidentes

IF = indicador de fiscalização

IIS = indicador informações de segurança e serviços

IHT = indicador de habilidade da tripulação

ITT = indicador tratamento dispensado pela tripulação

IFE = indicador de frequências das embarcações

IPE = indicador pontualidade das embarcações

ISOV = indicador de serviço oferecido pela embarcação compatível com o valor cobrado

IDV = indicador de duração da viagem com o valor cobrado

Fonte: adaptado de Ferreira et al, 2009.

O cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado da Embarcação (IGSAE) é determinado pela equação a seguir apresentada:

$$IGSAE = \frac{\sum_{j=1}^n I_j}{n}$$

Quadro 8 - Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT)

INDICADOR	I _j	RAZÕES
IGSAT	(IAC)	Número de passageiros satisfeitos com os assentos e cobertura nos terminais de passageiros pelo número de passageiros avaliadores
	(IPA)	Número de passageiros satisfeitos com posto de atendimento ao usuário pelo número de passageiros avaliadores
	(IB)	Número de passageiros satisfeitos com os banheiros do terminal pelo número de passageiros avaliadores.
	(IFS)	Número de passageiros satisfeitos com a fiscalização dos serviços pelo número de passageiros avaliadores
	(ITA)	Número de passageiros satisfeitos com a acessibilidade ao terminal para idosos e portadores de necessidades especiais pelo número de passageiros avaliadores
	(ISOT)	Número de passageiros satisfeitos com serviço oferecido pelo terminal compatível com o valor cobrado pelo número de passageiros avaliadores
	(IVC)	Número de passageiros satisfeitos com atendimento oferecido pelo terminal compatível com o valor cobrado pelo número de passageiros avaliadores

Legenda:

IGSAT = indicador médio global de serviço adequado do terminal

IAC = indicador assentos e cobertura nos terminais de passageiros

IPA = indicador do posto de atendimento ao usuário

IB = indicador dos banheiros do terminal

IFS = indicador de fiscalização dos serviços

ITA = indicador de acessibilidade do terminal para idosos e portadores de necessidades especiais

ISOT = indicador de serviço oferecido pelo terminal compatível com o valor cobrado

IVC = indicador de atendimento oferecido pelo terminal compatível com o valor cobrado

Fonte: adaptado de Ferreira et al, 2009.

O cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT) Porto Cai n'Água, localizado no rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO, (IGSAT) é determinado pela equação abaixo apresentada:

$$IGSAT = \frac{\sum_{j=1}^n I_j}{n}$$

Para que os critérios inseridos nas dimensões da qualidade em serviços de transporte aquaviário coletivo de passageiros pudessem ser compreendidos ao serem avaliados pelos usuários, o modelo proposto foi elaborado a partir de cinco categorias adaptadas do modelo proposto por Reis e Freitas (2010) apud Reis (2011). O propósito de avaliar o transporte aquaviário coletivo de passageiros à luz de critérios relacionados com a Resolução ANTAQ, nº 912, foi gerar um modelo próprio baseado em diversos autores que tiveram trabalhos já publicados nessa área de conhecimento, além de considerar algumas adaptações em seus resultados provenientes de estudos posteriores. As categorias são estabelecidas a seguir:

Embarcação: barcos utilizados por passageiros para efetuar deslocamentos entre cidades ribeirinhas;

Terminal: Porto Cai n'Água, localizado no Rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO;

Atendimento: habilidade e tratamento dos operadores do serviço;

Tempo: frequência e pontualidade das embarcações;

Valor agregado: compatibilidade do valor pago de tarifa com o nível do serviço oferecido.

3.2.1 Desenvolvimento do questionário

A efetivação do modelo proposto envolve a interrogação direta das pessoas por meio de questionário orientado por um entrevistador. Assim, conforme citado por Reis (2011), “as perguntas devem ser apresentadas exatamente com as mesmas palavras, sempre na mesma ordem e com as mesmas opções de respostas a todos os respondentes”. (REIS, 2011, p. 52). Dessa forma, todos os entrevistados terão a oportunidade de responder as mesmas perguntas. Com isso, as respostas terão resultados padronizados.

O quadro 9 apresenta a estrutura do questionário utilizado na pesquisa de campo, apresentado no apêndice C. No questionário, foram inseridos quatro blocos, apresentados a seguir: Bloco A: compreenderá questões relacionadas ao perfil dos respondentes; Bloco B: mensuração dos vinte critérios a serem avaliados por meio da escala contínua; Bloco C: compreenderá questões relacionadas ao aspecto ambiental e Bloco D: espaço dedicado a coletar críticas e sugestões dos usuários.

Quadro 9 - Estrutura do questionário utilizado na pesquisa de campo

Determinação do perfil do usuário		Avaliação das categorias	Questões	Aspecto Ambiental		BLOCO D	
BLOCO A	Localidade	Embarcação	01 - 07	Descarte lixo	BLOCO C		Espaço livre para que o usuário possa expressar suas críticas e sugestões
	Gênero	Terminal	08 - 12	Orientações descarte lixo			
	Faixa etária	Atendimento	13 - 14	Construção hidrelétrica			
	Escolaridade	Tempo	15 - 16				
	Renda	Valor agregado	17 - 20				
	Motivo da viagem	Foi oferecida uma opção de resposta denominada N.A. (Não Avaliado) para os usuários que desejarem não avaliar determinado(s) critério(s).					
	Frequência das viagens						
	Forma de pagamento						
	Cor ou raça						
	Local de nascimento						
	Local de nascimento do seu pai						
	Local de nascimento de sua mãe						

Fonte: adaptado de REIS, 2011, p. 52

A opção de resposta denominada N.A. (Não Avaliado) para os usuários que desejarem não avaliar determinado(s) item(s) deu-se pelo fato de tal opção de resposta, proporcionar ao respondente maior liberdade para suas respostas, pois, se

desconhece ou ainda não experimentou determinado item é coerente não avaliar. Assim a análise se torna mais verdadeira e precisa. (REIS, 2011, p. 52).

O método que estabelece a classificação dos dados foi adaptado de Reis (2011, p. 55) que expõe que “a classificação foi atribuída à análise por proporcionar adequação da avaliação realizada pelos usuários, que teriam suas respostas classificadas em um conjunto de classes para expressar o grau de satisfação”. Frisa-se que a inclusão de classes, conceitos e limites permitiu que o resultado do estudo do transporte fluvial de passageiro passasse a ser quantificado e qualificado e assim analisado pela satisfação aferida pelos usuários desse serviço.

O Quadro 10 apresenta essas classes, conceitos e limites estabelecidos. O Quadro 11 define o conceito de satisfação e insatisfação dos usuários de transporte fluvial coletivo de passageiros.

Quadro 10 - Classes, conceitos e limites estabelecidos

Classes	Conceitos	Limites
A	Excelente	9 -- 10
B	Muito bom	8 -- 9
C	Bom	7 -- 8
D	Regular satisfatório	6 -- 7
E	Regular insatisfatório	5 -- 6
F	Ruim	4 -- 5
G	Muito ruim	3 -- 4
H	Péssimo	0 -- 3

Fonte: adaptado de Moraes (2009) apud REIS, 2011, p. 55

Quadro 11 - Conceito de satisfação e insatisfação

CONCEITOS DE SATISFAÇÃO		CONCEITOS DE INSATISFAÇÃO	
CLASSE	CONCEITO	CLASSE	CONCEITO
A	Excelente	E	Regular insatisfatório
B	Muito bom	F	Ruim
C	Bom	G	Muito ruim
D	Regular satisfatório	H	Péssimo

Fonte: próprio autor da pesquisa

Escala de julgamento utilizada, a abordagem baseada em somatório compreende uma série de afirmações relacionadas ao objeto pesquisado. Portanto, os avaliadores não devem só informar se estão satisfeitos ou insatisfeitos com uma afirmação, mas também qual o grau dessa satisfação. A cada célula de resposta é atribuído um número que reflete a direção da atitude do avaliador em relação a cada afirmação. (MATTAR, 1999, 216). Posto isto, e os dados dessa dissertação serem também quantitativos, os objetos descritos podem ser identificados e quantificados. Reis (2011, p. 51) afirma que as medidas métricas são apropriadas para pesquisas que envolvem níveis de satisfação.

Destarte, utiliza-se uma escala de julgamento não comparativa para medir o grau de satisfação dos usuários do transporte fluvial pesquisado. Essa escala consiste em uma série de afirmações, tal que o avaliador demonstra o seu grau de satisfação ou insatisfação em relação a cada afirmação, escolhendo um termo que reflita sua atitude em relação ao objeto.

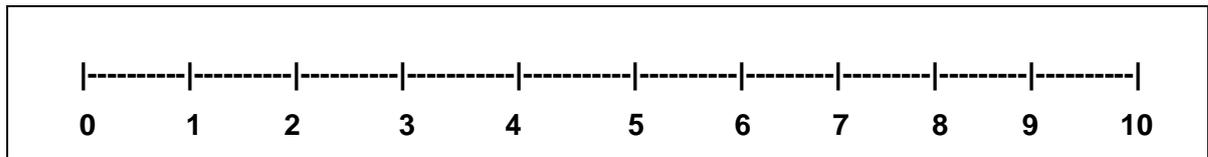
Conforme citado por Reis (2011), a escala de julgamento não comparativa é também conhecida como escala monádica. Assim, neste tipo de escala, afirma o autor, evidencia que “o objeto de estímulo é escalonado independentemente dos outros objetos no conjunto de estímulos. Assim, os entrevistados empregam qualquer padrão de classificação que lhes parecer mais apropriado”. (MALHOTRA, 2008 apud REIS, 2011, p.52)

Ainda de acordo com Reis (2011):

Esse tipo de escala solicita aos entrevistados que classifiquem os objetos fazendo uma marca no local que julguem adequados em uma linha que vai de um extremo ao outro da variável. Dessa forma, os entrevistados não ficam restritos a fazer a seleção entre marcas previamente fixadas pelo pesquisador. (REIS, 2011, p.52)

Assim sendo, a escolha da escala não comparativa para julgamento dos critérios utilizada nesta dissertação se deu pelo fato desse tipo de escala fornecer uma linha contínua para que o avaliador possa marcar. É também fácil de ser construída e analisada.

Figura 01- Escala de julgamento utilizada



Fonte: adaptado de Malhotra (2008) apud Reis (2011, p. 52)

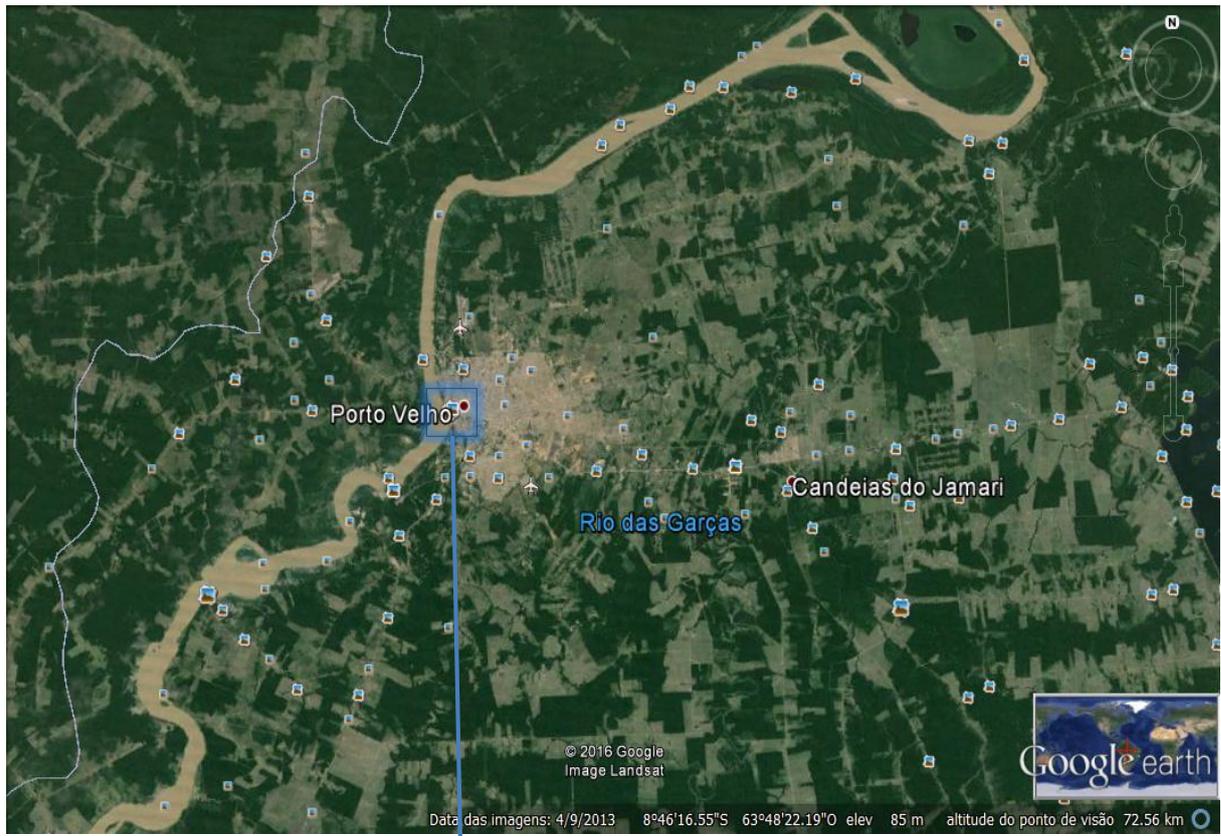
3.3 DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo considerada nesta dissertação abrange as comunidades ribeirinhas localizadas à margem da bacia hidrográfica do Rio Madeira, que utilizam o transporte fluvial de passageiro. Segundo Jabur (2014, p. 8), o Rio Madeira é um dos principais rios do Brasil e é um importante afluente do Rio Amazonas. Afirmar ainda a autora que o Rio Madeira banha três países, o Brasil, Bolívia e Peru, sendo um dos principais rios da América do Sul. Ele é essencial para a economia da Região Amazônica, pois proporciona o transporte hidroviário de carga e passageiro, assim, constitui-se em um dos principais modais de transporte da Região Amazônica.

O Rio Madeira inicia na Cordilheira dos Andes, conforme citado por Jabur. “Ele é formado por três rios andinos: Beni e Mamoré, em território boliviano, e Madre de Dios, no Peru. Chega ao Brasil pelo sul do estado de Rondônia e, além de banhar Rondônia, atravessa o estado do Amazonas no percurso até a foz”. (JABUR, 2014, p. 9)

O Rio Madeira recebe este nome, pois nos períodos de cheia, o nível sobe e inunda as margens, trazendo troncos e restos de madeira das árvores. Jabur afirma que o primeiro registro conhecido da denominação Rio Madeira “data de 1637 e foi realizado pelo capitão-mor da primeira expedição portuguesa que percorreu a região do Alto Madeira”. (JABUR, 2014, p. 10). Discorre ainda a autora que o Rio Madeira era denominado pela nação quéchua, como Cuyari, vocábulo na língua quéchua derivado do verbo cuyari, que significa amor.

Figura 3 – Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO



Fonte: Google Earth.



Fonte: acervo do autor da pesquisa

Os recursos materiais utilizados na aplicação da metodologia desta pesquisa são agrupados neste tópico. Os recursos computacionais utilizados: *Google Earth* e *Microsoft Office Excel*. Os tratamentos dos dados foram feitos com auxílio do *software Excel*, do programa *Office*, da *Microsoft*. Esse programa possui vários recursos para realizar cálculos, bem como muitas funções matemáticas e estatísticas. Assim, utilizou-se tabelas e recursos estatísticos como: universo estatístico ou população estatística; amostra; distribuição de frequências; amplitude de uma classe; frequência relativa de uma classe; representações gráficas de uma distribuição de frequências; histograma; medidas de posição e medidas de dispersão. Todos disponíveis para aplicação no *software Excel*.

Materiais e equipamentos utilizados nos trabalhos de campo: pranchetas de mão; camisetas com logotipo (Mestrado Unieuro); formulários para as pesquisas; câmara fotográfica digital; veículo para transporte e apoio ao pesquisador e equipamentos de comunicação móveis (telefone celular), computador e *notebook*.

3.3.1 População e amostragem

Segundo Silva e Menezes (2005), população ou universo da pesquisa é a totalidade de pessoas que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo. Ainda conforme as autoras, “amostra é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano. A amostra pode ser probabilística e não-probabilística”. (SILVA e MENEZES, 2005, p. 32)

Dessa forma, os avaliadores foram escolhidos por meio de uma amostragem não-probabilística acidental. Na amostragem não-probabilística acidental, a chance de cada elemento da população ser incluído na amostra é desconhecida e é caracterizada por ser compostas por acaso, com pessoas que vão aparecendo. Para Malhotra (2008), “nesse tipo de amostragem, os avaliadores são escolhidos porque se encontram no lugar exato e no momento certo”. (MALHOTRA, (2008) apud REIS, 2011, p. 56)

A coleta de dados baseou-se numa amostra da população composta pelos usuários de transporte aquaviário coletivo de passageiros, que embarcaram e

desembarcaram no Porto Cai n'Água, localizado no Rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO. Na composição da amostra, utilizou-se a técnica amostragem não-probabilística acidental. Todavia, o tamanho da amostra foi calculado como se fosse de amostragem aleatória simples, com índice de confiança de 90%. O erro amostral tolerável para o estudo foi de 7,5%, calculado com apoio na seguinte equação:

$$n = \frac{Z_{\alpha/2}^2 \cdot 0,25}{E^2}$$

Onde:

n = a primeira aproximação do tamanho da amostra

E = o erro amostral tolerável (Ex.: 7,5%; = 0,075)

Percentil $1 - \frac{\alpha}{2}$ da distribuição normal, no caso para 90% de confiança

$\alpha = 0,1$ para confiança de 90% de confiança

$z_{\alpha/2} = 1,645$, conforme tabela normal padrão

Variância adotada = 0,25, uma vez que a real não é conhecida

Assim,

$$n = (1,645^2) * 0,25 / (0,075^2)$$

$$n = 2,706025 * 0,25 / 0,005625$$

$$n = 0,676506 / 0,005625$$

$$n = 120$$

Então, a amostra da população foi composta por 120 avaliadores usuários de transporte fluvial coletivo de passageiros, que embarcaram e desembarcaram no Porto Cai n'Água.

Enfim, uma pesquisa empírica é uma investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenômeno a ser estudado. Portanto, a coleta dos dados é o elemento fundamental. Assim é essencial descrever a forma como os dados foram obtidos.

Dessa forma, com o objetivo de analisar a conformidade e consistência do questionário apresentado na pesquisa, foi realizado inicialmente um levantamento bibliográfico da literatura apropriada. Posteriormente, foi feita uma pesquisa de campo utilizando um questionário, tendo como população-alvo as comunidades ribeirinhas do Rio Madeira.

A abordagem realizada aos avaliadores foi pessoal, com a apresentação do pesquisador, informando o caráter científico da pesquisa e do objeto de estudo a ser avaliado: o serviço de transporte aquaviário coletivo de passageiro. A coleta de dados ocorreu nos dias 11 a 15 de janeiro de 2016, nos horários entre 8h e 12h e 14h e 18h. Cada entrevista durou em média 12 minutos. O questionário foi aplicado no Porto Cai n'Água, localizado no Rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO. Foi realizada pesquisa com passageiros embarcados, onde foi aplicado questionário aos passageiros antes da partida das embarcações.

Enfim, em síntese, a trajetória metodológica apresentada nesta dissertação foi, quanto à metodologia adotada, a típica classificação de pesquisa de Silva e Menezes, ou seja: de acordo com a natureza; com a abordagem do problema; com os objetivos; com os procedimentos técnicos. Quanto à natureza, apresenta-se como pesquisa aplicada. Do ponto de vista da abordagem do problema, o estudo é classificado como qualitativo e quantitativo. Com relação aos objetivos, a pesquisa apresenta-se como descritiva. Sob a ótica dos procedimentos técnicos, a pesquisa se caracteriza como pesquisa bibliográfica, documental e levantamento. Com três tipos diferentes de fontes: pesquisa bibliográfica, levantamento e a pesquisa documental. A contextualização e o cruzamento desses diferentes tipos permitem maior corroboração das análises e, conseqüentemente, maior consistência do estudo realizado.

CAPÍTULO 4:

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS COLETADOS

A análise dos resultados é a parte central da ação para analisar o transporte fluvial de passageiro. Assim, neste capítulo, será apresentada uma análise das audiências públicas realizadas pela ANTAQ, em seguida será apresentada a pesquisa de campo para verificar o conceito de satisfação dos usuários do transporte fluvial de passageiro realizado no Rio Madeira. Serão apresentadas, ainda, as especificidades de cada objeto da pesquisa e os resultados obtidos. Enfim, o resultado da pesquisa é complementado com as críticas dos gestores públicos.

4.1 ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELA ANTAQ

O presente tópico tem como proposta analisar as audiências públicas realizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ nos anos de 2005 a 2009, a fim de evidenciar a evolução das contribuições proferidas pela sociedade civil e pelas empresas operadoras dos transportes aquaviários.

Sendo assim, iniciaremos percorrendo os entendimentos dos estudiosos das audiências públicas. Neste sentido, segundo Bosco (2002, p. 148), a audiência pública tem sua gênese no direito anglo-saxão, baseado no direito inglês e no princípio de justiça natural, e no direito estadunidense proveniente do princípio do devido processo legal.

A constituição brasileira de 1988, definida por alguns autores como “Constituição Cidadã”, trouxe a seu corpo um grande incentivo à participação popular na fiscalização das ações do poder público.

Neste sentido, Taetti (2011, p. 1) indica que é certo que a participação da sociedade civil no Brasil evoluiu após a instituição do regime democrático. No entanto, “não foi capaz de resolver as desigualdades e demandas sociais apresentadas, fato este que resultou na reivindicação, por partes dos atores sociais, de espaços e instituições que possibilitassem a participação de todos nos processos de decisão”.

(TAETTI, 2011, p. 1). Sendo assim, a sociedade civil reivindicou um espaço no qual pudesse atuar na discussão, definição e controle dos atos e das políticas públicas.

Dessa forma, a audiência pública é um instrumento posto à disposição dos órgãos públicos para, em sua área de atuação, promover o debate com a sociedade civil e os atores envolvidos, com o propósito de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Além disso, servir como instrumento para serem apresentadas propostas e críticas.

Para Souto (2012, p. 303), as audiências públicas servem para assegurar o cumprimento do princípio democrático disposto na Constituição Federal de 1988, e é um “instrumento para que os administrados” e a sociedade civil “utilizem para tomar conhecimento prévio do conteúdo e opinem na formulação das normas que afetem suas rotinas e direitos”. (SOUTO, 2012, p. 303).

A Reforma do Estado brasileiro da década de 1990 trouxe uma nova proposta de rever a forma de sua intervenção no domínio econômico, especialmente na prestação de serviços públicos à sociedade. Como já mencionado anteriormente, foi nesse cenário de grandes incertezas que surgiram as Agências Reguladoras brasileiras. Sendo assim, verificaremos as audiências públicas realizadas no âmbito da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Nesse sentido, Souto discorre sobre Agências Reguladoras e sua proximidade com os atores da regulação. Nesse sentido, ele recepciona o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

(...) além da especialização, flexibilidade, independência e celeridade, estas entidades se caracterizam, sobretudo, pela proximidade e abertura social de sua ação em relação aos administrados interessados, e a possibilidade de promover negociações em procedimentos participativos e, não menos importante, de atuar, em certos casos, com poderes ‘para-jurisdicionais’ para evitar intermináveis conflitos entre administrado e Estado. Em teoria, o princípio da participação tem plena aplicação em vários aspectos em que o instituto pode ser analisado, mas a sua importância sobressai principalmente pela criação de uma conexão administrativa imediata e despolitizada, às vezes bastante interativa, entre a agência e o administrado interessado. (SOUTO, 2012, p. 304)

Souto chama a atenção para as leis que instituíram as Agências Reguladoras, em virtude da importância dada a realização de audiências públicas,

pois sem as audiências públicas, argumenta o autor, não a legitimação das decisões emanadas dos agentes reguladores, sendo necessário o atendimento do princípio da participação democrática para a realização da função regulatória.

Nessa perspectiva, conforme discorrem os estudiosos de audiências e consultas públicas, a participação dos administrados e da sociedade civil nas decisões tomadas no âmbito das Agências Reguladoras representa uma evolução no trato da democracia. Assim, segundo Bosco:

“a vantagem a garantia objetiva de razoabilidade para o administrado é mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública a respeito da juridicidade e da conveniência da atuação da Administração; é garantia objetiva de transparência dos procedimentos estatais ...”. A audiência pública mostra-se um mecanismo eficiente na busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de definição das prioridades de investimentos estatais nas chamadas políticas públicas, uma das atribuições dos governantes que maiores críticas tem gerado nos últimos tempos. (BOSCO, apud GORDILLO, 2002, p. 155)

Assim, a democracia participativa é indispensável no atual modelo das Agências Reguladoras brasileiro e o seu êxito depende do fortalecimento dos mecanismos democráticos de intervenção dos administrados e da sociedade civil no processo de tomadas de decisão no âmbito dessas agências reguladoras. Nessa sequência, de nada adiantaria o mero ato formal de audiências públicas, se as contribuições dos administrados e da sociedade civil não forem aceitas ou de certa forma não forem analisadas pelos entes reguladores.

Por fim, as transformações sociais ocorridas ao longo do tempo fizeram com que a participação social fosse mais ativa democraticamente. Sendo assim, a partir desse entendimento é que iniciaremos uma análise das audiências públicas realizadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) nos anos de 2005 a 2009, a fim de evidenciar a evolução das contribuições proferidas pela sociedade civil e pelas empresas operadoras do transporte aquaviário.

Gráfico 1: contribuições apresentadas para as audiências públicas

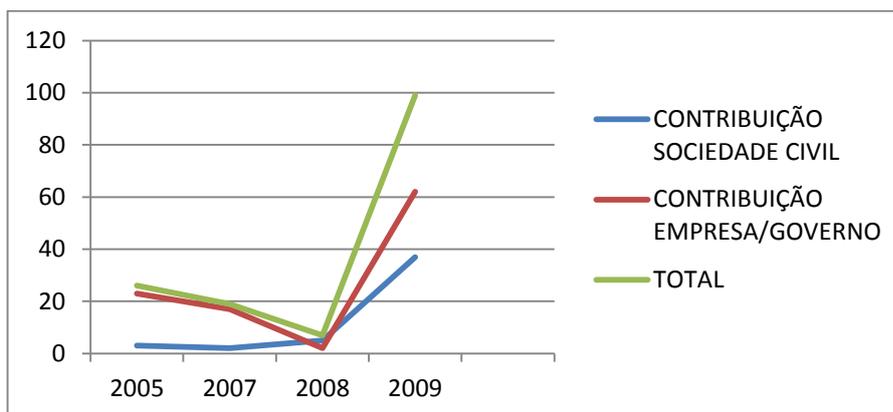


Gráfico elaborado pelo autor

Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/AudienciaPública.asp>>

Acesso em: 25 junho de 2015.

Obs.: Não houve audiência pública no âmbito da ANTAQ no exercício de 2006.

O Gráfico 1 apresenta o número total de contribuições apresentadas para as audiências públicas realizadas no âmbito da ANTAQ. Como se pode observar, houve no período avaliado aumento significativo de 1.133,33% nas contribuições apresentadas pela sociedade civil e de 169,56% nas contribuições apresentadas pelas empresas administradas/governos. É importante observar que esse aumento ocorreu, em uma primeira análise, em virtude de uma significativa divulgação das audiências públicas no âmbito da ANTAQ.

Gráfico 2: contribuições para as audiências apresentadas pelas empresas/governos

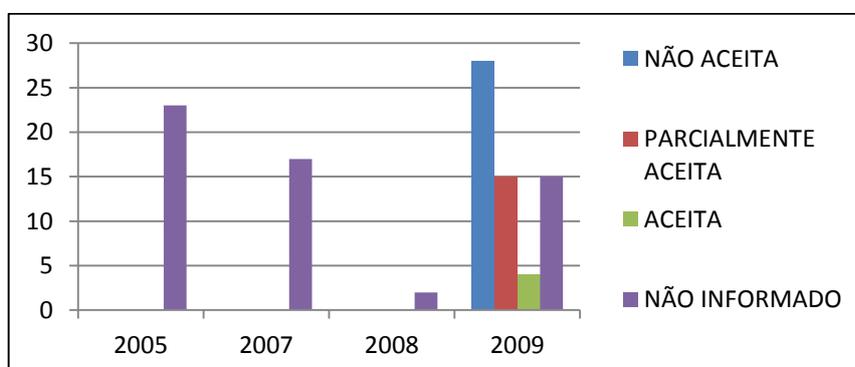


Gráfico elaborado pelo autor

Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/AudienciaPública.asp>>

Acesso em: 25 junho de 2015.

Obs.: Não houve audiência pública no âmbito da ANTAQ no exercício de 2006.

O Gráfico 2, por sua vez, apresenta o quantitativo de contribuições apresentadas pelas empresas/governos e o número de contribuições aceitas pela ANTAQ. Nos anos de 2005, 2007 e 2008, não há informações de contribuições aceitas ou não. Já para o ano de 2009, foi observado que, das contribuições apresentadas, 6,45% foram aceitas, 24,19% foram parcialmente aceitas, 45,16% não foram aceitas e, por fim, 24,19% não há informação quanto a sua aceitação ou não.

Gráfico 3: contribuição para as audiências apresentadas pela sociedade civil

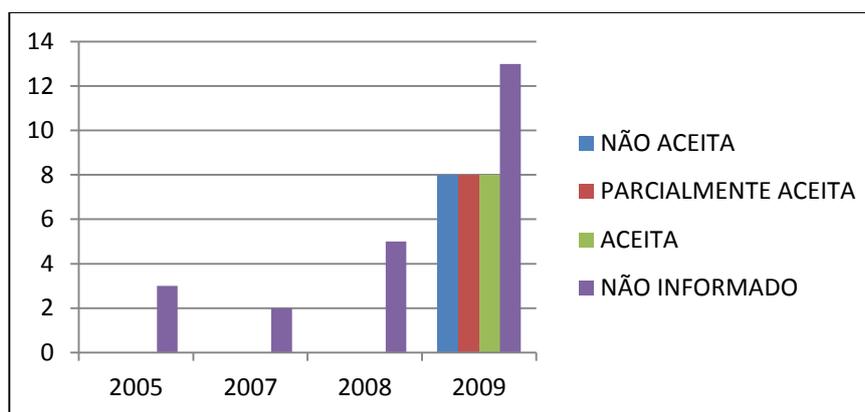


Gráfico elaborado pelo autor

Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/AudienciaPública.asp>>

Acesso em: 25 junho de 2015.

Obs.: Não houve audiência pública no âmbito da ANTAQ no exercício de 2006.

Já o Gráfico 3 apresenta o quantitativo de contribuições apresentadas pela sociedade civil e o número de contribuições aceitas pela ANTAQ. Nos anos de 2005, 2007 e 2008, não há informações de contribuições aceitas ou não. Já para o ano de 2009, foi observado que, das contribuições apresentadas, 21,62% foram aceitas, 21,62% foram parcialmente aceitas, 21,62% não foram aceitas e, por fim, 35,14% não há informação quanto a sua aceitação ou não.

Destaque-se que as contribuições apresentadas no período pela sociedade civil foram aceitas em um percentual maior que as apresentadas pelas empresas/governos.

Detectou-se no presente estudo que o aumento nas divulgações das audiências públicas atrai novos interessados, ou seja, a difusão do canal de participação a um público maior do que os operadores de transportes aquaviários faz

com que as contribuições da sociedade civil aumentem e, sendo assim, as audiências públicas não fiquem à mercê das contribuições das empresas reguladas.

4.2 RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa quantitativa está exposta através dos blocos de respostas nos quais o questionário foi dividido. Frisa-se que todos os entrevistados responderam o questionário. Assim esse tópico se iniciará pelo perfil dos usuários do transporte fluvial de passageiro que responderam os questionários. São os blocos: perfil dos respondentes; aspecto ambiental na utilização do transporte fluvial; nível de satisfação dos usuários das embarcações e nível de satisfação dos usuários do terminal Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO. Para analisar as críticas dos especialistas em transportes aquaviários, utilizou-se a abordagem qualitativa, pois este método, segundo Silva e Meneses (2005, p. 20), considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

A seguir, apresentamos o perfil dos respondentes usuários do transporte fluvial de passageiro. Assim, de acordo com os dados presentes na tabela 1, destaca-se o maior número de público masculino que utilizou o transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira.

Tabela 1: Gênero dos usuários de transporte fluvial rio Madeira

Gênero	Respondentes	Frequência
MASCULINO	68	56,7%
FEMININO	52	43,3%
TOTAL:	120	100,0%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

É possível notar que a maioria dos respondentes é do sexo masculino; sendo 68 homens e 52 mulheres, estas corresponde a 43,33%, enquanto aquele

corresponde a 56,7% da amostra válida, no que diz respeito ao gênero. Pode-se observar que o percentual posto está muito semelhante ao percentual apresentado nos dados do Censo (2010) emitidos pelo IBGE, que expõe que, no Estado de Rondônia, o número percentual de homens é 55% e o de mulheres 45%.

De acordo com os dados presentes na tabela 2, destaca-se o maior número no grupo da faixa etária entre 18 e 29 anos que utilizou o transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira.

Tabela 2: Faixa etária dos usuários de transporte fluvial no Rio Madeira

Faixa etária	Respondentes	Frequência
18 - 29	41	34,2%
30 – 39	15	12,5%
40 - 49	22	18,3%
50 - 59	18	15%
60 anos ou mais	24	20%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Quanto à idade, 34,2% dos respondentes têm entre 18 - 29 anos de idade e compõem o maior percentual entre os grupos por faixa etária. A faixa etária entre 30 – 39 obteve um percentual de 12,5%, seguido da faixa etária dos 40 aos 49 anos que totaliza 18,3%, e a faixa etária compreendida de 50 – 59 corresponde a 15% da amostra. Entretanto, o que chama a atenção é o percentual 20% dos respondentes estarem na faixa etária de 60 anos ou mais. Essa faixa etária é definida como de idosos nos termos do Art. 1º da Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003.

De acordo com os dados presentes na tabela 3, o cruzamento de dados entre a faixa etária 60 anos ou mais, tabela 2, e o nível de renda, tabela 5. Destaca-se que entre essa faixa etária e o nível de renda que prevalece é o entre R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00 que corresponde a 66,7% da amostra.

Tabela 3: Nível de renda dos idosos usuários de transporte fluvial

Nível renda idoso R\$	Respondentes	Frequência
0 – R\$ 500,00	2	8,3%
R\$ 501,00 – R\$ 1.000,00	16	66,7%
R\$ 1.001,00 – R\$ 1.500,00	2	8,3%
Acima de R\$ 1.500,00	4	16,7%
TOTAL:	24	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No cruzamento dos dados, observa-se que os dados compreendidos entre R\$ 0,00 – R\$ 500,00 representam 8,3% das amostras; de R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00, representam 66,7% das amostras; de R\$ 1001,00 a R\$ 1.500,00, representam 8,3% das amostras; acima de R\$ 1.500,00, representam 16,7% das amostras. É possível notar que a maioria dos idosos recebe benefícios ou aposentadoria e que esse valor está compreendido entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00.

Conforme dados presentes na tabela 4, os índices de escolaridade obtidos durante o período pesquisado mostraram que a maioria dos respondentes estava cursando ou havia concluído o ensino fundamental, o que demonstra um baixo nível de escolaridade dos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira.

Tabela 4: Nível de escolaridade dos usuários de transporte fluvial

Escolaridade	Respondentes	Frequência
Não alfabetizado	9	7,5%
Alfabetizado	2	1,7%
Ensino fundamental	67	55,8%
Ensino médio	33	27,5%
Ensino superior	9	7,5%
Pós-graduação	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Com relação à escolaridade, os cursos de ensino fundamental e ensino médio apresentam os maiores índices, 55,8% e 27,5%, respectivamente. Os dois juntos representam 83,3% das amostras válidas. No cruzamento dos dados entre os respondentes com ensino fundamental e o seu nível de renda, observa-se que, entre os respondentes com ensino fundamental concluído ou em conclusão, 34,3% têm renda entre R\$ 501,00 e 1.000,00; 31,3% declararam ter renda menor que R\$ 501,00; 19,4% afirmaram ter renda superior a R\$ 1.500,00 e 14,9% indicaram que sua renda fica entre os valores de R\$ 1.001,00 e R\$ 1.500,00. Assim, ficou evidenciado que os respondentes que possuem ensino fundamental são, em maioria absoluta, pessoas de baixa renda que somente trabalham ou recebem benefícios ou aposentadoria. Outro aspecto relevante é que, entre os usuários do transporte coletivo fluvial de passageiro, ninguém afirmou possuir pós-graduação e somente 7,5% declararam ter concluído ou estarem concluindo o ensino superior. Dessa forma, observa-se a dificuldade enfrentada pelos ribeirinhos para dar sequência nos estudos de nível superior, diferente de outras regiões onde o modal de transporte coletivo facilita o acesso ao ensino superior.

Segundo os dados expostos na tabela 5, observa-se que, entre os respondentes, 29,2% afirmaram receber entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00; e 28,3% declararam receber até R\$ 500,00.

Tabela 5: Nível de renda dos usuários de transporte fluvial de passageiro

Nível renda R\$	Respondentes	Frequência
0 – R\$ 500,00	34	28,3%
R\$ 501,00 – R\$ 1.000,00	35	29,2%
R\$ 1.001,00 – R\$ 1.500,00	21	17,5%
Acima de R\$ 1.500,00	30	25%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Em relação aos indicadores socioeconômicos de renda, observou-se que a amostra é predominantemente de baixa renda: 75% dos usuários de transporte fluvial respondentes ganham até no máximo R\$ 1.500,00 e destes, 80,6% possuíam apenas o ensino fundamental completo ou em conclusão.

Ao confrontar os dados da tabela nível de renda com a estatística de classificação de renda do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, depreende-se que a maioria absoluta dos respondentes pesquisados (75%) pertence à classe social “E”. Infere-se a partir das análises dos dados que os respondentes são pessoas de baixa renda. Vale lembrar que o transporte fluvial de passageiro para a grande maioria dos usuários é o único meio de transporte existente na região.

Conforme dados presentes na tabela 6, os principais motivos de viagem estão relacionados ao lazer, como visita a parentes e fazer compras. Os motivos de viagem foram divididos em: trabalho, estudo, lazer, receber aposentadoria e outros.

Tabela 6: Motivo da viagem dos usuários de transporte fluvial de passageiro

Motivo da viagem	Respondentes	Frequência
Trabalho	32	26,7%
Estudo	1	0,8%
Lazer	57	47,5%
Receber aposentadoria	4	3,3%
Outros	25	7,5%
Não informaram	1	0,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Os motivos de viagem relacionados ao lazer se destacaram em relação aos demais: 47,5% dos respondentes afirmaram utilizar os serviços por motivos de lazer, 26,7% declararam que o motivo da viagem foi por trabalho, 3,3% afirmaram que o motivo foi receber valor de aposentadoria, 0,8% não informou e 7,5% informaram que a realização da viagem foi por outro motivo.

Com relação aos dados presentes na tabela 7, as principais ocorrências da viagem foram: uma vez por mês (26,7%); duas ou três vezes por mês (11,7%) e o indicador “outros” apresentou 60,8% das amostras válidas.

Tabela 7: Ocorrência da viagem dos usuários de transporte fluvial

Ocorrência da viagem	Respondentes	Frequência
Uma vez/mês	32	26,7%
Duas a três vezes/mês	14	11,7%
Uma vez/semana	1	0,8%
Outros	73	60,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

A respeito das ocorrências das viagens dos usuários respondentes que utilizaram o serviço de transporte fluvial de passageiros no Rio Madeira, 26,7% dos respondentes disseram utilizar os serviços uma vez por mês; duas ou três vezes por mês, 11,7%, uma vez por semana, 0,8%. Enfim, o indicador da ocorrência da viagem “outros” que corresponde a 60,8% da amostra válida está relacionado principalmente à viagem efetuada geralmente para lazer, como visita a parentes, o que ocorre entre uma vez por ano e uma vez por semestre.

Com os indicadores de forma de pagamento utilizado na pesquisa, buscou levantar qual a forma de pagamento preferencialmente utilizada na viagem. Neste indicador, o respondente poderia responder a apenas uma opção, conforme contempla a tabela 8 com os resultados obtidos.

Tabela 8: Formas de pagamento dos usuários de transporte fluvial

Forma de pagamento	Respondentes	Frequência
Dinheiro	120	100%
Gratuidade	0	0%
Outros	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No que se refere à forma de pagamento utilizada pelos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira no Estado de Rondônia, nota-se que 100% dos usuários utilizaram dinheiro como meio de pagamento. Fato este que chama a atenção, pois 20% dos respondentes são idosos e desses idosos 62,5% têm direito a usufruir da gratuidade constitucional nesse modal de transporte.

No cruzamento dos dados entre os respondentes idosos com direito a usufruir a gratuidade constitucional e o seu nível de renda, observa-se que entre os respondentes, 73,3% têm renda entre R\$ 501,00 e 1.000,00; 13,3% declararam ter renda maior que R\$ 1.500,00; 6,7% afirmaram ter renda de R\$ 1.001,00 a R\$ 1.500,00 e 6,7% indicaram que sua renda fica abaixo de R\$ 501,00. Assim, ficou evidenciado que os respondentes idosos que possuem o direito à gratuidade constitucional no transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira são na sua totalidade pessoas de baixa renda. Outro fato que chama a atenção é que dos respondentes idosos que possuem o direito à gratuidade no transporte fluvial verificado na pesquisa, 13,3% declararam pagar 50% do valor da passagem ao passo que 87,7% declararam pagar integralmente o valor da passagem.

Quando os dados foram analisados utilizando como parâmetro a garantia da gratuidade disposta na lei do Estado de Rondônia, Lei nº 1.307 de 15/01/2004, verificamos que dos respondentes idosos com gratuidade no transporte fluvial de passageiro, 66,7% têm renda entre R\$ 501,00 e 1.000,00; 16,7% declararam ter renda maior que R\$ 1.500,00; 8,3% afirmaram ter renda de R\$ 1.001,00 a R\$ 1.500,00 e 8,3% indicaram que sua renda fica abaixo de R\$ 501,00. Observou, ainda, que 8,3% declararam pagar 50% do valor da passagem ao passo que 91,7% declararam pagar integralmente o valor da passagem. Assim, registra-se que a gratuidade, no âmbito estadual, garante a gratuidade do valor total da passagem e não apenas 50% desse valor. Sendo assim, 100% dos idosos estão pagando a passagem, o que não deveria ocorrer, tendo em vista a garantia de gratuidade no transporte fluvial de passageiro para essa faixa etária.

Enfim, é necessário registrar que a Constituição Federal, 1988, garante para idosos maiores de sessenta e cinco anos gratuidade nos transportes coletivos de passageiros. Por sua vez, a Resolução nº 260/2004-ANTAQ e a Lei do Estado de Rondônia ampliaram essa garantia reduzindo em cinco anos a idade mínima dos

idosos para usufruir dessa garantia. Portanto, em Rondônia, os idosos maiores de sessenta anos de idade têm o direito à gratuidade nos transportes coletivos de passageiros.

Com relação aos dados presentes na tabela 9, procurou analisar a população ribeirinha que se autodeclarou como portadora de necessidade especial.

Tabela 9: Ribeirinhos que se autodeclararam como portadores de necessidade especial

Declaram ser portador de necessidade especial	Respondentes	Frequência
Sim	00	0,0%
Não	120	100%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Observa-se que todos os respondentes declararam não ser portador de necessidade especial. Quando os dados foram analisados utilizando o indicador “embarcação acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais”, nota-se que 75% dos respondentes atribuíram nota zero para a acessibilidade nas embarcações. Destarte, ficou evidenciado que a ausência de usuário de transporte fluvial de passageiro na condição de portador de necessidade especial está fortemente ligada à carência de acessibilidade nas embarcações que operam no transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira.

Com relação aos dados presentes na tabela 10, procurou-se analisar a população ribeirinha do Rio Madeira por sua distribuição por cor ou raça.

Tabela 10: Cor ou raça dos usuários de transporte fluvial de passageiro

Raça	Respondentes	Frequência
Branca	19	15,8%
Preta	11	9,2%
Amarela	1	0,8%
Parda	88	73,3%
Indígena	1	0,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Com os indicadores de cor ou raça utilizados na pesquisa, buscou-se analisar as características relevantes da população ribeirinha que utiliza a navegação fluvial como meio de transporte. Tal indicador nos permite diferenciar indivíduos dentro dessa população. Assim, a expressiva maioria dos respondentes (73,3%) declara ser de cor ou raça parda; 15,8% afirmam ser de cor ou raça branca; 9,2% expressam ser de raça ou cor preta; 0,8% declarou ser de raça ou cor amarela e 0,8% indicam ser de raça ou cor indígena.

Ao observar as respostas relativas a cor ou raça, chamou a atenção o fato de que apenas 0,8% dos respondentes se declarou indígena, pois foi presenciado pelo pesquisador um grande número de respondentes com traços característicos da raça indígena.

Conforme dados presentes na tabela 11, o indicador “como é feito o descarte do lixo produzido a bordo”, verificou-se que 90,8% dos respondentes afirmaram descartar o lixo em lugar adequado e apenas 9,2% declararam lançar o lixo no rio.

Tabela 11: Indicador descarte do lixo produzido a bordo

Descarte do lixo produzido a bordo	Respondentes	Frequência
Recolhido em recipientes próprios	109	90,8%
Lançado no rio	11	9,2%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Segundo os dados presentes na tabela 12, o indicador “orientação aos passageiros para o procedimento de descarte do lixo produzido a bordo”, verificou-se que 69,2% dos respondentes afirmaram receber orientação de como proceder o descarte do lixo e 30,8 declararam não receber qualquer orientação de fazer o descarte do lixo.

Tabela 12: Orientação aos passageiros para o descarte do lixo produzido

Orientação aos passageiros para o procedimento de descarte do lixo produzido a bordo	Respondentes	Frequência
Sim	83	69,2%
Não	37	30,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No cruzamento dos dados entre os indicadores “descarte do lixo produzido a bordo” e o indicador “orientação aos passageiros para o descarte do lixo produzido a bordo”, observou-se que, apesar de não receber informações de como descartar o lixo, 73% dos respondentes declararam recolher o lixo em local adequado; 27% não receberam informações do procedimento de como descartar o lixo e lançaram o lixo no rio. Para os respondentes que receberam informações de como descartar o lixo produzido a bordo, 98,8% recolheram o lixo em local adequado e somente 1,2% lançaram o lixo no rio. Portanto, ficou evidenciado que a população ribeirinha tem

conscientização da preservação ambiental dos rios. Uma vez que 73% dos que não receberam qualquer tipo de informação de como descartar o lixo produzido a bordo fizeram pela sua própria consciência de preservação dos rios.

Com os indicadores “construções das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio no Rio Madeira no Estado de Rondônia” buscou-se levantar qual o impacto no transporte fluvial de passageiro após as construções dessas hidrelétricas.

Tabela 13: Construções das hidrelétricas

Após as construções das hidrelétricas no Rio Madeira houve melhora no transporte fluvial	Respondentes	Frequência
Melhorou	22	18,3%
Piorou	36	30%
Não melhorou e nem piorou	62	51,7%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Tendo em consideração o que contempla a Tabela 13, constata-se que 51,7% dos respondentes declararam que após as construções das hidrelétricas o transporte fluvial não melhorou e nem piorou; 30% afirmaram que o transporte fluvial piorou e 18,3% expressaram que o transporte fluvial melhorou após as construções das hidrelétricas. O fato que chama a atenção é 51,7% dos respondentes afirmarem que os impactos gerados pelas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau não afetaram o transporte fluvial de passageiro no Rio Madeira, em Rondônia.

O nível de satisfação dos usuários que utilizam as embarcações que operam no transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira. Assim, em relação ao indicador de conservação e limpeza das embarcações (quadro 12), a maioria dos respondentes, 84,2%, que correspondem a 101 do total de 120, está satisfeita com a limpeza e conservação das embarcações e apenas 15,8% declaram estar insatisfeitos.

Quadro 12: Embarcações: conservação e limpeza

Indicador de conservação e limpeza embarcação	Respondentes	Frequência
Satisfeito	101	84,2%
Insatisfeito	19	15,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Segundo os dados presentes no quadro 13, usuários satisfeitos com o nível de conforto nas embarcações, verificou-se que 75,8% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o nível de conforto oferecido nas embarcações, 23,3% declararam que estão insatisfeitos e 0,8% não avaliou esse item.

Quadro 13: Usuários satisfeitos com o nível de conforto nas embarcações

Conforto nas embarcações	Respondentes	Frequência
Satisfeito	91	75,8%
Insatisfeito	28	23,3%
Não avaliou	1	0,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Conforme dados presentes no quadro 14, usuários satisfeitos com o nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações, observou-se que 89,2% dos respondentes afirmaram que estavam insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações e apenas 10,8% declararam estar satisfeitos.

Quadro 14: Nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais

Acessibilidade	Respondentes	Frequência
Satisfeito	13	10,8%
Insatisfeito	107	89,2%
Não avaliou	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No cruzamento dos dados entre os respondentes idosos e o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações para idosos e portadores de necessidades especiais, verificou-se que, entre os respondentes idosos, 91,7% declararam estar insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações e somente 8,3% afirmaram estar satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido. Assim, ficou evidenciado que, quando os idosos responderam ao questionário, houve um aumento de 2,5% na frequência dos que estão insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido na embarcação. Infere-se, ainda, que a ausência de usuário do transporte fluvial de passageiro portador de necessidade especial presenciado nesta pesquisa possa estar ligada à carência de acessibilidade nas embarcações.

Conforme dados presentes no quadro 15, usuários satisfeitos com a fiscalização realizada pelos órgãos de controle nas embarcações, nota-se que 70% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o nível de fiscalização realizada e apenas 29,2% declararam estar insatisfeitos.

Quadro 15: Fiscalização nas embarcações

Fiscalização nas embarcações	Respondentes	Frequência
Satisfeito	84	70%
Insatisfeito	35	29,2%
Não avaliou	1	0,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No tocante ao indicador “frequência das embarcações” (quadro 16), a maioria dos respondentes (55,0%), que corresponde a 66 do total de 120, está satisfeita com a frequência das embarcações e 45% declararam estar insatisfeitos.

Quadro 16: Frequência das embarcações

Frequências das embarcações	Respondentes	Frequência
Satisfeito	66	55%
Insatisfeito	54	45%
Não avaliou	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Segundos os dados presentes no quadro 17, o indicador “satisfação com o serviço oferecido pela embarcação compatível com o valor cobrado”, verificou-se que a maioria dos respondentes (82,5%) afirmou estar satisfeita com o serviço oferecido e o valor cobrado, e apenas 17,5% declararam estar insatisfeitos.

Quadro 17: Satisfação com o serviço oferecido na embarcação pelo valor cobrado

Satisfação com o valor cobrado	Respondentes	Frequência
Satisfeito	99	82,5%
Insatisfeito	21	17,5%
Não avaliou	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Segundos os dados presentes no quadro 18, o indicador “satisfação com o serviço de informações de segurança e serviços oferecidos na embarcação”, verificou-se que a maioria dos respondentes (74,2%) afirmou estar insatisfeita com o serviço de informações de segurança oferecido na embarcação e apenas 25,8% declararam estar satisfeitos.

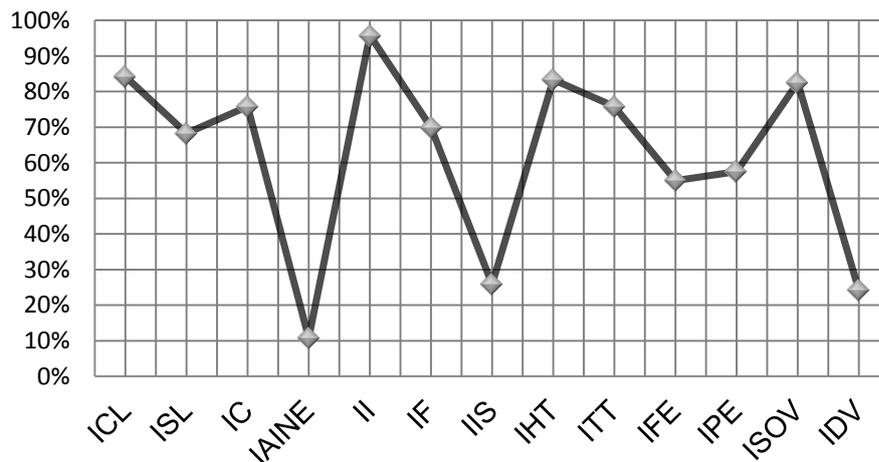
Quadro 18: Satisfação com o serviço de informações de segurança e serviços oferecidos na embarcação

Satisfação com as informações de segurança e serviços	Respondentes	Frequência
Satisfeito	31	25,8%
Insatisfeito	89	74,2%
Não avaliou	0	0%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Tendo em consideração o que contempla a figura 04, constata-se que o indicador de nível da acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais (IAINE) apresentou o pior resultado de satisfação entre os índices avaliados. Infere-se, assim, que ausência de acessibilidade nas embarcações afeta a garantia ao acesso aos bens e serviços coletivos das pessoas com necessidades especiais e os idosos, usuários do transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira.

Figura 04: Embarcação, índice de satisfação dos usuários de transporte fluvial de passageiro



Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Os resultados da pesquisa de campo sobre indicadores utilizados para o cálculo do indicador médio global de serviço adequado das embarcações apresentaram os seguintes índices de satisfação: indicadores com alto índice de satisfação, em ordem decrescente, nível de incidentes (II), 95,8%, conservação e limpeza (ICL), 84,2%, habilidade da tripulação (IHT), 83,3%, serviço oferecido pela embarcação compatível com o valor cobrado (ISOV), 82,5%, nível de conforto (IC), 75,8%, tratamento dispensado pela tripulação (ITT), 75,8%, indicador de fiscalização (IF), 70% e de lotação (ISL) 68,3%. Além disso, apresentamos os indicadores com baixo índice de satisfação, em ordem decrescente, nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais (IAINE), 10,8%, duração da viagem com o valor cobrado (IDV), 24,2%, informações de segurança e serviços (IIS), 25,8%, frequências das embarcações (IFE), 55% e indicador de pontualidade das embarcações (IPE) 57,5%.

Nível de satisfação dos usuários do transporte fluvial que utilizam o terminal hidroviário Porto Cai n'Água. Conforme expõe Moraes, “um terminal de passageiros se caracteriza como um elemento de apoio ao sistema de transporte, através do qual processam-se a interação entre o indivíduo e o serviço de transporte”. (MORAES, 2013, p. 90). Portanto, a avaliação do terminal Porto Cai n'Água é essencial para uma análise mais apurada do transporte fluvial da região do Rio Madeira. Sendo assim, expomos os resultados da pesquisa de campo.

Em relação ao indicador de assentos e cobertura nos terminais de passageiro (quadro 19), a maioria dos respondentes, (79,2%), que correspondem a 95 do total de 120, está satisfeita com o conforto dos assentos e da cobertura oferecidos pelo terminal, 20% declararam estar insatisfeitos e 0,8% não avaliou o item.

Quadro 19: Indicador satisfação com assentos e cobertura

Satisfação com assentos e cobertura	Respondentes	Frequência
Satisfeito	95	79,2%
Insatisfeito	24	20%
Não avaliou	1	0,8%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Quando analisamos os dados entre os respondentes idosos e o nível de conforto dos assentos e cobertura apresentados no Porto Cai n'Água, notou-se que, entre os respondentes idosos, 87% declararam estar satisfeitos com o conforto apresentado e somente 13% afirmaram estar insatisfeitos com o nível de conforto dos assentos e cobertura oferecidos pelo terminal hidroviário.

Segundo os dados presentes no quadro 20, usuários satisfeitos com posto de atendimento oferecido pelo terminal, verificou-se que 20% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o atendimento oferecido, 31,7% declararam que estão insatisfeitos e 48,3% não avaliaram ao item.

Quadro 20: Usuários satisfeitos com posto de atendimento do terminal

Posto de atendimento do terminal	Respondentes	Frequência
Satisfeito	24	20,0%
Insatisfeito	38	31,7%
Não avaliou	58	48,3%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Quando foi efetuado o cruzamento dos dados entre os respondentes idosos e a satisfação com o de posto atendimento do terminal, observou-se que, entre os respondentes idosos, 29,2% declararam estar satisfeitos com o atendimento oferecido pelo terminal, 20,8% afirmaram estar insatisfeitos e 50% expõem desconhecer o posto de atendimento ao usuário do Porto Cai n'Água. Dessa forma, não avaliaram esse item.

Conforme dados presentes no quadro 21, usuários satisfeitos com a fiscalização dos serviços do terminal, observou-se que 70,8% dos respondentes afirmaram estar insatisfeitos com o nível de fiscalização dos serviços do terminal, 8,3% não avaliaram o item e apenas 20,8% declararam estar satisfeitos.

Quadro 21: Usuários satisfeitos com a fiscalização dos serviços do terminal

Fiscalização dos serviços	Respondentes	Frequência
Satisfeito	25	20,8%
Insatisfeito	85	70,8%
Não avaliou	10	8,3%
TOTAL:	120	100%

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Quando analisamos os dados entre os respondentes idosos e a satisfação com a fiscalização efetuada pelos agentes do terminal hidroviário, notou-se que, entre os respondentes idosos, 25% declararam estar satisfeitos com a fiscalização efetuada, 54,2% afirmaram estar insatisfeitos e 20,8% expuseram desconhecer a fiscalização realizada, então, não avaliaram esse item.

Conforme os dados presentes no quadro 22, usuários satisfeitos com o nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais no Porto Cai n'Água, verificou-se que 56,7% dos respondentes afirmaram estar satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido no terminal e 43,3% declararam estar insatisfeitos.

Quadro 22: Nível de acessibilidade

Acessibilidade	Respondentes	Frequência
Satisfeito	68	56,7%
Insatisfeito	52	43,3%
Não avaliou	0	0%
TOTAL:	120	100%

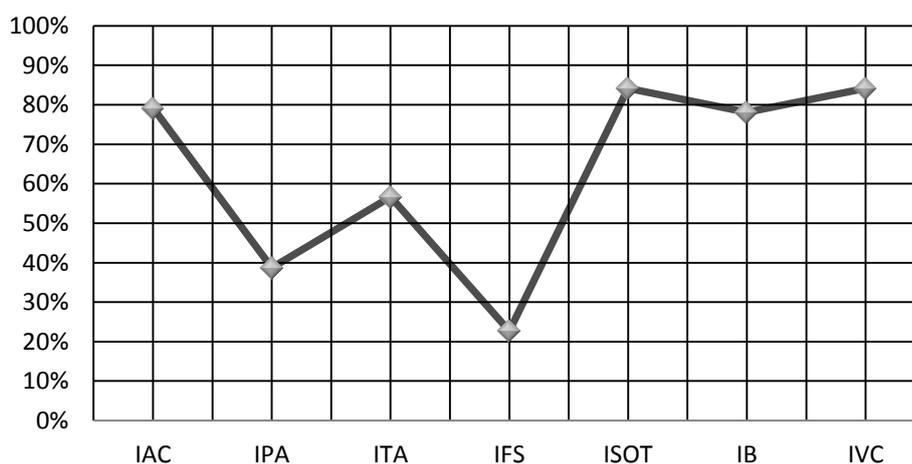
Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

No cruzamento dos dados entre os respondentes idosos e o nível de acessibilidade oferecido pelo Porto Cai n'Água para idosos e portadores de necessidades especiais, verificou-se que, entre os respondentes idosos, 70,8% declararam estar satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido pelo porto e

29,2% afirmaram estar insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido. Portanto, ficou evidenciado que, quando os idosos responderam o questionário, houve um aumento em 14,1% na frequência dos que estão satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido pelo porto.

Tendo em consideração o que contempla a figura 5, constata-se que o indicador de nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais (ITA) apresentou 56,7% de frequência entre os índices avaliados. Infere-se, assim, que a acessibilidade nas dependências do Porto Cai n'Água são satisfatórias.

Figura 5 – Indicadores utilizados para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT)



Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Os resultados da pesquisa de campo sobre indicadores utilizados para mensurar o índice para o cálculo do Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT) apresentaram os seguintes índices de satisfação: indicadores com alto índice de satisfação, em ordem decrescente: serviço oferecido pelo terminal é compatível com o valor cobrado (ISOT), 84,2%, atendimento oferecido pelo terminal é compatível com o valor cobrado (IVC), 84,2%, os assentos e cobertura nos terminais de passageiros (IAC), 79,2%, satisfeitos com os banheiros (IB), 78,1%, nível de acessibilidade (ITA), 56,7%. Além disto, apresentamos os indicadores com baixo índice de satisfação, em ordem crescente: índice de fiscalização dos serviços (IFS), 22,7% e índice posto de atendimento ao usuário (IPA), 38,7%.

A seguir, apresentamos o resultado da classificação e a conceituação de satisfação dos usuários do transporte fluvial que utilizam embarcação na região do Rio Madeira. Assim, a análise do procedimento de distribuição de classe, além de classificar os itens individualmente, classifica-os nas categorias propostas no quadro 11. O quadro 23 demonstra cada item, frequência e categorias devidamente conceituadas e classificadas.

Quadro 23 - Classe e conceito de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações

Item	Respondentes	Frequência	Classe	Conceito
Acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações	93	77,5%	H	Péssimo
	9	7,5%	G	Muito ruim
	5	4,2%	F	Ruim
	4	3,3%	D	Regular satisfatório
	1	0,8%	C	Bom
	4	3,3%	B	Muito bom
	4	3,3%	A	Excelente
Total	120	100%		

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

O item “acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações” apresenta o pior índice de satisfação entre os itens pesquisados. Individualmente, observa-se que 77,5% dos respondentes conceituam-no como péssimo, 7,5% como muito ruim, 4,2% como ruim, 3,3% como regular satisfatório e apenas 7,4% na soma dos demais itens. Assim, quando são analisados os itens individualmente, verifica-se que a insatisfação com a acessibilidade nas embarcações é extremamente alta, chegando ao patamar de 89,2%.

O quadro 24 apresenta o Indicador Médio Global de serviço adequado da Embarcação nos termos da equação apresentada na página 88.

Quadro 24: Indicador Médio Global de Serviço Adequado Embarcação (IGSAE)

CATEGORIA	ITEM	ÍNDICE	IGSAE
EMBARCAÇÃO	ICL	0,8420	0,6223
	ISL	0,6830	
	IC	0,7580	
	IAINE	0,1080	
	II	0,9580	
	IF	0,7000	
	IIS	0,2580	
	IHT	0,8330	
	ITT	0,7580	
	IFE	0,5500	
	IPE	0,5750	
	ISOV	0,8250	
	IDV	0,2420	

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

O Indicador Médio Global de serviço Adequado da Embarcação posto indica, no que se refere à percepção subjetiva dos passageiros em relação aos serviços oferecidos nas embarcações do Rio Madeira, é regular satisfatório. No entanto, quando observado individualmente o item “acessibilidade (IAINE)”, identifica-se baixo índice de satisfação.

O quadro 25 apresenta o indicador médio global de serviço adequado do terminal nos termos da equação apresentada na página 88.

Quadro 25: Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal (IGSAT)

CATEGORIA	ITEM	ÍNDICE	IGSAT
TERMINAL	IAC	0,7920	0,6340
	IPA	0,3870	
	IB	0,7810	
	IFS	0,2270	
	ITA	0,5670	
	ISOT	0,8420	
	IVC	0,8420	

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

O Indicador Médio Global de Serviço Adequado do Terminal indica com relação à percepção subjetiva dos passageiros em relação aos serviços oferecidos pelo Porto Cai n'Água em Porto Velho-RO é regular satisfatório.

A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver o estudo das informações captadas dos especialistas em transportes aquaviários, servidores em exercícios na ANTAQ, sobre a análise realizada do nível de satisfação dos usuários das embarcações e o nível de satisfação dos usuários do terminal Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO.

Portanto, o propósito, neste tópico, é analisar a percepção dos especialistas em transportes aquaviários em relação ao estudo realizado com os ribeirinhos da bacia do Rio Madeira. Nesse sentido, decidimos adotar o método de pesquisa qualitativa, que consideramos o mais apropriado para o tipo de análise que pretendemos fazer.

Assim, infere-se que abordagens qualitativas apresentam contribuições fundamentais na pesquisa social, visando o seu caráter investigativo. Isto posto, Silva e Menezes apresentam as características desse tipo de pesquisa: “A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”. (SILVA & MENEZES, 2005, p. 20)

A coleta das informações ocorreu durante os meses de fevereiro a abril de 2016 e deu-se a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com 10 (dez) especialistas em transportes aquaviários, servidores em exercício na ANTAQ. Estas entrevistas, com duração aproximada de 30 minutos cada, foram previamente agendadas pelo profissional especialista e gravada pelo pesquisador a fim de que não houvesse perda de informações relevantes.

Conforme pode ser verificado, o roteiro elaborado para a realização das entrevistas está no Apêndice D. As respostas encontram-se em ordem sequencial, conforme as questões se apresentam no roteiro de entrevistas. A íntegra das respostas das entrevistas consta no Apêndice E.

A análise das informações foi realizada de acordo com o tipo de dado gerado pelo instrumento de pesquisa. Assim, os conteúdos obtidos por meio das

entrevistas gravadas foram inicialmente transcritos na sua íntegra. Em seguida, procedeu-se uma leitura detalhada e cuidadosa de todo o material, a fim de destacar os conteúdos evocados que respondiam de forma mais direta às perguntas iniciais da pesquisa.

Após a leitura, procedeu-se a organização do material, para identificar as que mais contribuíram para uma melhor compreensão da forma como os especialistas pensam a questão do transporte fluvial gratuito de pessoas na região do Rio Madeira, em Rondônia. É importante mencionar que nenhum conteúdo foi desprezado, mesmo que tenha aparecido na fala de apenas um especialista. Buscou-se também destacar os conteúdos observados de forma mais recorrente, considerando-se que os mesmos representam evidente consenso entre os especialistas.

Doravante, serão expostas, de forma mais delineada, as opiniões dos especialistas em transporte fluvial. Portanto, em síntese, as opiniões dos entrevistados se convergem, em sua maioria, para a necessidade de campanhas educativas e uma fiscalização eficaz, preventiva e programada, com intervalos menores, efetuadas tanto pela ANTAQ, em sua área de atuação, quanto pelos demais órgãos públicos de controle da região do Rio Madeira, com vistas a garantir o cumprimento das normas de acessibilidade e de gratuidade no transporte público coletivo de passageiros. Sendo importante, ainda, a opinião do Respondente D, de que se deve aprimorar as análises de outorgas com vistas a incorporar requisitos técnicos e operacionais nos pedidos de autorização, em especial a NBR 15.450. Em sequência, o Respondente E acrescentou que deve ser alterada a norma 912/ANTAQ, obrigando os armadores a seguirem as normas de acessibilidade.

Em um breve relato, o Respondente C revelou que existem ações permanentes previstas para o Rio Madeira, como dragagem, sinalização e retirada de toras de madeira do leito do rio. Ele afirmou, ainda, que, no município de Porto Velho, o Governo do Estado de Rondônia e o DNIT estão elaborando projeto para novas instalações portuárias. Assim, as perspectivas são positivas para o desenvolvimento dessa região. No entanto, o Respondente F afirmou, segundo os empresários, especificamente quanto ao transporte fluvial de passageiros, as expectativas não são tão boas em virtude de concorrências de outros modais de transportes de passageiros.

Por fim, após a análise da pesquisa de campo realizada, na próxima seção serão discutidos tópicos relacionados às principais conclusões que puderam ser tiradas desta análise.

CONCLUSÕES

Cabe registrar, inicialmente, que o Porto Cai n'Água conta hoje com uma infraestrutura moderna para embarque e desembarque dos usuários do transporte fluvial de passageiros, apesar de ainda algumas embarcações atracarem nos barrancos próximos a esse porto. Antes da construção do terminal, como observado em 2006, não existia nenhuma infraestrutura no local, as dificuldades enfrentadas eram imensas, pois os usuários do transporte hidroviário da região que utilizavam o Porto Cai n'Água precisavam descer e subir barrancos para poderem embarcar ou desembarcar das embarcações.

Isto posto, este tópico apresenta as conclusões deste estudo, considerando-se os objetivos propostos inicialmente e os resultados obtidos. Também são abordadas questões que foram observadas durante o período dos estudos que são recomendadas para estudos futuros.

O objetivo principal do estudo centrou-se em analisar o papel da ANTAQ enquanto agência reguladora e sua contribuição na regulação social no que tange ao atendimento à população ribeirinha, idosos e portadores de necessidades especiais localizados na bacia do Rio Madeira, em Rondônia. Para isto, a pesquisa realizada submeteu à avaliação a satisfação dos usuários que utilizam as embarcações que operam no transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira e a satisfação dos usuários do transporte fluvial que utilizam o terminal hidroviário Porto Cai n'Água.

Para tanto, foi proposto o seguinte problema de pesquisa: a regulação e fiscalização empreendidas pela ANTAQ, no que refere ao transporte fluvial de passageiros, são válidas para o combate às desigualdades sociais e qual a habilidade da ANTAQ na consolidação e efetivação de políticas públicas favoráveis à regulação em prol do atendimento aos ribeirinhos idosos e portadores de necessidades especiais.

Sendo assim, apresentamos a conclusão do estudo realizado com os usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira. Assim, expomos, a seguir, as considerações sobre a pesquisa de campo, iniciando pelo perfil

dos usuários que utilizaram esse modal de transporte, em sequência o nível de satisfação dos usuários das embarcações e por fim o nível de satisfação dos usuários do terminal Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO.

Com a identificação do perfil dos usuários, foi possível notar que a maioria dos respondentes é do sexo masculino; sendo 56,7% homens e 43,33%, mulheres. O grupo etário entre 18 e 29 anos que utilizou o transporte fluvial de passageiro na região do Rio Madeira compõe o maior percentual entre os grupos por faixa etária. Entretanto, o que chama a atenção é o percentual 20% dos respondentes estarem na faixa etária de 60 anos ou mais. No cruzamento de dados entre a faixa etária 60 anos ou mais e o nível de renda, destaca-se que entre essa faixa etária, o nível de renda que prevalece é o entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00, que corresponde a 66,7% da amostra. Os índices de escolaridade obtidos na pesquisa mostraram que a maioria dos respondentes estava cursando ou havia concluído o ensino fundamental, o que demonstra um baixo nível de escolaridade dos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira.

No que se refere à forma de pagamento utilizada pelos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira no Estado de Rondônia, nota-se que 100% dos usuários utilizaram dinheiro como meio de pagamento. Fato este que chama a atenção, pois 20% dos respondentes são idosos e desses idosos 62,5% têm direito a usufruir da gratuidade constitucional nesse modal de transporte. Quando se cruzam os dados entre os respondentes idosos com direito a usufruir a gratuidade constitucional e o seu nível de renda, observa-se que entre os respondentes, 73,3% têm renda entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00. Assim, ficou evidenciado que os respondentes que possuem o direito à gratuidade constitucional no transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira são na sua totalidade pessoas de baixa renda. Outro fato que chama a atenção é que dos respondentes idosos que possuem o direito à gratuidade no transporte fluvial verificado na pesquisa, 13,3% declararam pagar 50% do valor da passagem ao passo que 87,7% declararam pagar integralmente o valor da passagem. Enfim, registra-se que a gratuidade no transporte fluvial, no âmbito do Estado de Rondônia, garante a gratuidade no valor total da passagem e não apenas 50% desse valor. No entanto, no transporte interestadual, nos termos da Resolução nº 260/2004-ANTAQ, São assegurados aos idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos duas vagas gratuitas, por

embarcação, nesse modal de transporte. Além dessas vagas, o idoso terá direito a um desconto de no mínimo 50% no valor total da passagem para os demais lugares da embarcação. Sendo assim, com os dados observados na pesquisa, os órgãos de controle estaduais e a ANTAQ, na sua área de atuação, devem intensificar a fiscalização dessas embarcações, pois 100% dos idosos estão pagando a passagem, o que não deveria ocorrer, tendo em vista a garantia de gratuidade no transporte fluvial de passageiro nesta região e para essa faixa etária.

Com relação aos portadores de necessidades especiais, observa-se que todos os respondentes declararam não ser portador de necessidade especial. Em sequência, quando os dados foram analisados utilizando o indicador “embarcação acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais”, nota-se que 75% dos respondentes atribuíram nota “zero” para a acessibilidade nas embarcações. Infere-se que a ausência de usuário do transporte fluvial de passageiro portador de necessidade especial presenciada nesta pesquisa esteja fortemente ligada à carência de acessibilidade nas embarcações. Assim, a ANTAQ, em sua área de atuação, deve intensificar a fiscalização para verificar os requisitos mínimos exigidos pelas normas de acessibilidade. Observou-se, ainda, quando se cruzam os dados entre os respondentes idosos e o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações para idosos e portadores de necessidades especiais, verificou-se que entre os respondentes idosos, 91,7% declararam estar insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações e somente 8,3% afirmaram estar satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido.

Em relação à fiscalização nas embarcações, empreendida pela ANTAQ e outros órgãos de controle, conforme os dados presentes na pesquisa, nota-se que 70% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o nível de fiscalização realizada e apenas 29,2% declararam estar insatisfeitos.

Isto posto, constata-se que o indicador de nível da acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais apresentou o pior resultado de satisfação entre os índices avaliados. Infere-se, portanto, que a ausência de acessibilidade nas embarcações afeta o acesso aos bens e serviços coletivos das pessoas com necessidades especiais e idosos, usuários do transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira. Assim, os órgãos de controle, em especial a

ANTAQ, em sua área de atuação, repisa-se, deve reforçar a fiscalização, para verificar os requisitos mínimos exigidos pelas normas de acessibilidade nas embarcações. Certamente, assim, ocorrerá o combate às desigualdades sociais.

Em relação ao nível de satisfação dos usuários do transporte fluvial que utilizam o terminal hidroviário Porto Cai n'Água, expomos os resultados da pesquisa de campo. Quando analisamos os dados entre os respondentes idosos e a satisfação com a fiscalização efetuada pelos agentes do terminal hidroviário, notou-se, que entre os respondentes idosos, 25% declararam estar satisfeitos com a fiscalização efetuada, 54,2% afirmaram estar insatisfeitos e 20,8% expuseram desconhecer a fiscalização realizada. Então, não avaliaram esse item. Após o cruzamento dos dados entre os respondentes idosos e o nível de acessibilidade oferecido pelo Porto Cai n'Água para idosos e portadores de necessidades especiais, verificou-se que, entre os respondentes idosos, 70,8% declararam estar satisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido pelo porto e 29,2% afirmaram estar insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido. Registra-se que esse nível alto de satisfação apresentado está fortemente ligado à intervenção estatal realizada por meio da construção de uma infraestrutura portuária moderna para embarque e desembarque dos usuários do transporte fluvial de passageiros.

Por fim, conforme o levantamento bibliográfico realizado, verificamos que é de acordo com a forma em que o Estado se organiza, haverá ou não, o surgimento de políticas públicas. Por esse motivo, as políticas públicas para redução das barreiras econômicas de acesso ao transporte fluvial público coletivo de passageiros com qualidade devem ser incluídas no âmbito dos discursos acadêmico e político. Isto posto, a inclusão social por meio da gratuidade no transporte coletivo de passageiro é um meio adequado de combate às desigualdades sociais. Certamente, esta questão não deverá ter solução imediata, pois não basta que os órgãos de controle, especialmente a ANTAQ, na sua área de atuação, trabalhem de forma isolada e pontual, mas, sim, de forma contínua e presente na fiscalização das empresas operadoras de transporte fluvial da região da bacia do Rio Madeira, pois o que se observou é que elas só querem realizar transportes lucrativos.

Em desfecho ao estudo realizado com os especialistas em transporte aquaviário, foi percebido, através das contribuições recebidas, que os órgãos de

controle estadual e a ANTAQ, em sua área de atuação, devem intensificar as fiscalizações para averiguar, obrigatoriamente, o cumprimento ou não da norma de gratuidade no transporte coletivo aquaviário de passageiro. Com isso, confirmou-se a hipótese, apresentada no início do estudo, de que considerando a atual situação de atendimento aos ribeirinhos da bacia do Rio Madeira, principalmente os idosos e os portadores de necessidades especiais, a ANTAQ ainda não consegue efetuar de forma adequada a fiscalização do transporte coletivo fluvial de passageiro gratuito.

Portanto, é certo que a ANTAQ se dedica a tornar mais harmoniosos os interesses dos usuários do transporte fluvial com os das empresas reguladas e entidades do setor hidroviário, sempre preservando o interesse público. Assim, a ANTAQ deve reforçar as fiscalizações junto às operadoras de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira para verificar o cumprimento às normas de gratuidade no transporte coletivo aquaviário de passageiro, pois essas empresas, repisa-se, só querem realizar o transporte com lucros excessivos, esquivando-se, assim, de sua função social. Enfim, ao final desta pesquisa, pode-se afirmar que o mesmo permitiu alcançar os objetivos específicos e geral, propostos no início da pesquisa.

SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Pelo fato de a pesquisa, *in loco*, ter sido realizada somente com os usuários do transporte fluvial coletivo de passageiro que estavam nas embarcações, sugere-se que, em futuras pesquisas sejam realizadas, além dos usuários embarcados, também sejam feitas verificação de opinião com os moradores das comunidades ribeirinhas, localizadas na bacia do Rio Madeira.

Os próximos estudos, considerando os moradores das comunidades ribeirinhas, poderão ser desenvolvidas, pois os moradores dessas comunidades, em sua grande maioria, vivenciam diariamente as dificuldades enfrentadas no embarque e desembarque das embarcações. Neste sentido, o estudo sobre essas comunidades traria um panorama real da atuação dos órgãos fiscalizadores, além de verificar os possíveis motivos para a ausência dos usuários do transporte fluvial portadores de necessidades especiais observada nesta dissertação.

Por fim, espera-se que esta dissertação contribua para a continuidade de estudos relacionados às comunidades ribeirinhas da bacia do Rio Madeira, em especial, as pessoas idosas e portadoras de necessidade especial, pois essas categorias sempre fizeram parte da classe de excluídos sociais. Certamente, tanto esses preteridos como quaisquer outros dessas comunidades têm a necessidade de se locomover de um determinado local até chegar a uma localidade por ele escolhido. Assim, conseqüentemente, deve-se relacionar a análise dessas comunidades com o de transporte fluvial, pois esse é o único meio de locomoção para a grande maioria dos ribeirinhos, além de que as embarcações hoje existentes na região desempenham um papel social relevante, sendo de suma importância para a promoção da inclusão social para essas comunidades ribeirinhas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Parte 2. Organizadores: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. – Brasília: MP, SEGES, 2002. Reforma Administrativa 2. Administração Pública I. Abrucio, Fernando Luiz II. Loureiro, Maria Rita CDU 35.08. PARTE2-NOSSO.pmd 37 10/01/03, 10:52. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/oestadonumaeraereformasosanosfhcparte2.pdf> Acesso em 30 de junho de 2015.

AGLIETTA, Michel. *Regulacion y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1979.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1996.

AMARAL FILHO, Jair. *Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização*. 2005. Texto Publicado como Fascículo do “Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão”, Jornal O Povo, março de 2005, pp. 97-113, Fortaleza, CE. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_c.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Competências - Navegação Interior*. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/NavInterior_Estrutura.asp>. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____. *Resolução nº 912 da ANTAQ, de 23 de novembro de 2007 e alterações posteriores a resolução*. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Legislacao_Resolucoes.asp?5855497E54481E081F015B544C110102095B5743010010632627DEFF8F934C9A213FE710D5E9>. Acesso em 23 de julho de 2015.

_____. Relatório executivo. *Caracterização da oferta e da demanda do transporte fluvial de passageiros na região amazônica*. 2013. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/transportepassageiros.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 247.

ARRUDA, Bruna Denise de et al. *Uma proposta de avaliação de desempenho para os sistemas de transporte rodoviário interurbano de passageiros*. 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13477/1/ARTIGO_UmaPropostaAvaliacao.pdf>. Acesso em 15/01/2016.

BACEN - Banco Central do Brasil. *Política de atendimento ao cidadão*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pre/bc_atende/port/politica.asp?idPai=PORTALBCB>. Acesso em 10 março de 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania, a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1994.

BARBOSA, Rui. *Oração aos Moços*. 1921. Disponível em:<<http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/rui/mostrafrasesrui.idc?CodFrase=1107>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

BARROSO, Luís Roberto, *Constituição, ordem econômica e agências reguladoras*. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. pag. 2. Número 1 – fevereiro/março/abril de 2005. Salvador – Bahia – Brasil. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-ROBERTO-BARROSO.pdf>>. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_c.pdf>. Acesso em setembro de 2015.

_____. *Apontamentos sobre as Agências Reguladoras*. In: MORAES, Alexandre de. *Agências Reguladoras*. Editora Atlas, 2002.

BOBBIO Norberto. *O futuro da democracia - Uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira- 6ª edição, editora PAZ E TERRA – 1997.

_____. *A Era dos Direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1992.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BOSCO, Maria Goretti Dal. *Audiências públicas como direito de participação*. 2002. Disponível em: <http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/08/artigos/10.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2015.

BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

_____. *Economia e história: caminhando para novas alianças?* In THERET, Bruno e BRAGA, J. C. S (orgs). *Regulação econômica e globalização*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

_____. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em 7 setembro de 2015.

_____. *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*, e regulamentada pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em 8 setembro de 2015.

_____. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1995.

_____. *Casa Civil Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação – PRO-REG- 2012 - Recursos humanos das Agências Reguladoras: situação atual, diagnóstico e recomendações*. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/trabalhos-de-consultoria/diagnostico-da-allocacao-dos-quadros-efetivos-comissionados-e-terceirizados-das-agencias-reguladoras-federais>>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Portos. Agência Nacional de Transportes Aquaviários *Caracterização da oferta e da demanda do transporte fluvial de passageiros da região amazônica / Agência Nacional de Transportes Aquaviários. –Brasília: ANTAQ. 2013*. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/transportepassageiros.pdf>>. Acesso em 05 de julho de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos – *A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira*. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. 1995. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2015.

_____. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 1996.

_____. *Reforma do Estado Para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo, Editora 34, 1998: p. 23.

_____. *Do Estado Patrimonialista ao Gerencial*. (orgs.) Pinheiro, Wilhelm e Sachs. 2001. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2015.

_____. *Reforma do Estado e Administração e a Administração Gerencial*. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade . 7. Ed. – Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CABRAL, Josélia Fontenele Batista. *Olhares sobre a realidade do Ribeirinho: uma contribuição ao tema. Presença revista de educação, cultura e meio ambiente*. Mai.-Nº24, Vol. VI, 2002. Disponível em: <http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/24joseliafontenele_olharessobrearealidedoribeirinho.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2015.

CAMPOS, Huberto Alves de. *Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação Econômica*. Publicado em Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial. Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.olibat.com.br/documentos/prismas-regulacao-economica.pdf>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Reforma do Estado. Reforma do Estado e administração pública gerencial*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter

(org.). Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 15.

CAVALCANTI, A. C. R.; SOUZA, F. A. M. *Indicadores Urbanos para o Desenvolvimento Sustentável: o caso do litoral norte de Maceió*. Anais do VIII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Salvador-BA, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Lumens Juris, RJ, 15ª Ed. 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da - *O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro*. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP – ISSN 1806-9029. 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>>. Acesso em agosto de 2015.

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos, *Participação e Deliberação*. Editora 34, São Paulo-SP. 2004.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas públicas – princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade*. São Paulo, Atlas, 2003.

DUARTE JUNIOR, Ricardo. *Agências Reguladoras, poder normativo e democracia participativa*. editora Juruá – 2014.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. *A economia política: seu método e a teoria da regulação*. In: ensaio FEEE, 1992, Porto Alegre.

FERREIRA, Márcio Antônio Couto, et al. *Proposição de indicadores de desempenho aplicado ao transporte aquaviário de passageiro na região amazônica*. XIV Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Concepción, Octubre 2009. Disponível em: <<http://www.sochitran.cl/wp-content/uploads/Acta-2009-01-18.pdf>>. Acesso em 01 de outubro de 2015.

FROTA, Cláudio Dantas. *Gestão da Qualidade Aplicada às Empresas Prestadoras do Serviço de Transporte Hidroviário de Passageiros na Amazônia Ocidental: Uma Proposta Prática*. Tese (doutorado) – UFRJ/COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes. 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

GOMES PINTO, Jose Antonio. *Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Parlamentarismo*.- Revista – O&S. v5 . n.12. Maio/Agosto 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v5n12/03.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *A Gênese das Agências Reguladoras de Transportes: O Institucionalismo Histórico Aplicado À Reforma Regulatória Brasileira Dos Anos de 1990*. Rio de Janeiro, agosto de 2012. Disponível

em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1764.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

HIRSCH, Joachim. *Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação*, Texto traduzido por Moema Kray, com revisão técnica de Dilma Vana Rousseff. Esaios FEE, Porto Alegre, V.19, n.1,P9-31, 1998.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. 4ª ed. São Paulo. Nova Cultural, 1988.

JABUR, Maria Angela, *Saiba mais rio Madeira*. 2015. Santo Antônio Energia, Disponível em: <http://www.santoantonioenergia.com.br/wp-content/uploads/2014/07/02_rio_madeira.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. – *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. Dialética, SP, 2002.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 2005.

_____. *Agências Reguladoras e Democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”?* Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf62.pdf>>. Acesso 14 maio de 2015.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Cia das Letras, São Paulo, 1988.

LAKATOS, E.M. & Marconi, M.A. (1986). *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas.

LIMA, Gustavo Augusto F. *Agências Reguladoras e o poder normativo*. São Paulo: Barauna, 2013.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil; ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Introd. J.W. Gough. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. *Gratuidade no transporte coletivo ou do direito de (apenas) alguns*. Disponível em:<<http://saci.org.br/?modulo=akemi¶metro=1916>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

MANTEGA, Guido – *O programa de privatizações brasileiro e a sua repercussão na dinâmica econômica, relatório de pesquisa nº 53/2001*. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de pesquisa e publicações. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3195/Rel%2053-2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 31 agosto de 2015.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. *Curso de direito marítimo*. 4. ed. Barueri: Manole, 2012.

MARTINS, Francisco Giusepe Donato, et. al. *Diretrizes para promoção da inclusão social no âmbito do transporte coletivo de passageiros no Brasil*. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs /2054450.PDF>>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. *O reforço da legitimidade democrática das agências reguladoras*. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8881>. Acesso em 10 janeiro de 2015.

MASTRANGELO, Claudio. *Agências Reguladoras e a Participação Popular*. Livraria Do advogado, Porto Alegre, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Ed. Ridendo Castigat Mores. 1515 . edição eletrônica. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A formação do estado regulador - Novos Estudos - CEBRAP*. On-line version ISSN 1980-5403 Novos estud. - CEBRAP no.76. São Paulo, novembro de 2006 - <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300007>>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007>. Acessado em 10 de julho de 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38ª ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo, editora Malheiros, 2012.

MONTEIRO, Rayner Augusto Libório dos Santos, *REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE RIBEIRINHOS SOBRE O ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE, COMUNIDADE RURAL VILA DE URUCURITUBA, AUTAZES, AMAZONAS*. 2014. Disponível em: <<http://ppgssea.ufam.edu.br/attachments/article/9/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Rayner%20versao%20final-1%20p%20preenchimento%20do%20coleta.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Rita de Cássia Monteiro de. *Ferramenta de avaliação do transporte hidroviário de passageiros da região amazônica*. 2013. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Pará, Belém-PA. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/6252/1/Dissertacao_FerramentaAvaliacaoTransporte.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

NASSUNO, Mariane e KAMADA, Priscilla Higa. *Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002. 294 p. 1. Reforma administrativa - 2. Administração pública I. Título CDU 35.08. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf>. Acesso em 15 setembro de 2015.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. *Amazonas: um estado ribeirinho*. Manaus, Ed. da UFAM, 1994.

OLIVEIRA, Fernando Faria de, *Análise institucional do sistema regulatório brasileiro*. Esaf - Brasília – DF. II PRÊMIO SEAE 2007.

OLIVEIRA, Gesner. *Agências Reguladoras: A Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira*. Gesner Oliveira, Bruno Werneck, Eduardo Luiz Machado. – Brasília: CNI, 2004. Disponível em: <<http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/8A9015D01418E1EE011441B518C20E04/Texto%20-%20Ag%C3%AAncias%20Reguladoras%202004.pdf>>. Acesso em 10 setembro 2015.

OLIVEIRA, Marcos Fontoura de. *Gratuidade no transporte coletivo ou do direito de (apenas) alguns*. 2002. Disponível em: <<http://saci.org.br/?modulo=akemi¶metro=1916>>. Acesso em 25 outubro de 2015.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. *A regulação no Brasil: desafios político-institucionais*. Relatório de pesquisa 12/2008. FGV- GVPESQUIS. P. 51/52.

_____. *Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*. RAP Rio de Janeiro 40(4):523-43, Jul./Ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>> Acesso em 06 de agosto de 2015.

PEIXOTO, João Paulo M. *Estado, reforma do Estado e reforma administrativa: breves comentários*. Repositorio.unb.br/. 1996. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1922>>. Acesso em 23 de janeiro de 2015.

PRESTES, Márcia Ferreira. *Indicadores de sustentabilidade em urbanização sobre áreas de mananciais: uma aplicação do barômetro da sustentabilidade na ocupação do Guarituba – Município de Piraquara – Paraná*. 2010. Dissertação (Mestrado em Construção Civil) – Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2010. Disponível em: <<http://www.prppg.ufpr.br/ppgcc/sites/www.prppg.ufpr.br/ppgcc/files/dissertacoes/d0138.pdf>> Acesso em 06 de fevereiro de 2016.

QUEIROZ, Marcelo Pereira. *Definição de diretrizes para autorizações de voos para as empresas aéreas*. 2014. Tese submetida ao departamento de engenharia civil e ambiental da faculdade de tecnologia da Universidade de Brasília, Brasília-DF Disponível em <<http://www.transportes.unb.br/downloads/teses/004-2014.pdf>> Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

REIS, Túlio Baita. *Um modelo para avaliação da qualidade em serviço de transportes público urbano realizado por ônibus segundo a percepção dos usuários*. 2011. Dissertação apresentada ao Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes-RJ. Disponível em: <<http://uenf.br/pos-graduacao/engenharia-de-producao/files/2013/04/DISSERTA%C3%87%C3%83O-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>> Acesso em 10 de janeiro de 2016.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27 ed. São Paulo. Saraiva, 2004.

RODRIGUES, Maria Joao, *Sob o signo da crise. O contributo da teoria da regulação para a problemáticas do desenvolvimento*. Docente ISCTE. p. 127 - 148. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/1124>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília. CAPES:UAB,2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na CF 88*. Porto Alegre: Biblioteca do Advogado, 2008.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Rio de Janeiro, março de 2003, disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2859/1/TD_941.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. São Paulo: 2ª Edição – Malheiros, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Estado social, estado província e de bem-estar*. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>. Acesso em 14 março de 2015.

SANTOS, José Teixeira de Araújo Neto, et al. *Análise envoltória de dados como mecanismos de avaliação e monitoramento do desempenho do programa de manutenção de hidrovias interiores*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jtl/v6n2/v6n2a04.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

_____. *Índice de serviços adequado para as empresas de navegação fluvial de passageiros do Amazonas*. 2014. Disponível em: <<http://pdf.blucher.com.br/marine-engineeringproceedings/spolm2014/126549>>. Acesso em 01 outubro de 2015.

SARMENTO, Cristina Montalvão. *Políticas Públicas e Culturas Nacionais*, In Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias. Lisboa: Centro de História da Cultura, Universidade Nova de Lisboa, 2003.

SCOTTINI, Larissa. *Trabalho de Iniciação Científica. A evolução da navegação de cabotagem no Brasil e o seu uso no comercio exterior brasileiro*. Disponível em: <<http://www.univali.br/Lists/TrabalhosGraduacao/Attachments/1045/larissa.pdf>>. Acesso em 05 de outubro de 2015.

SILVA, Paulo Bernardo. *Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo / Paulo Bernardo Silva e Helena Kerr do Amaral*. In: RSP : Revista do Serviço Público. - ISSN 0034-9240. – 2007 - edição especial (1937-2007), p. 9. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70_Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2015.

SILVA, Edna Lúcia, MENEZES, Estera Muszkat. *da Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Acesso em 6 de novembro de 2014.

SILVA, Josué da Costa & SOUZA FILHO, Theóphilo Alves de. *O viver ribeirinho*. In: *Nos Banzeiros do Rio: Ação Interdisciplinar em busca da sustentabilidade em Comunidades Ribeirinhas da Amazônia*. Porto Velho/RO: EDUFRO, 2002. p. 27.

SOUSA, Lucileyde Feitosa. *Espaço dialógicos dos barqueiros na Amazônia: uma relação humanista com o rio*. 2012. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, linha de pesquisa: Território, Cultura e Representação)

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/28426/R%20-%20T%20-%20LUCILEYDE%20FEITOSA%20SOUSA.pdf?sequence=1>>. Acesso em 04 de agosto de 2015.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Agências reguladoras*. Revista de Direito Administrativo, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47359/45378>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

_____. *Desestatização Privatização Concessões Terceirizações e Regulação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. *Audiência Pública e Regulação*. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, edição especial, 2012. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/915066/DLFE-53916.pdf> /REVISTAED ESP298.pdf>. Acesso 21 de abril de 2015.

SOUZA, L. C. O Uso de ERP e seu Impacto na Gestão de Suprimentos em Empresas da Indústria de Alimentos Processados. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005. Disponível em: <http://www.btdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3142> Acesso em 20 de dezembro de 2015.

TAETTI, Ana Paula Trombeta. *A participação da sociedade civil na esfera pública através das audiências*. 2011. Disponível em: <<http://www.unicruz.edu.br/seminario/artigos/sociais/A%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL%20NA%20ESFERA%20P%C3%9ABLICA%20ATRAV%C3%89S%20DAS%20AUDI%C3%8ANCIAS.pdf>>. Acesso 21 de abril de 2015.

TOBEÑAS apud OLIVEIRA, Almir de. *Curso de Direitos Humanos*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

VASCOCELOS, Rhomeyka – *Anotações à persecução dos interesses sociais: regulação social, estado de garantia e oas serviços econômicos de interesse geral*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/36038/anotacoes-a-persecucao-dos-interesses-sociais-regulacao-social-estado-de-garantia-e-os-servicos-economicos-de-interesse-geral>>. Acesso em 01 de junho de 2015.

VILLELA, Thaís Maria de Andrade, et al. *Metodologia para Desenvolvimento e Seleção de Indicadores para Planejamento de Transportes*. 2008. Disponível em: <http://www.ceftru.unb.br/pesquisa/pesquisa/artigo_012>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

Sites:

AURÉLIO dicionário on-line. Disponível em: <<http://dicionariodoaurelio.com/ribeirinho>> . Acesso em 28 de outubro de 2015.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/entorno/entorno_tab_uf_zip_xls.shtm> . Acesso em 10 de fevereiro 2016.

APÊNDICE: A



(61) 3445-5717 / E-mail:
 cep@unieuro.com.br
 Av. das Nações, Trecho
 O, Conjunto 5 - Brasília-
 DF CEP: 70.200-001

CENTRO UNIVERSITARIO

Comitê de Ética em Pesquisa UNIEURO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: ESTADO, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UM ESTUDO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

Nome do Pesquisador Principal ou Orientador: Carlos Federico Domínguez Ávila

Endereço Institucional: Av. das Nações, Trecho O, Conjunto 5 - Brasília-DF CEP: 70.200-001

Telefone: (61) 3445-5717

E-mail: cep@unieuro.com.br

Nome do Pesquisador assistente/aluno: Vivaldo Pereira

Telefone: (61) 8487-5812

E-mail: vivaldope@pop.com.br

Natureza da pesquisa: *o sra (sr.) está sendo convidada (o) a participar desta pesquisa que tem como finalidade analisar o papel da ANTAQ enquanto agência reguladora e sua contribuição na regulação social no que tange ao atendimento a população Ribeirinha, idosos e deficientes físicos, do rio Madeira, no município de Porto Velho-RO.*

- 1. Participantes da pesquisa:** A pesquisa será realizada com 50 (cinquenta) usuários de transportes aquaviários de passageiros, realizados no rio Madeira, no município de Porto Velho-RO.

2. **Procedimentos do Estudo:** *Ao participar deste estudo a sra (sr) permitirá que o pesquisador Carlos Federico Dominguez Ávila e o pesquisador assistente Vivaldo Pereira, faça uma pesquisa utilizando questionário sobre o transporte aquaviário de passageiros no rio Madeira, no município de Porto Velho-RO.*
3. **Sobre as entrevistas:** *Será apresentado um questionário que é parte integrante de uma pesquisa científica que visa avaliar a qualidade dos serviços de transportes públicos aquaviários de passageiros do rio Madeira, no município de Porto Velho-RO.*
4. **Riscos e desconforto:** *a participação nesta pesquisa não traz complicações legais. Este estudo possui baixa risco pois, o estudo trata de uma pesquisa de satisfação dos usuários de transportes aquaviários de passageiros, a pesquisa constitui de um questionário a ser aplicado ao usuários de transportes aquaviários de passageiros no rio Madeira, no município de Porto Velho-RO. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.*
5. **Participação, recusa e direito de retirar do estudo.** *A participação é voluntária. Não haverá nenhum problema para a Sra (sr.). O Sra (sr.) tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para a sra (sr.). Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone dos pesquisadores do projeto e, se necessário através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.*
6. **Confidencialidade:** *todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e o orientador terão conhecimento dos dados. O material com as informações obtidas (fitas, entrevistas etc;) ficará guardado sob a responsabilidade do Pesquisador Vivaldo Pereira com a garantia de manutenção do sigilo e confidencialidade.*

Os resultados deste trabalho poderão ser apresentados em encontros ou revistas científicas, entretanto, ele mostrará apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar o nome dos participantes, instituição a qual pertence ou qualquer informação que esteja relacionada com sua privacidade.

7. **Benefícios:** *ao participar desta pesquisa a sra (sr.) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre transportes aquaviários coletivo de passageiros no rio Madeira, no município de Porto Velho-RO, de forma que o conhecimento que será construído a partir desta pesquisa possa trazer benefícios aos usuários de transportes de passageiros, onde pesquisador se compromete a divulgar os resultados obtidos.*
8. **Pagamento:** *a sra (sr.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.*

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem.

Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Porto Velho-RO, ____ de _____ de 2016.

APÊNDICE: B



(61) 3445-5717 / E-mail:
cep@unieuro.com.br
Av. das Nações, Trecho
O, Conjunto 5 - Brasília-
DF CEP: 70.200-001

CENTRO UNIVERSITARIO Comitê de Ética em Pesquisa UNIEURO

Consentimento Livre e Esclarecido

Eu _____ RG: _____ fui esclarecido (a) dos objetivos e procedimentos da presente pesquisa, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Fui informado(a) que posso solicitar novos esclarecimentos a qualquer momento e que tenho liberdade de abandonar a pesquisa quando quiser, sem nenhum prejuízo para mim. Eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Assinatura do Participante da Pesquisa

Carlos Federico Domínguez Ávila
Pesquisador responsável

Vivaldo Pereira
Pesquisador assistente

Se houver alguma consideração ou dúvida referente aos aspectos éticos da pesquisa, você e seus responsáveis podem entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do UNIEURO, que aprovou esta pesquisa, localizado na Unidade ASA SUL, Av. das Nações, Trecho O, Conjunto 5 - Brasília-DF, CEP 70.200-001- telefone 3445-5717, e-mail cep@unieuro.com.br

APÉNDICE: C

APÉNDICE: C

APÉNDICE: C

APÊNDICE: D

Roteiro de pesquisa desenvolvido a partir do modelo exposto no apêndice C para captar a opinião do poder público sobre a avaliação dos usuários.

Pesquisa destinada a coletar a opinião do (a) _____ sobre o estudo realizado com os usuários do serviço de transporte fluvial. Este trabalho é parte integrante de uma pesquisa científica que avaliou a qualidade dos serviços de transporte aquaviário coletivo de passageiros, realizada na Porto Cai n'Água, localizado no Rio Madeira, na cidade de Porto Velho-RO. Solicitamos sua opinião sobre o estudo que demonstra a percepção dos usuários sobre os serviços prestados.

Os dados, a seguir apresentam uma análise dos indicadores de satisfação dos usuários. Forneça, por favor, a sua contribuição demonstrando o motivo que possa ter gerado este resultado e uma possível medida corretiva para o item.

1- Nível de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais nas embarcações.

Segundo os dados presentes na pesquisa, observou-se que 89,2% dos respondentes afirmaram que estavam insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações e apenas 10,8% declararam estar satisfeitos.

Qual motivo que possa ter gerado este resultado?

Medida corretiva possível?

2- Formas de pagamento dos usuários de transporte fluvial.

Segundo os dados presentes na pesquisa, no que refere à forma de pagamento utilizada pelos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira, nota-se que 100% dos usuários utilizaram dinheiro como meio de pagamento. Fato este que chama a atenção, pois 20% dos respondentes são idosos e desses idosos 62,5% têm direito a usufruir da gratuidade constitucional nesse modal de transporte. Outro fato que chama a atenção é que, dos respondentes idosos que possuem o direito à gratuidade no transporte fluvial verificado na pesquisa, 13,3% declaram pagar 50% do valor da passagem ao passo que 87,7% declararam pagar integralmente o valor da passagem.

Qual motivo que possa ter gerado este resultado?

Medida corretiva possível?

3- Satisfação com as informações de segurança e serviços prestadas pelas embarcações.

Segundo os dados presentes na pesquisa, verificou-se que a maioria dos respondentes (74,2%) afirmou estarem insatisfeitos com o serviço de informações de segurança oferecido na embarcação e apenas 25,8% declararam estar satisfeitos.

Qual motivo que possa ter gerado este resultado?

Medida corretiva possível?

4- Indicador usuários satisfeitos com posto de atendimento terminal Porto Cai n'Água.

Segundo os dados presentes na pesquisa, verificou-se que 20% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o atendimento oferecido pelo posto de atendimento ao usuário, 31,7% declararam que estão insatisfeitos e 48,3% expõem desconhecer o posto de atendimento ao usuário do Porto Cai n'Água.

Qual motivo que possa ter gerado este resultado?

Medida corretiva possível?

5- Indicador usuários satisfeitos com a fiscalização dos serviços do terminal Porto Cai n'Água.

Segundo os dados presentes na pesquisa, observou-se que 70,8% dos respondentes afirmaram estar insatisfeitos com o nível de fiscalização dos serviços do terminal, 8,3% expõem desconhecer a fiscalização realizada, então, não avaliaram esse item e apenas 20,8% declararam estar satisfeitos.

Qual motivo que possa ter gerado este resultado?

Medida corretiva possível?

6- A ANTAQ tem feito fiscalização recorrente junto as embarcações, no sentido de verificar o cumprimento da legislação de gratuidade no transporte coletivo de passageiro?

7- A ANTAQ tem observado em suas fiscalizações melhoria relativa à acessibilidade nas instalações portuárias e nas embarcações?

8- Nos últimos cinco anos quantas autuações relacionadas ao descumprimento da legislação de gratuidade no transporte coletivo de passageiro das embarcações do Rio Madeira em Rondônia foram efetuadas?

9- A ANTAQ observa a evolução na qualidade de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros oferecidos pelos operadores de transportes públicos e os terminais de passageiro?

10- Por fim, quais as perspectivas de desenvolvimento esperado para os próximos cinco anos para a navegação interior, especificamente para o Rio Madeira em Porto Velho-RO?

APÊNDICE: E

Contribuições dos especialistas em transportes aquaviários, servidores em exercícios na ANTAQ, sobre a análise realizada do nível de satisfação dos usuários das embarcações e o nível de satisfação dos usuários do terminal Porto Cai n'Água, Porto Velho-RO, nos termos do apêndice D.

Respostas pergunta 1.

Pergunta:	Segundo os dados presentes na pesquisa, observou-se que 89,2% dos respondentes afirmaram que estavam insatisfeitos com o nível de acessibilidade oferecido nas embarcações e apenas 10,8% declararam estar satisfeitos	
Respondente	Motivo do resultado	Medida corretiva
A	As embarcações em operação em sua maioria não foram projetadas para atender as necessidades de acessibilidade para idosos e portadores de necessidades especiais.	Não avaliado.
B	<i>O acesso para embarque e desembarque dos passageiros ainda é muito precário na região amazônica. Sobretudo, a interface terminal – embarcação. Mesmo passageiros sem necessidades especiais tem dificuldade para entrar e sair da embarcação.</i>	<i>São necessários investimentos para adequação da infraestrutura portuária aos padrões de acessibilidade estabelecidos pela Marinha.</i>
C	A legislação de acessibilidade, do estatuto dos idosos e dos portadores de necessidades especiais expandiu e ampliou o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas. Os prestadores de serviços públicos ainda não executaram as medidas necessárias ao pleno exercício desses direitos.	Fiscalização eficaz dos órgãos públicos para garantir o cumprimento da legislação.
D	A insatisfação dos usuários com relação à acessibilidades se dá, possivelmente, em razão da inobservância dos requisitos mínimos exigidos nas embarcações, os quais são definidos pela NBR 15450 e pela norma 02/DPC.	Exigir a aplicação das normas vigentes, as quais devem ser incorporadas às resoluções da ANTAQ.
E	Conforme mostram os relatórios recentes de fiscalização várias embarcações da região não dispõem de: a) Rampas de acesso adequadas; b) Guarda corpos nos corredores adequados a portadores de deficiência; c) Assentos e camarotes para necessitados especiais; etc.	Alteração da norma 912/ANTAQ obrigando os armadores a seguirem as normas: NORMAN 02; de acessibilidade da ABNT e; a NR 29.
F	(...) Por outro lado, aparentemente, podemos mencionar que não há prioridade na implementação das políticas de acessibilidade, ainda mais em se tratando do transporte aquaviário fluvial na Amazônia, que somente há menos de 05 (cinco) passou a contar com uma infraestrutura de transporte aquaviário para acesso a cargas e passageiros denominados IP4, que ainda pecam pelo acesso de passageiros até as embarcações. Trata-se de problema de infraestrutura em que a ANTAQ por meio de suas unidades regionais sempre pedem providências ao órgão responsável, no caso o DNIT, e este alega sempre haver licitações em andamento ou mesmo não haver disponibilidade orçamentária.	Investimento público por meio de financiamento governamental para que os próprios empresários promovam a melhoria na acessibilidade, e melhor atenção do DNIT às políticas de acessibilidade no tocante à infraestrutura das instalações portuárias quanto das embarcações que nelas operam.

G	A falta de investimentos para melhoria da infraestrutura deste terminal portuário.	Priorização no planejamento do setor e direcionamento/captação de recursos público/privado.
H	Em suma, não há infraestrutura adequada para embarque e desembarque de passageiros nas embarcações e no terminal em terra (principalmente nas rampas de acesso). As instalações de acesso, bem como as embarcações são precárias e não adaptadas aos idosos e/ou portadores de necessidades especiais. Pode-se citar ainda a falta de treinamento da tripulação no auxílio a esse grupo de usuários.	Melhoria das instalações de acesso do terminal e das embarcações, conforme a NBR 15450:2006 – que trata da acessibilidade de passageiro no sistema de transporte aquaviário, bem como treinamento da tripulação para o auxílio aos usuários.
I	É difícil imaginar por qual motivo o nível de descontentamento tenha sido tão alto sem saber quais foram os critérios avaliados (se foram perguntas objetivas do pesquisador ou se a resposta foi baseada somente na sensação do usuário – que nem sempre é qualificado para avaliar critérios que são definidos em normas técnicas, como a NORMAM 02). De toda forma, levando em conta a realidade da região e supondo que os entrevistados não eram cadeirantes em sua maioria, o alto índice de insatisfação pode ser tido gerado pelas más condições de acesso à embarcação na hora do embarque (rampas com alto desnível, sem proteção lateral, escorregadia).	Intensificação da fiscalização desta Agência para o cumprimento das normas de segurança, nas quais estão incluídas as regras de acessibilidade às embarcações.
J	Falta de fiscalização da ANTAQ.	Orientação às empresas de navegação no sentido de que as mesmas aprimorem esse tipo de acesso.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 2.

Pergunta:	Segundo os dados presentes na pesquisa, no que refere à forma de pagamento utilizada pelos usuários de transporte fluvial de passageiro da região do Rio Madeira, nota-se que 100% dos usuários utilizaram dinheiro como meio de pagamento. Fato este que chama a atenção, pois 20% dos respondentes são idosos e desses idosos 62,5% têm direito a usufruir da gratuidade constitucional nesse modal de transporte. Outro fato que chama a atenção é que, dos respondentes idosos que possuem o direito à gratuidade no transporte fluvial verificado na pesquisa, 13,3% declaram pagar 50% do valor da passagem ao passo que 87,7% declaram pagar integralmente o valor da passagem.	
Respondente	Motivo do resultado	Medida corretiva
A	Não avaliado	Não avaliado
B	Quanto à forma de pagamento, minha suspeita é de que isso seja devido ao perfil dos usuários do transporte e não guarda, a meu ver, relação com o fato de 20% serem idosos ou outros beneficiários de gratuidade.	(...) diante apenas dessas informações, não vejo nexos causal de descumprimento da legislação aos beneficiários de gratuidade. Diante disso, não teria como saber se há necessidade de medida corretiva, pois não foi possível identificar o problema.
C	A demanda para utilização do benefício da gratuidade é maior do que a disponibilidade de oferta pelos prestadores de serviços, mesmo cumprindo-se a legislação.	Flexibilidade dos prestadores para o cumprimento da legislação.
D	A possível razão deste resultado é a falta de opções de meios de pagamento associados à forma de comercialização das passagens, que, na maioria dos casos, se dá mediante negociação entre usuários e embarcador, afastando-se o uso das tabelas de preços.	Centralizar a comercialização de passagens nos terminais e agentes autorizados, incluindo meios eletrônicos de pagamento.
E	Os armadores estão resistindo a obrigação de gratuidade alegando que havendo custos oriundos	Efetuar uma análise profunda na formação do custo e fixar, além de uma rentabilidade

	do transporte unitário de passageiro especial, se o transportado não ressarcir este valor será necessário o aumento da tarifa para os demais passageiros.	máxima, os preços unitários de passageiros pagantes.
F	<p>Há uma recorrente ação entre os órgãos de assistência social, Ministério Público, por meio das promotorias de defesa dos idosos para coibir possível ofensa ao direito à passagem integral ou com desconto de 50%. Há, entretanto, um mal entendido até mesmo por parte desses órgãos quanto a efetividade do direito. Explica-se:</p> <p>No caso do transporte aquaviário, como as viagens são geralmente de longa duração, as embarcações também fornecem alimentação (café da manhã, almoço e jantar). Assim, sempre se confunde o preço da passagem, pois se uma passagem custa, por exemplo, R\$ 200,00 (duzentos reais), deste valor, R\$ 50,00 (cinquenta reais) pode ser o preço que está sendo cobrado a título de fornecimento da alimentação. Ou seja, metade do valor a ser cobrado, 50%, neste caso seria sobre o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Assim, o idoso pagaria apenas R\$ 75,00, mas sem o fornecimento da alimentação. Outra situação é que o idoso pode optar por levar a própria alimentação. No exemplo acima, caso o passageiro idoso opte por levar a alimentação, este pagará apenas os R\$ 75,00. Mas caso queira a alimentação fornecida pela embarcação deverá pagar o preço deste fornecimento, ou seja, mais R\$ 50,00, o que eleva o custo total da viagem para R\$ 125,00.</p> <p>Os passageiros idosos que tenham sido beneficiados com a gratuidade integral, também podem optar por levar sua própria alimentação, mas caso contrário, também estão obrigados a pagar os serviços de fornecimento de alimentação a bordo. Esta é reclamação recorrente, pois muitos entendem que a gratuidade se estende ao fornecimento da alimentação, o que não é correto.</p>	<p>Como algumas medidas que podem mitigar eventual prejuízo ao direito dos idosos, citamos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer regras para a venda da meia passagem ao idoso e onde estes poderão obter a gratuidade; 2. Campanhas já foram realizadas pela ANTAQ, mas entendemos que estas sejam permanentes para que esclareçam os idosos e demais usuários; 3. Entendemos ser necessário ainda definir o mecanismo de controle de identificação do idoso e de comprovação da renda para que estes possam usufruir dos benefícios da gratuidade e do desconto nos transportes aquaviários regulados pela ANTAQ; 4. Determinar o prazo de antecedência necessária para solicitação do benefício; 5. Características do “Bilhete de Viagem do Idoso” a que se refere o Decreto; 6. Verificar em que condições a prioridade no embarque definidas em Lei são aplicáveis; 7. Definir os direitos e deveres dos idosos quando a embarcação fornece e quando não fornece alimentação a bordo; 8. Melhor especificação nos bilhetes dos preços da passagem e do fornecimento da alimentação a bordo.
G	A informação que tenho é de que as gratuidades são respeitadas, portanto, suponho que os usuários que se reporta a pesquisa são os usuários pagantes.	Aumentar a fiscalização e monitoramento da questão.
H	Em parte se deve à desinformação do usuário idoso de seus direitos, o que pode ser explicado pela baixa escolaridade desses usuários e pela falta de informação acessível. Outrossim, pela ganância e omissão dos empresários e, por vezes, pela negativa de tal direito aos usuários idosos. Outro fator que contribui para tal estado é a deficiência na fiscalização pelo poder público do cumprimento da gratuidade pelas empresas de transporte aquaviário.	Campanhas de informação de fácil entendimento e acesso aos usuários, tanto nas embarcações quanto no terminal. Fiscalização mais eficiente e efetiva por parte do poder público, bem como maior celeridade na aplicação de sanções aos empresários pelo descumprimento do direito à gratuidade.
I	<p>Aos 87,7% que pagaram integralmente o valor da passagem, atribuo isso ao desconhecimento da legislação. Somente campanhas de conscientização diminuiriam tais índices, pois àqueles que fazem jus à gratuidade seriam informados de seus direitos.</p> <p>Aos que pagaram 50% do valor, julgo que seja motivado pelo fato da empresa já ter vendido 2 passagens para idosos para as viagens onde foram realizadas as pesquisas, tendo em vista que, a partir da emissão de 2 bilhetes de gratuidade, o desconto passa a ser de 50%, conforme consta de</p>	Não avaliado.

	nossa cartilha: http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/20150212_Cartilha_Direitos_Deveres_Passageiros.pdf .	
J	Os respondentes não estão sendo orientados quanto a seus direitos.	As empresas de navegação deverão colocar cartazes com orientação aos usuários.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 3.

Pergunta:	Segundo os dados presentes na pesquisa, verificou-se que a maioria dos respondentes (74,2%) afirmou estarem insatisfeito com o serviço de informações de segurança oferecido na embarcação e apenas 25,8% declararam estar satisfeitos.	
Respondente	Motivo do resultado	Medida corretiva
A	O tema relativo a segurança demanda uma atuação conjunta entre a ANTAQ e a Marinha, tendo em vista que ambos os órgãos tem papel normativo e fiscalizador no referido tema.	É necessário por meio de campanhas educativas e atividades fiscalizatórias fazer valer junto às empresas de navegação as regras de informações de segurança.
B	As empresas são obrigadas a “organizar e orientar as operações de embarque e desembarque, bem assim prestar as informações aos usuários quanto aos procedimentos a serem seguidos <u>nas situações de emergência</u> ”, conforme determina o inciso XII do art. 14 da Resolução nº 912-ANTAQ. No entanto, tudo indica que essa orientação não está sendo feita de modo adequado. O resultado da sua pesquisa está em ressonância com o obtido pela PSU. O atributo “Orientações de procedimentos de emergência” foi um dos mais mal avaliados entre os passageiros.	Imagino que a Agência deverá verificar in loco a forma como os procedimentos estão sendo transmitidos para só então propor aos operadores medidas alternativas. Será necessário também a criação de um indicador para acompanhar a efetividade das medidas.
C	Prestadores de serviços que não cumprem as exigências normativas e os que cumprem, o fazem de forma inadequada.	Fiscalização, orientação educativa e publicidade.
D	Possivelmente a razão desta avaliação de possuir relação com a deficiência e ou ausência de orientação aos passageiros sobre segurança.	Exigir dos armadores a realização de orientação de segurança aos passageiros, previamente à viagem.
E	Segundo os dados da fiscalização apenas uma pequena fração dos armadores estão seguindo o especificado na Resolução 912 da ANTAQ sobre o item “informações de segurança aos passageiros”.	Realizar uma campanha pública na região (rádio, televisão e panfletos) sobre segurança os direitos e deveres dos passageiros.
F	Muitas das reclamações se devem à própria resistência dos passageiros em prestar atenção aos procedimentos de segurança, que era, até recentemente, repassada pelos tripulantes aos passageiros. No mesmo sentido a ANTAQ já disponibilizou cartilhas com direitos, deveres e medidas de segurança a serem seguidas a bordo, dentre outras.	Além de campanhas permanentes, recentemente a Marinha do Brasil elaborou um vídeo onde são prestadas todas as informações relativas à segurança. Na Unidade Regional de Porto Velho foi recomendado às embarcações que no início de cada viagem o vídeo seja, obrigatoriamente, reproduzido aos passageiros.
G	Deficiência no cumprimento das determinações de segurança da ANTAQ e da Marinha do Brasil.	Maior rigor nas fiscalizações.
H	Inicialmente, deve-se ressaltar que a partir da criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários houve grande melhora neste quesito. A Antaq passou a fazer campanhas educativas, bem como procedimentos regulares de fiscalização nas embarcações. Por outro lado, o alto nível de insatisfação pode ser em decorrência da falta de treinamento da tripulação, bem como da dificuldade de fiscalização no decorrer da viagem. Ou seja, a	Treinamento da tripulação, mais campanhas educativas. Fiscalização conjunta Antaq e Marinha de forma a torna mais eficiente e constante a verificação do cumprimento das normas de segurança, tanto pelos usuários quanto pelas empresas de navegação, principalmente no decorrer da viagem.

	fiscalização concentra-se no embarque e desembarque.	
I	Minha resposta vai, infelizmente, ser idêntica à do item 1. Sem saber quais foram os critérios objetivos do questionário que tratavam deste ponto, é difícil dar uma resposta precisa. Será que a resposta foi simplesmente baseada na “sensação de segurança” do usuário ou se foi baseada em perguntas claras e objetivas? Às vezes um passageiro pode se sentir “inseguro” numa embarcação apenas pelo fato da embarcação ser antiga e apresentar sinais de desgaste do tempo. Mesmo assim, aquela embarcação pode estar atendendo a todos os critérios de segurança da NORMAM 2 e, mesmo assim, ficou mal avaliada, entende? Por esse motivo, não sou capaz de avaliar este item.	
J	Falta de orientação aos usuários.	Orientar os usuários a dirigirem-se à ANTAQ na busca de seus direitos.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 4.

Pergunta:	Segundo os dados presentes na pesquisa, verificou-se que 20% dos respondentes afirmaram que estão satisfeitos com o atendimento oferecido pelo posto de atendimento ao usuário, 31,7% declararam que estão insatisfeitos e 48,3% expõem desconhecer o posto de atendimento ao usuário do Porto Cai n'Água.	
Respondente	Motivo do resultado	Medida corretiva
A	Não avaliado.	Não avaliado.
B	Não avaliado.	Não avaliado.
C	Prestadores de serviços que não cumprem as exigências normativas, e os que cumprem, o fazem de forma inadequada.	Fiscalização, orientação educativa e publicidade.
D	Acredito que dois aspectos podem estar relacionados a essa avaliação: 1º baixa utilização do terminal na relação de consumo, em especial, na compra de passagens. 2º problemas na sinalização visual do terminal.	Atrelar a compra das passagens somente no terminal e agências credenciadas.
E	Desconheço o assunto.	A ser examinada.
F	Talvez tenha havido falta de entendimento do que seja “posto de atendimento”, já que o local é conhecido como “Agências”. Além disso, a passagem pelo “posto” não é obrigatória pois tanto ali quanto diretamente nas embarcações é onde são adquiridos os bilhetes de passagem. A maioria das vendas, entretanto, ocorre diretamente nas embarcações. Há inclusive embarcações que não disponibilizam bilhetes nos “postos”, apenas diretamente na embarcação.	Concentrar a venda dos bilhetes de passagens apenas no “posto de atendimento”.
G	Falta de divulgação acerca da existência do posto de atendimento ao usuário.	Aumentar a divulgação e a qualidade dos serviços prestados pelo posto de atendimento aos usuários.
H	Não avaliado.	Não avaliado.
I	Quase metade (48,3%) desconhece a existência do posto. Dessa forma, uma simples campanha informativa com cartazes espalhados pela área do porto ajudariam a informar os passageiros da existência do posto e quais os serviços estão disponíveis aos usuários naquele local. Aos 31,7% que se declaram insatisfeitos, não posso opinar sobre o tema, pois desconheço as razões da insatisfação. Para esses casos, um serviço de	Campanha informativa com cartazes espalhados pela área do porto ajudariam a informar os passageiros da existência do posto e quais os serviços estão disponíveis aos usuários naquele local.

	ouvidoria instalado no local ajudaria a detectar tais razões e, posteriormente, corrigir os supostos problemas relatados.	
J	Novamente, falta de orientação com colocação de cartazes.	Colocar cartazes orientando os usuários.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 5.

Pergunta:	Segundo os dados presentes na pesquisa, observou-se que 70,8% dos respondentes afirmaram estar insatisfeitos com o nível de fiscalização dos serviços do terminal, 8,3% expõem desconhecer a fiscalização realizada, então, não avaliaram esse item e apenas 20,8% declararam estar satisfeitos.	
Respondente	Motivo do resultado	Medida corretiva
A	Não avaliado.	Não avaliado.
B	Não avaliado.	Não avaliado.
C	Os órgãos de fiscalização só estão presentes quando recebem denúncias. A fiscalização ocorre de forma precária.	Fiscalização preventiva e programada por parte dos órgãos de fiscalização.
D	A razão para esta avaliação deve estar relacionada à atuação insuficiente dos órgãos de controle, notadamente ANTAQ, Marinha Mercante e a Autoridade Portuárias do porto.	Implementar medidas de divulgação dos órgãos de controle no terminal e promover fiscalização com intervalos menores.
E	Em tese, trata-se de um desvio de percepção do usuário, pois, os fiscais dos órgãos fiscalizadores em regra entram em contato apenas com os armadores e seus funcionários.	Campanha pública de esclarecimento.
F	Trata-se de ponto polêmico, pois a fiscalização tem como foco a melhoria da prestação dos serviços e não é feita com o intuito de marketing institucional. Dessa forma, entendemos que as fiscalizações têm efeito se os serviços em geral são considerados, ao menos, adequados pelos usuários. Note-se que apenas os empresários são notificados das fiscalizações, mas os fiscais também entram em contato com os usuários, onde obtém informações sobre os serviços para fundamentar eventuais notificações de correção de irregularidades ou mesmo aplicação de multas. Contudo, entendemos como rasos os resultados, pois para se chegar a qualquer conclusão nesse sentido seriam necessários escopo, metodologia e métodos específicos, dentre outros.	Primeiramente aprimoramento no escopo da pesquisa quanto a este item. Por outro lado, ainda falta para a ANTAQ, uma melhor divulgação de sua esfera de atuação e foco das fiscalizações, e que resultados a sociedade obtém com a sua atuação.
G	A percepção dos usuários de que a fiscalização é ineficiente. Falta de divulgação das atividades fiscalizatórias executadas.	A fiscalização da agência nesses casos é feita por embarcação/linha e não por instalação portuária. A mudança de metodologia, bem como, maior divulgação das fiscalizações realizadas, pode minimizar no futuro o resultado encontrado na pesquisa.
H	Inicialmente, deve-se ressaltar que a partir da criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários houve grande melhora neste quesito. A Antaq passou a fazer campanhas educativas, bem como procedimentos regulares de fiscalização nas embarcações. Não obstante a fiscalização e a punição das empresas de navegação terem aumentado no decorrer dos anos, o alto índice de insatisfação pode decorrer da falta de melhorias concretas nos serviços ofertados, bem como na infraestrutura dos terminais e embarcações.	Melhoria nos serviços ofertados pela tripulação e pelo terminal; melhoria da infraestrutura dos terminais e das embarcações.

I	Entendo que só haja duas formas de um usuário comum conhecer da fiscalização: a) testemunhando a realização de uma (o que daria uma visão muito pobre do teor da fiscalização, o que impediria uma avaliação precisa desse item); b) obtendo cópias dos autos da fiscalização (o que acho pouco provável que aqueles 20,8% que se declararam satisfeitos tenham feito); Como acho improvável que o item “a” ou “b” tenham ocorrido, prefiro não avaliar este item.	Não avaliado.
J	A fiscalização não vem sendo exercida a contento.	Orientar a fiscalização a se fazer mais presente.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 6.

Pergunta:	A ANTAQ tem feito fiscalização recorrente junto as embarcações, no sentido de verificar o cumprimento da legislação de gratuidade no transporte coletivo de passageiro?	
Respondente		
A	Não tenho os dados para afirmar de forma peremptória. Contudo, acredito que sim a ANTAQ tem feito esse tipo de fiscalização de forma recorrente, tendo em vista a obrigação prevista na Resolução 912 de a empresa de navegação “cumprir a Resolução nº 260-ANTAQ, de 2004, referente à concessão de benefícios aos idosos no transporte aquaviário interestadual de passageiros”	
B	Não avaliado	
C	A ANTAQ possui fiscalizações por denúncias, eventuais e planejadas. No rito da fiscalização, o cumprimento da legislação desse serviço está entre os itens verificados.	
D	Entendo que sim. Porém o Plano Anual de Fiscalização-PAF prevê visita anual uma única vez a cada regulado.	
E	Sim.	
F	Todas as fiscalizações, tanto as que constam do Plano Anual de fiscalização – PAF quando as que são realizadas extraordinariamente, por determinação da própria ANTAQ quanto por motivação dos usuários, empresas e demais órgãos governamentais, averiguam, obrigatoriamente o cumprimento ou não da legislação de gratuidade no transporte coletivo aquaviário.	
G	Sim. Esse é um item de verificação nas fiscalizações.	
H	Sim. As Unidades Regionais (URE) da ANTAQ foram criadas com o objetivo de descentralizar a atuação da Agência e desempenhar com mais eficiência as atividades fiscalizatórias, o que inclui verificar o cumprimento da legislação de gratuidade no transporte coletivo de passageiros.	
I	Sim. Este item é sempre verificado durante as fiscalizações. Lembro, contudo, que as fiscalizações são pontuais e o serviço é contínuo. Assim, o controle social é extremamente importante para o acompanhamento da concessão da gratuidade. Por isso a participação da sociedade por meio de denúncias à ouvidoria da Antaq ajudam a fiscalização da Agência a tomar as atitudes necessárias quando são relatados tais desvios de conduta por parte dos prestadores de serviço.	
J	Pelas manifestações anteriores, acredito que não.	

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 7.

Pergunta:	A ANTAQ tem observado em suas fiscalizações melhoria relativa à acessibilidade nas instalações portuárias e nas embarcações?	
Respondente		
A	Não avaliado.	
B	Não avaliado.	

C	A melhoria relativa à acessibilidade nas instalações portuárias e nas embarcações vem ocorrendo progressivamente em função das ações dos órgãos de governo e dos próprios prestadores de serviços.
D	Entendo que sim. É possível observar que a qualidade dos serviços, em geral, nas embarcações reguladas pela ANTAQ é superior às embarcações não reguladas pela agência.
E	Em verdade, um aumento lento, porém, contínuo.
F	Conforme mencionamos na primeira pergunta, trata-se de problema de infraestrutura em que a ANTAQ por meio de suas unidades regionais sempre pedem providências ao órgão responsável, no caso o DNIT, e este alega sempre haver licitações em andamento ou mesmo não haver disponibilidade orçamentária.
G	Sim. Há em curso a atualização da frota de embarcações atualizadas no caso específico da pesquisa. O porto passou por reforma recente.
H	Não avaliado.
I	Sim. A melhoria é visível desde que a Agência passou a atuar. Isso, inclusive, já foi um dos pontos tratados recentemente no Relatório de Gestão do 2º trimestre de 2015. (...)
J	Pelas manifestações anteriores, acredito que não.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 8.

Pergunta:	Nos últimos cinco anos quantas autuações relacionadas ao descumprimento da legislação de gratuidade no transporte coletivo de passageiro das embarcações do Rio Madeira em Rondônia foram efetuadas?
Respondente	
A	Não avaliado.
B	Não avaliado.
C	Não avaliado.
D	Não avaliado.
E	2011 = 03; 2012 = 13; 2013 = 12; 2014 = 0 e 2015 = 0.
F	São muitas as denúncias, mas poucas as autuações quanto a este item, pelos motivos que já esclarecemos na segunda pergunta. Na prática, a maioria dos empresários, por mera cultura de solidariedade local, permite que mais de dois idosos usufruam do direito à gratuidade e a outros que viagem pagando muitas vezes apenas um valor simbólico, inferior ao custo de fornecimento da alimentação.
G	Não avaliado.
H	Não avaliado.
I	Só possuímos esses dados em sistema a partir de 2014. De lá pra cá, foram apenas 3 autuações (1 em 2014 e 2 em 2016) pelo descumprimento do inciso XIV da Resolução 912, todos detectados na jurisdição da UREBL.
J	Não avaliado.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 9.

Pergunta:	A ANTAQ observa a evolução na qualidade de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros oferecidos pelos operadores de transportes públicos e os terminais de passageiro?
Respondente	
A	No âmbito do planejamento estratégico da ANTAQ existe o projeto de implementação dos indicadores de serviço adequado na prestação do serviço de navegação.
B	Houve avanços na qualidade do serviço. Melhorias como a limpeza das embarcações, a obrigação de disponibilizar copos descartáveis e bebedouros com água potável para os passageiros durante a viagem, exigência da presença de lixeiras, de um canal de reclamações (Ouvidoria e ficha de reclamações a empresa), são alguns exemplos do que passou a ser realidade na navegação interior após a atuação da ANTAQ.

C	Não avaliado.
D	Entendo que sim.
E	Sim.
F	Sim, neste sentido a Superintendência de Desenvolvimento e Sustentabilidade – SDS tem realizado pesquisas de satisfação, que se encontram disponíveis no sítio eletrônico da Agência.
G	Sim. Nos últimos anos houve aumento significativo da regularização das empresas e terminais perante a ANTAQ, com impacto positivo na prestação de serviços ofertados.
H	Não avaliado.
I	Sim, essa melhora é contínua e cada vez mais visível. (...)
J	Pelas manifestações anteriores, acredito que não.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

Respostas pergunta 10.

Pergunta:	Por fim, quais as perspectivas de desenvolvimento esperado para os próximos cinco anos para a navegação interior, especificamente para o Rio Madeira em Porto Velho-RO?
Respondente	
A	Não avaliado
B	Desconheço qualquer ação específica para o rio Madeira.
C	Ações que estão previstas para o Rio Madeira de forma permanente (Dragagem, sinalização e retirada de toras de madeira). Para Porto Velho, Governo do Estado e DNIT estão elaborando projeto para novas instalações portuárias. Com isso, espera-se perspectivas positivas de desenvolvimento na Região.
D	1: Implementar fiscalização voltadas a atender os problemas mais graves, incluindo melhoria na periodicidade das mesmas. 2: Aprimorar as análises de outorgas com vistas a incorporar requisitos técnicos e operacionais nos pedidos de autorização, em especial a NBR 15450 e norma 02/DPC.
E	No momento, encontra-se em evolução o estudo sobre “Prestação do Serviço Adequado” que imporá coercitivamente padrões superiores aos atuais e condizentes com os padrões presentes em outros meios de transporte, tais como: rodoviário e ferroviário
F	Especificamente quanto ao transporte de passageiros, de acordo com os empresários as expectativas não são tão boas, seja pela possibilidade de abertura de estradas no sentido Porto Velho-Manaus, seja pela concorrência com o transporte aéreo. Já quanto ao transporte de cargas há uma boa expectativa de aumento. Este último tema pode ser analisado pelo Estatístico Aquaviário produzido pela ANTAQ, disponível em http://www.antaq.gov.br/anuario/
G	Perspectivas positivas para os próximos anos, alicerçadas em: a) Utilização pela ANTAQ do PRENAV, o que possibilita o rastreamento das embarcações, viagem a viagem. b) Construção/regularização de instalações portuárias na modalidade de instalação portuárias de pequeno porte. (IP4). c) Projeto de dragagem do rio Madeira.
H	Não avaliado.
I	A fiscalização da agência vêm amadurecendo junto à Agência e, por isso, é de se esperar algumas alterações/evoluções para a navegação interior. Agora que a fiscalização já dá “conta do recado” dos itens essenciais e obrigatórios desse tipo de transporte, vejo que o futuro será focado na melhoria da qualidade do serviço. Sabemos que, mesmo sendo autorizado, alguns serviços carecem de determinadas melhorias para dar mais conforto aos usuários. É por esse caminho que a Agência deverá trilhar no próximo quinquênio, de forma a trazer para a sociedade um serviço que não atenda somente as necessidades básicas, mas que seja cada vez melhor em todos os aspectos.
J	Não avaliado.

Fonte: dados coletados pelo autor da pesquisa.

ANEXO – COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS ACADÊMICOS



CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURO AMERICANA - UNIEURO

Eu, Vivaldo Pereira, aluno do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário UNIEURO, matrícula nº. CP203701 **DECLARO** que estou **ciente** de que a falta de autenticidade em qualquer trabalho acadêmico fere as normas de ética acadêmica previstas no Estatuto Geral desta instituição e no Regimento do Curso de Mestrado em Ciência Política, bem como estou **ciente** de que a violação de direito autoral, nos seus aspectos material e imaterial, é fato tipificado penalmente pelo Art. 184 do Código Penal vigente e cuja proteção encontra-se albergada pela Lei 9.610/1998, de modo que a violação da ética acadêmica enseja reprovação direta e sumária do aluno que deixar de apresentar, em qualquer fase do curso, trabalho acadêmico autoral e autêntico, sujeitando-o, ainda, a processo acadêmico disciplinar. Diante disso, **COMPROMETO-ME** a apresentar, ao longo de todo o mestrado, apenas trabalhos dotados de autoria e originalidade.

Brasília, 15 de junho de 2016.

Aluno: Vivaldo Pereira
Matrícula: CP203701