



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,  
CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO -  
PPGA**

**COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL DOS AGENTES FISCAIS  
NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
AQUAVIÁRIO NO BRASIL**

**Rodolpho Vasconcellos**

**Orientadora: Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva**

**Brasília/DF**

**2019**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA**

**COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL DOS AGENTES FISCAIS NA  
AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
AQUAVIÁRIO NO BRASIL**

**Rodolpho Vasconcellos**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Administração.

**Brasília, abril de 2019**

## FICHA CATALOGRÁFICA

SV331c Silva de Vasconcellos, Rodolpho Emerson  
Coordenação intragovernamental dos agentes fiscais na  
avaliação da qualidade do serviço de transporte aquaviário no  
Brasil / Rodolpho Emerson Silva de Vasconcellos; orientador  
Suylan de Almeida Midlej e Silva. -- Brasília, 2019.  
219 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Administração) --  
Universidade de Brasília, 2019.

1. Serviços Públicos. 2. Papel Regulador do Estado. 3.  
Transporte. 4. Teoria da Agência. 5. Coordenação  
Intragovernamental. I. de Almeida Midlej e Silva, Suylan,  
orient. II. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

## AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente a três mulheres inspiradoras: a minha mãe, Maria José, cujo nome simples não a brecou de se tornar a mulher mais forte que conheço; a minha esposa, Renata, que me acompanha há mais de uma década com muito amor e carinho; e a minha orientadora nesse doutoramento, Suylan Midlej, que aceitou o desafio de orientar um forasteiro com algumas ideias embaralhadas no bolso e muita vontade de aprender.

Gostaria também de agradecer a alguns professores do PPGA muito importantes nessa jornada: aos professores Ricardo Gomes e Adalmir de Oliveira Gomes, pelo apoio ao meu projeto de realização de doutoramento sanduíche no exterior. Aprendi muito com todos os professores, porém, sinto-me no dever de destacar o acolhimento que recebi desses professores.

Aos integrantes da banca que qualificação também fica o meu muito obrigado. Cláudia Passador, Edson Guarido e Antônio Sérgio, as recomendações que vocês teceram naquela tarde ecoaram em meus ouvidos várias vezes durante a produção da tese e me ajudaram a me manter firme em meu propósito. Quão importantes para um doutorando são frases como “confie no que você observar em campo” ou “você tem um bom tema de pesquisa”!

Agradeço também à professora Cláudia Avellaneda, que me recebeu como pesquisador visitante na Universidade de Indiana, Estados Unidos. Foram tempos de muito aprendizado e de reconstrução de ideias.

Preciso também agradecer aos participantes da pesquisa, que toparam gastar algumas horas de suas vidas com a construção do conhecimento no campo da Administração Pública.

Que Deus dê em dobro a todos vocês!

## RESUMO

Aos fiscais do Estado regulador brasileiro cumpre o dever de avaliar a qualidade dos serviços de transportes interestaduais de passageiros pelas hidrovias brasileiras. Esses serviços são prestados pela iniciativa privada, com regulamentação e supervisão exercida pelo órgão regulador federal. A legislação e os normativos em vigor que regulam o setor, em especial a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007, dispõem que os usuários devem receber um serviço adequado. No entanto, seja em lei, seja nos normativos regulamentadores do setor aquaviário, não são expressos os níveis de qualidade esperados das empresas brasileiras de navegação e das embarcações que transportam passageiros em rotas interestaduais ou internacionais pelas hidrovias amazônicas. Assim, o contexto de implementação da política é de baixa definição formal ou, em relação a alguns atributos, de ausência de parâmetros objetivos de aferição da qualidade do serviço. Nesse sentido, a etapa de implementação dessa política é marcada por preferências problemáticas de que tratou Zahariadis (2014), conceito que se refere à dinamicidade dos interesses dos *policy makers* ou da falta de transparência ou clareza dessas preferências. Guardando-se as terminologias basilares do marco teórico utilizado na pesquisa, a Teoria da Agência, pode-se afirmar que as relações de agência estabelecidas entre os burocratas de médio escalão (gerentes lotados em Brasília e chefes de unidades regionais) e os burocratas de nível de rua (agentes fiscais) podem ser marcadas por informações incompletas (*incomplete information*), além de interesses divergentes (*divergent interests*) e objetivos conflitantes (*goal conflict*). A pesquisa demonstrou que, apesar de a legislação e da Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 serem lacunares em relação aos aspectos práticos da noção de serviço adequado, os *outputs* fiscalizatórios guardam entre si uma relativa coesão, que é produto da coordenação dos agentes. Essa coordenação ocorre tanto de forma tácita, entre agentes públicos em suas relações diárias, quanto deliberadamente, por meio da institucionalização de regras e procedimentos pela gerência de médio escalão da agência. Esta pesquisa apresentou quais instrumentos operam essa coordenação e demonstrou quão eficazes são esses instrumentos na homogeneização da agenda dos fiscais e seus gestores quanto ao que é importante de ser observado durante a avaliação da qualidade do serviço. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, observação participante, questionário e entrevistas. Triangularam-se dados qualitativos e quantitativos. Mais de 65% dos fiscais federais que atuam na Região Amazônica participaram da pesquisa. A análise dos dados coletados foi realizada utilizando o software livre *R Project*, por meio de estatística descritiva e análise de conteúdo.

**Palavras-chave:** Serviços Públicos. Papel Regulador do Estado. Transporte. Teoria da Agência. Coordenação Intragovernamental.

## ABSTRACT

The Brazilian law enforcement officers of the federal government are in charge of evaluating the quality of the interstate waterborne transport of passengers. These services are provided by the private sector, while regulated and supervised by the State. The legislation and regulations in force, in particular Resolution 912-ANTAQ of 2007, establish that users should receive an adequate service. However, neither the law nor the regulations of the waterway industry prescribe the expected quality levels of the service by shipping companies and their vessels transporting passengers on interstate or international routes along the Amazon basin. Thus, the context of implementation of the waterborne transport of passengers is of low formal definition or, regarding some attributes, of absence of objective parameters of measurement of the quality of the service. In this sense, the implementation phase of this policy is marked by problematic preferences, as addressed by Zahariadis (2014), who points out that this concept refers to the dynamicity of the interests of policy makers or the lack of transparency of these preferences. Keeping the basic terminology of the theoretical framework used in the research, the Agency Theory, it can be said that the agency relations established between the mid-level bureaucrats (the managers settled in Brasilia and the heads of regional units) and the street level bureaucrats (law enforcement officers) may be marked by incomplete information, as well as divergent interests and goal conflict. However, the research showed that, although the legislation and the regulation of the sector present gaps on the practical aspects of the service quality audits, the inspections' outputs are relatively cohesive due to coordination. This coordination occurs both tacitly, among public agents in their daily relations, and deliberately, by the mid-level management of the federal regulatory agency through the institutionalization of rules and procedures. This research presented which instruments operate this coordination and demonstrated how effective these instruments are in equalizing the agenda of the law enforcement officers and their managers as to what is important to be observed during the quality inspections. Data was collected by documentary research, participant observation, surveys and interviews. Qualitative and quantitative data were triangulated. More than 65% of federal law enforcement officers operating in the Amazon region participated in the survey. The collected data was examined using R Project, using inferential statistics and content analysis.

**Keywords:** Public Services. Regulatory Role of the State. Transport. Agency Theory. Intragovernmental Coordination.

## FIGURAS

Figura 1 – Variável dependente e variáveis independentes.....	21
Figura 2 – Quatro formas de avaliação conforme origens dos parâmetros.....	24
Figura 3 – Descentralização de entidades do setor e poder normativo da Agência.....	75
Figura 4 – Desconcentração administrativa da Antaq.....	76
Figura 5 – Percepções quanto à clareza da Resolução nº 912-ANTAQ.....	87
Figura 6 – Desconcentração administrativa da Superintendência de fiscalização.....	95
Figura 7 – Fluxograma de uma atividade fiscalizatória.....	100
Figura 8 – Fluxograma de um processo administrativo sancionador típico.....	100
Figura 9 – Socialização como variável independente.....	104
Figura 10 – Quantidade de itens na agenda de observação dos fiscais.....	105
Figura 11 – Quantidade de itens na agenda de observação dos gestores.....	106
Figura 12 – Quantidade de itens na agenda de observação dos fiscais, por atributo.....	106
Figura 13 – Quantidade de itens na agenda de observação dos gestores, por atributo...	107
Figura 14 – <i>Ranking</i> dos atributos do serviço adequado considerados mais importantes para os fiscais e gestores.....	108
Figura 15 – Relações principal-agente – Higiene.....	110
Figura 16 – Itens que configuram agressão ao atributo higiene.....	112
Figura 17 – Relações principal-agente – Conforto.....	113
Figura 18 – Itens que configuram agressão ao conforto do passageiro.....	116
Figura 19 – Relações principal-agente – Habitabilidade.....	118
Figura 20 – Itens que configuram agressão à habitabilidade da embarcação.....	120
Figura 21 – Percepções quanto à necessidade de especificação de atributos do serviço adequado.....	123
Figura 22 – Relações principal-agente – Segurança.....	124
Figura 23 – Relações principal-agente – Atualidade.....	128
Figura 24 – Relações principal-agente – Preservação do meio ambiente.....	130
Figura 25 – Relações principal-agente – Cortesia.....	133
Figura 26 – Relações principal-agente – Regularidade.....	134
Figura 27 – Relações principal-agente – Modicidade tarifária.....	135
Figura 28 – Relações principal-agente – Generalidade.....	138
Figura 29 – Relações principal-agente – Eficiência.....	142
Figura 30 – Relações principal-agente – Pontualidade e continuidade.....	145
Figura 31 – Atrasos que configuram agressão à pontualidade da embarcação.....	147
Figura 32 – Coordenação intragovernamental de agentes fiscalizadores da Antaq.....	151



## QUADROS

Quadro 1 – Treze atributos do serviço adequado em transporte aquaviário longitudinal de passageiros e misto na navegação interior interestadual.....	15
Quadro 2 – Infrações quanto à qualidade do serviço com baixo nível de objetividade...	16
Quadro 3 – Relações Agente-Principal exploradas na literatura acadêmica.....	31
Quadro 4 – Revisão da metodologia aplicada na literatura sobre teoria agente-principal publicada em periódicos nacionais de primeira linha ( $\geq$ Qualis Capes B1).....	58
Quadro 5 – Roteiro das Entrevistas com os gestores de médio escalão.....	70
Quadro 6 – Procedimentos metodológicos de acordo com os objetivos específicos.....	72
Quadro 7 – Relações Agente-Principal.....	75

## TABELAS

Tabela 1 – Artigos mais citados nos 83 periódicos nacionais e internacionais pesquisados.....	46
Tabela 2 – Livros mais citados nos 83 periódicos nacionais e internacionais pesquisados.....	47
Tabela 3 – Quantidade de servidores (ERSTAs, TRSTAs e Chefes da URE) lotados nas unidades administrativas relevantes.....	62
Tabela 4 – Amostra de participantes da pesquisa.....	67
Tabela 5 – Quantidade de itens constantes do questionário.....	68
Tabela 6 – Tempo de lotação dos servidores.....	77
Tabela 7 – Formação dos servidores.....	77
Tabela 8 – Distribuição dos servidores por faixa etária.....	78
Tabela 9 – Distribuição dos servidores por sexo.....	78
Tabela 10 – Tempo dos servidores na Região Amazônica.....	78
Tabela 11 – Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários dentro do estado em que reside.....	79
Tabela 12 – Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários interestaduais.....	79
Tabela 13 – Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários para fora do país.....	79
Tabela 14 – Percentual de usuários por faixa etária.....	80
Tabela 15 – Percentual de usuários por escolaridade.....	80
Tabela 16 – Percentual de usuários em relação à renda familiar.....	81
Tabela 17 – Percentual de frequência de viagem dos usuários.....	81
Tabela 18 – Tolerância máxima, em horas, para caracterização de desvios em relação ao horário programado de saída e o horário praticado.....	93
Tabela 19 – Frequência de percepções sobre o tema higiene.....	112
Tabela 20 – Frequência de percepções sobre conforto.....	117
Tabela 21 – Frequência de percepções sobre o tema habitabilidade e conforto.....	122
Tabela 22 – Percepção dos servidores sobre o tema segurança.....	127
Tabela 23 – Percepção dos servidores sobre o tema atualidade.....	129
Tabela 24 – Percepção dos servidores sobre o tema preservação do meio ambiente.....	131
Tabela 25 – Percepção dos servidores sobre o tema modicidade tarifária.....	136
Tabela 26 – Percepção dos servidores sobre o tema generalidade.....	140
Tabela 27 – Percepção dos servidores sobre o tema eficiência.....	143
Tabela 28 – Percepção dos servidores sobre o tema pontualidade.....	146

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANA	Agência Nacional de Águas
AA	Analista administrativo
Antaq	Agência Nacional de Serviços de Transportes Aquaviários
Antt	Agência Nacional de Serviços de Transportes Terrestres
CEO	Diretor executivo
CPH	Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará
DAC	Departamento de Aviação Civil
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
ERSTA	Especialista em regulação de serviços de transportes aquaviários
GFN	Gerência de Fiscalização da Navegação
GPF	Gerência de Planejamento e Inteligência da Navegação
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Normam	Norma da Autoridade Marítima
PAF	Plano Anual de Fiscalização
Ppga	Programa de Pós-graduação em Administração
RAM	Modelo do ator racional
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
ROD	Reunião Ordinária de Diretoria
SFC	Superintendência de Fiscalização
TA	Técnico administrativo
TCA	Transaction Cost Analysis
TCE	Transaction Cost Economics
TCU	Tribunal de Contas da União
TRSTA	Técnico em regulação de serviços de transportes aquaviários
URE	Unidade Regional
UREMN	Unidade Regional de Manaus
UREPV	Unidade Regional de Porto Velho
UREBL	Unidade Regional de Belém

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1</b>	<b>Noção legal e normativa de serviço adequado</b> .....	14
<b>1.2</b>	<b>Avaliação da qualidade dos serviços de transportes como ação fiscalizatória</b> .....	18
<b>1.3</b>	<b>Pressuposto de pesquisa</b> .....	21
<b>1.4</b>	<b>Pergunta de pesquisa</b> .....	26
<b>1.5</b>	<b>Objetivos de pesquisa</b> .....	27
<b>1.6</b>	<b>Justificativas</b> .....	27
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	29
<b>2.1</b>	<b>Teoria agente-principal</b> .....	30
2.1.1	Estudos centrais da Teoria agente-principal.....	46
<b>2.2</b>	<b>Coordenação intragovernamental</b> .....	49
<b>3</b>	<b>MÉTODO</b> .....	55
<b>3.1</b>	<b>População e amostra da pesquisa</b> .....	61
<b>3.2</b>	<b>Procedimentos metodológicos</b> .....	63
3.2.1	Pesquisa documental.....	63
3.2.2	Observação participante.....	64
3.2.3	Questionário.....	67
3.2.4	Entrevistas semi-estruturadas.....	69
3.3	Tratamento e análise dos dados.....	73
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	73
<b>4.1.</b>	<b>Múltiplas relações agente-principal no setor de transportes aquaviários</b> .....	74
<b>4.2.</b>	<b>Perfil dos participantes – quem são os fiscais e gestores?</b> .....	77
<b>4.3.</b>	<b>Mecanismos de coordenação intragovernamental previstos</b> .....	82
4.3.1	Discricionariedade dos agentes públicos na avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.....	82
4.3.2	Programação das atividades.....	88
4.3.3	Sistemas de informação.....	95
4.3.4	Sistemas de controle.....	98
4.3.5	Socialização .....	101
<b>4.4.</b>	<b>Eficácia dos mecanismos de coordenação intragovernamental</b> .....	105
4.4.1	Agenda de observação do fiscal e agenda do gestor.....	105
4.4.2	Higiene.....	108
4.4.3	Conforto.....	113
4.4.4	Habitabilidade.....	117
4.4.5	Segurança.....	124
4.4.6	Atualidade.....	128
4.4.7	Preservação do meio ambiente.....	130
4.4.8	Cortesia.....	132
4.4.9	Regularidade.....	134
4.4.10	Modicidade tarifária.....	135
4.4.11	Generalidade.....	137
4.4.12	Eficiência.....	140
4.4.13	Continuidade e pontualidade.....	144
<b>5</b>	<b>SÍNTESE DOS RESULTADOS</b> .....	148
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	153
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	158
	<b>APÊNDICES</b> .....	173
	<b>ANEXOS</b> .....	191

## 1 Introdução

Os Estados-Nação podem ser entendidos, sob uma perspectiva administrativa, como organizações, que contêm personalidade jurídica, fins ou propósitos específicos e indivíduos ou equipes que, coordenados, realizam as atividades necessárias para atingir esses fins. Entre os fins de um Estado Nacional, tem-se a prestação dos serviços de transporte, para satisfazer as demandas de mobilidade de pessoas, mercadorias e outros serviços.

No caso do Estado Nacional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os serviços de transporte aquaviário interestadual e internacional de passageiros são competência da União, que pode explorá-los diretamente ou delegá-los ao setor privado (Brasil, 1988). A partir dos anos 1990, o poder público se afastou gradualmente da provisão direta dos serviços públicos, como o transporte e as telecomunicações, transferindo para a iniciativa privada atividades que, até então, o Estado desempenhava seja de forma exclusiva ou em regime de concorrência.

A partir desse movimento de afastamento relativo por parte do Estado da prestação de parte dos serviços públicos, surgiu o que se chama de Estado Regulador (Seidman & Gilmour, 1986). O Estado é considerado regulador ao se afastar da provisão direta dos serviços, mas segue com a competência de criar regras para o exercício dessas atividades públicas pelos entes não estatais. Assim, o Estado segue com o papel de promover políticas interventivas ou regulatórias — por meio de ações normatizadoras e indutoras do setor privado —, que visam à defesa do interesse público e à sustentabilidade do mercado regulado. Entre as atividades de defesa do interesse público, o legislador brasileiro (Brasil, 1995, 2001) encarregou ao Estado (Poder Concedente) o dever de zelar, nos termos da lei, pela qualidade dos serviços públicos de transportes.

No caso brasileiro, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários —Antaq, é poder concedente das outorgas de autorização da prestação de serviço de transporte aquaviário (Brasil, 2001). A essa agência cumpre o dever de "implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência" (Brasil, 2001). Como uma agência reguladora federal, implementadora das políticas formuladas pela administração direta, é seu papel propor e promover as políticas interventivas ou regulatórias, visando atingir os objetivos estabelecidos por aqueles entes.

Em breve síntese, as agências reguladoras, como a Antaq, essencialmente implementam

políticas por meio da provisão de dois tipos de serviços: serviços regulatórios e serviços fiscalizatórios. Serviços regulatórios podem ser entendidos como as ações e atividades que envolvem a edição dos atos normativos, fundados em poder normativo conferido a essas agências. Nesses atos normativos, as agências definem, por exemplo, os requisitos técnicos, econômico-financeiros e jurídico-fiscais para que os interessados em atuar no setor regulado possam receber a outorga de autorização para fazê-lo. Também estão definidas nesses atos normativos certas condições para que esse ente continue operando no mercado, além do estabelecimento de sanções, inclusive pecuniárias, para as desconformidades apresentadas durante a condução do serviço. Nesse cenário, entra o segundo serviço essencial de uma agência reguladora: o serviço fiscalizatório.

No caso da Antaq, segundo sua Carta de Serviços ao Cidadão (Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2015a, p.39), os serviços fiscalizatórios do transporte aquaviário interestadual regular de passageiros compreendem:

Verificar por meio de ação fiscalizatória, regular ou extraordinária, o fiel cumprimento das normas e ao instrumento de autorização no que se refere:

- (a) À manutenção das condições essenciais da outorga;
- (b) À prestação do serviço adequado; e
- (c) Às normas de segurança e de proteção do meio ambiente.

A Carta de Serviços da Antaq reflete as competências legais e deveres conferidos pelo legislador brasileiro (Brasil, 1995, 2001) ao órgão. No que tange ao item b da carta acima exposto, que apresenta os serviços de fiscalização da qualidade dos serviços de transporte, a Antaq exerce o seu dever legal de tutelar o direito do usuário de receber serviços de transportes adequados.

Mas o que é um transporte público de qualidade? Essa pergunta direcionada para um grupo qualquer de usuários do serviço revelaria inúmeras e diferentes respostas. Natural que cada indivíduo, por suas idiossincrasias ou subjetividades, apresente respostas diversas para essa pergunta. No entanto, quando se realiza o mesmo questionamento para os representantes do Estado responsáveis pelo planejamento ou pela implementação de políticas públicas de transporte, em tese, não há muito espaço para divergências patentes, uma vez que os agentes públicos agem e se pronunciam em nome do Estado (Meirelles, Burle Filho, & Burle, 2016; Mello, 2003).

A aferição da qualidade dos serviços de transportes aquaviários pela Antaq tem fundamentalmente como referência legal o previsto na Lei nº 8.987/1995. A seção a seguir apresenta os atributos de um serviço adequado previstos nessa Lei, bem como os aspectos normativos em relação a esses atributos.

## 1.1 Noção legal e normativa de serviço adequado

A Lei federal nº 8.987/1995 dispõe que o serviço público executado pelo setor privado "pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato" (Brasil, 1995). Nela, o conceito de serviço adequado evoca a noção de que o serviço prestado deve garantir um nível mínimo de qualidade esperada. Segundo a Lei nº 8.987/1995 "*serviço adequado* é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (Brasil, 1995, grifos nossos).

Nota-se, portanto, que a Lei nº 8.987/1995 elencou oito itens ou atributos para que um serviço público seja considerado adequado: ser um serviço regular, contínuo, eficiente, seguro, atual (com técnicas e equipamentos modernos), de assistência geral (atendimento sem discriminação a todos que se situem na área abrangida pelo serviço), com cortesia na sua prestação e tarifas módicas.

Além desses oito atributos, a lei de criação da Antaq, Lei nº 10.233/2001, elencou como objetos de atenção da Antaq, a garantia de que a movimentação de pessoas e bens nos transportes aquaviários se dê com conforto e pontualidade e, também, estabeleceu como um princípio geral que a prestação do serviço de transporte aquaviário deve ser compatibilizada com a preservação do meio ambiente (Brasil, 2001).

Além desses onze atributos expressamente estatuídos nas duas principais Leis que regem a noção de serviço adequado em transportes aquaviários, a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 (que trata especificamente do serviço de transporte de passageiros e misto<sup>1</sup> na navegação interior de percurso longitudinal<sup>2</sup> interestadual e internacional) adicionou mais dois conceitos a esse rol: a higiene, habitabilidade (Antaq, 2007). O Quadro 1 resume os treze atributos do serviço adequado em transportes aquaviários longitudinal de passageiros na navegação interior, de acordo com os três principais documentos de referência associados ao conceito de serviço adequado nesse mercado.

---

<sup>1</sup> "O transporte misto é o transporte de passageiros e de cargas na mesma embarcação" (Antaq, 2007).

<sup>2</sup> "Navegação interior de percurso longitudinal: a realizada ao longo de rios, lagos e canais, em percurso interestadual ou internacional, entre portos dos Estados da Federação e entre o Brasil e países vizinhos, quando portos nacionais e internacionais integrem vias fluviais comuns" (Antaq, 2007).

Quadro 1: *Treze atributos do serviço adequado em transporte aquaviário longitudinal de passageiros e misto na navegação interior interestadual*

<b>Atributo</b>	<b>Principal Base Legal/Normativa</b>
Regularidade	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º, § 1º
Continuidade	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º, § 1º e 3º
Eficiência	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º
Segurança	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º
Atualidade	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º, § 1º e 2º
Generalidade	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º
Cortesia	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º
Modicidade tarifária	Lei nº 8.987/1995, Art. 6º
Preservação do meio ambiente	Lei nº 10.233/2001, Art. 11º, V
Pontualidade	Lei nº 10.233/2001, Art. 20º, II, a
Conforto	Lei nº 10.233/2001, Art. 20º, II, a
Higiene	Resolução nº 912-ANTAQ
Habitabilidade	Resolução nº 912-ANTAQ

Fonte: Elaborado pelo autor

Exercendo seu papel normatizador e regulador, cabe à Antaq pormenorizar, o quanto possível, cada um dos atributos do serviço adequado dispostos nas Leis nº 8.987/1995 e nº 10.233/2001, por meio da edição de Resoluções. Assim, a Antaq editou a Resolução nº 912-ANTAQ, de 2007 (Anexo A), que, como dito acima, trata do serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional. Nela, a agência dispõe sobre dos requisitos técnicos, econômico-financeiros e jurídico fiscais para que o interessado possa receber a outorga de autorização para operar em trechos hidroviários que cruzem mais de um estado-membro da federação brasileira ou que atinjam os países limítrofes do Brasil, por meio necessariamente das hidrovias interiores do país.

Verificou-se, em pesquisa exploratória realizada na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007, conjugada com as Leis nº 8.987/1995 e nº 10.233/2001, que os conceitos abstratos componentes da noção de serviço adequado foram pouco detalhados na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007, apesar de alguns deles terem sido caracterizados na Lei de referência. É o caso da continuidade. Apesar de a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 não ter caracterizado em quais situações um serviço deve ser considerado como (des)contínuo, a Lei nº 8.987/1995 assim o fez:

Art. 6º. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (Brasil, 2001).

Apesar de pouco ter caracterizado ou aprofundado a conceituação de cada um dos atributos



do serviço adequado constantes na legislação de referência, a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 apresentou 34 ações ou omissões da empresa de navegação autorizada, que, caso ocorram no caso concreto, são caracterizadas como infrações, passíveis de sanções, inclusive pecuniárias.

Porém, o regramento é menos objetivo em relação a outras infrações. É o caso, por exemplo, do art. 20, inciso XVI da norma: “Deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de habitabilidade e de adequado atendimento às necessidades de higiene e de conforto dos usuários”. Argumenta-se que o uso na norma de conceitos abstratos como habitabilidade, higiene e conforto seguidos de baixa definição formal em relação ao seu método de aferição (baixo nível de objetividade), conferem ao fiscal elevado grau de arbítrio. O Quadro 2 apresenta as principais infrações nessa condição dispostas na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007.

Quadro 2: *Infrações quanto à qualidade do serviço com baixo nível de objetividade*

<b>Base Normativa</b>	<b>Infração</b>	<b>Atributo</b>	<b>Nível de Objetividade na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007</b>
Art. 20, XVI	Deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de habitabilidade e de adequado atendimento às necessidades de higiene e de conforto dos usuários.	Habitabilidade, Higiene e Conforto	<b>Baixo</b>
Art. 20, XXI	Deixar de prestar o serviço autorizado em conformidade com os padrões estabelecidos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e nos fretes e preservação do meio ambiente.	Todos	<b>Baixo</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado da Resolução no 912-ANTAQ, Capítulo V, Seção II - Das Infrações.

No Quadro 2<sup>3</sup>, destaca-se o inciso XXI do artigo 20, uma vez que se trata de uma infração tipificada na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 do tipo "guarda-chuva". Em consulta à norma, observou-se, por exemplo, que em nenhum outro inciso além do XXI do artigo 20 apresentou tipificações acerca da atualidade da frota ou da preservação ao meio ambiente. Sendo assim, caso o fiscal entenda que a empresa de navegação empregou embarcações não atuais ou atentou contra o meio ambiente, esse será o inciso normativo utilizado para enquadrar a desconformidade.

Essa característica "guarda-chuva" do inciso XXI do artigo 20 também confere a possibilidade de utilizá-lo em casos não expressamente tipificados. Um exemplo seria uma empresa de navegação com alto índice de reclamações na Ouvidoria da Agência ou no Procon. Uma vez que a eficiência se encontra mencionada nesse inciso, essa pode ser a tipificação de infração utilizada

<sup>3</sup> O Quadro 2 é um extrato do Apêndice A, cujo procedimento metodológico de sua construção, durante pesquisa exploratória, está descrito na subseção “pesquisa documental” da seção “método” desta tese.

pelos fiscais. O mesmo ocorre, por exemplo, no caso de alto ruído das embarcações em rota — música alta durante a noite —, o que pode incomodar a parcela dos usuários e vir a ser objeto de denúncia à agência. Esse pode ser o inciso a ser utilizado para tipificar a infração.

No entanto, reitera-se que a Resolução nº 912-ANTAQ, em grande parte, foi silente em relação às métricas ou parâmetros de avaliação dos atributos do serviço adequado. Por exemplo, em relação à cortesia no atendimento da empresa, não foram criados indicadores da quantidade máxima de reclamações na Ouvidoria da Agência ou no Procon, tampouco níveis ou métricas aceitáveis de ruído das embarcações (em período diurno ou noturno). Em relação à atualidade da frota, não foi apontada, por exemplo, uma idade máxima das embarcações empregadas nas rotas. Tampouco restou normatizado, por exemplo, níveis objetivos de aferição da higiene ou habitabilidade das embarcações. Portanto, em muitos casos, a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 não apresentou indicadores objetivos para orientar os fiscais em atividade fiscalizatória.

Observa-se, por meio do Quadro 2, que a opção do órgão regulador, em relação a certos casos, foi de tipificar na Resolução nº 912-ANTAQ as condutas infracionais previstas principalmente nas Leis nº 8.987/1995 e nº 10.233/2001, passando o juízo da adequação do serviço para a burocracia estatal.

Em Administração Pública, a discussão sobre juízo de valor dos agentes remete à discricionariedade do servidor público. Calvert, McCubbins e Weingast (1989) dispõem que a noção difundida de discricionariedade se refere à "desvinculação das decisões do agente das posições estabelecidas entre o Executivo e Legislativo quando da delegação das atividades". Acrescenta, ainda, que "quando a informação disponível é ruim e os objetivos são pouco claros, há espaço para discricionariedade do agente" (Calvert et al., 1989, p. 589, tradução nossa).

Desde já, destaca-se que não serão objeto desta pesquisa a verificação e o apontamento de desvios de conduta fiscalizatória, como a prevaricação ou a desídia administrativa, um problema de agência identificado na literatura especializada como aversão aos esforços (*effort aversion*) (Levinthal, 1988; Nilakant & Rao, 1994). O interesse de pesquisa reside na compreensão de outro problema de agência, que é a divergência de preferências entre membros das organizações (Eisenhardt, 1985, 1989). Segundo Eisenhardt (1989, p. 58, tradução nossa) um dos problemas de agência "surge quando a) os desejos e objetivos do principal e agente conflitam e b) é difícil ou caro para o principal verificar o que o agente está realmente fazendo".

Nesse sentido, esta pesquisa pretende analisar as possíveis diferenças de agenda entre os servidores fiscais e a gerência de médio escalão, bem como dos servidores fiscais entre si, no que

tange à avaliação qualidade do serviço de transportes. Assim, o objeto desta pesquisa são os baluartes da atividade de avaliação da qualidade do serviço realizada em ambiente regulatório estatal brasileiro.

A subseção seguinte explicita o alcance da expressão avaliação qualidade do serviço, quando atrelado ao contexto das rotinas fiscalizatórias em agências reguladoras.

## **1.2 Avaliação da qualidade dos serviços de transportes como ação fiscalizatória**

As agências reguladoras são criadas para realizar diferentes atividades de interesse público. A Agência Nacional do Petróleo (ANP), por exemplo, foi criada para regular atividades econômicas sensíveis, relacionadas ao setor petrolífero. A Agência Nacional do Cinema (Ancine), por outro lado, tem por escopo fundamental o fomento das atividades audiovisuais no país. A Agência Nacional de Águas (ANA), por sua vez, tem como função precípua a regulação do uso de um bem público — a água.

Agências como Antaq, Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) e Antt (Agência Nacional de Transportes Terrestres), têm como funções centrais a concessão, permissão e autorização de serviços públicos de transportes e a tutela desses mercados considerados sensíveis. A supervisão realizada por essas agências visa a corrigir ou amenizar as falhas inerentes a esses mercados, normalmente oligopolizados, por meio da implementação de ações regulatórias e fiscalizatórias.

A emergência das agências reguladoras no aparelho do Estado é consequência de seu afastamento da execução direta das atividades econômicas, liberando, de forma relativa, que a alocação dos recursos se dê sob o regime dos mecanismos de livre mercado, o que no Brasil ocorreu na década de 1990 (Bresser Pereira et al., 1995).

Cabe destacar, no entanto, que a implementação do ajuste neoliberal e o nível de intervenção do Estado como agente normativo e regulador variam no tempo e no espaço. Na primeira metade do século XX, o Brasil adotava uma postura bastante intervencionista no setor de transportes. O maior exemplo foi a criação do DAC (Departamento de Aviação Civil) — nos anos 1930. No exercício de suas atividades regulatórias, o DAC estabelecia as localidades que cada empresa aérea poderia operar e os preços a serem cobrados pelos assentos comercializados (Malagutti, 2001).

Inaugurou-se nos anos 1990 o gradual afastamento da intervenção pesada no setor aéreo, movimento chamado de "desregulamentação" dos mercados. Nesse cenário, inaugurou-se na aviação civil brasileira a "liberdade de voo" e liberdade tarifária, que representaram, exatamente, a

liberação que as companhias aéreas escolham as rotas que vão operar (atendidos certos requisitos) e também que definam as tarifas que cobrarão pelos seus serviços de transporte aéreo comercial. A ideia por trás desse modelo de menor intervenção é que o próprio mercado (mecanismos de oferta e demanda) orientaria os *players* na escolha das tarifas a serem cobradas e em que rotas devem operar (Malagutti, 2001). A Anac foi criada já no embalo da desregulamentação de 1990, mais precisamente foi concebida em 2005, para substituir o antigo DAC. Na própria Lei que cria a Anac já estão expressos os pilares da liberdade de voo e de tarifas (Brasil, 2005).

No caso dos serviços de transportes aquaviários, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) também gozam de liberdade para estabelecerem as localidades em que querem operar (atendidos certos requisitos) e para fixar os preços a serem cobrados pelas passagens e fretes (Brasil, 2001, art. 43-45). Devem, no entanto, receber outorga de autorização para ingressar no mercado, cumpridos os requisitos legais e normativos, além de manter os requisitos da outorga ao longo do período de operação no mercado, inclusive quanto à qualidade do serviço.

Os artigos 43 a 45 da Lei nº 10.233/2001, que foi a lei de criação da Antaq, expõem a opção do legislador por um regime de baixa intervenção do Estado nos serviços de transportes aquaviários autorizados.

Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

I independe de licitação;

II é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição;

III não prevê prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.

Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

I o objeto da autorização;

II as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

III as condições para anulação ou cassação;

V sanções pecuniárias.

Art. 45. Os preços dos serviços autorizados serão livres, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico [...]. (Brasil, 2001)

Nota-se que, na legislação vigente, o ambiente configurado pelo legislador é de competição aberta entre os operadores. Assim, a legislação define que o Estado não restringe o número de *players*, não licita os trechos operáveis e, em regra, não interfere no valor dos preços dos serviços, tarifas e fretes cobrados. Mas, em relação aos preços, atua na prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, reprimindo práticas prejudiciais à competição e o abuso do poder econômico, o que confere possibilidade de atuação fiscalizatória em relação a preços abusivos (Brasil,

2001).

Em suma, com base na Lei de criação da Antaq (Lei nº 10.233/2001), pode-se afirmar que os serviços de transportes aquaviários interestaduais operam em regime de livre mercado. Em regra, os preços dos serviços autorizados são livres, assim como a entrada e a permanência da empresa brasileira de navegação no mercado. Também, a qualidade do serviço é regida por mecanismos de demanda e oferta, porém, neste caso, o Estado assumiu, por orientação legal (Lei federal nº 10.233/2001 e nº 8.987/1995), o poder-dever de assegurar que os serviços de transportes sejam de qualidade adequada.

No caso brasileiro, o Estado conferiu às agências reguladoras de transportes a competência de implementar a supervisão da qualidade desses serviços. Também é importante destacar que o aparelho estatal com tais atribuições poderia fazê-lo de diferentes formas. Utilizando-se a tipologia proposta por McCubbins e Schwartz (1984) e por Lupia e McCubbins (1994), apontam-se dois tipos de supervisão externa, visando detectar e remediar violações às prescrições do ente supervisor: a supervisão do tipo patrulha de polícia e a do tipo alarme de incêndio.

A supervisão do tipo patrulha de polícia caracteriza-se pela relativa centralização da ação do ente supervisor, que age de forma ativa e direta. Por exemplo, no contexto da supervisão de agências governamentais (órgãos do Poder Executivo) pelo Congresso (Poder Legislativo), McCubbins e Schwartz (1984) apontaram que esse tipo de supervisão ocorre quando o Congresso examina uma amostra dessas agências buscando detectar e remediar possíveis desconformidades com os objetivos e metas legislativas. A vigilância ativa e direta é o que caracteriza esse tipo de supervisão, que, no Congresso, pode ocorrer por meio de análise de documentos, financiamento de pesquisas científicas, pesquisas de campo, entre outros.

Já a supervisão do tipo alarme de incêndio, ainda segundo McCubbins e Schwartz (1984), é menos centralizada, envolve intervenções mais reativas que ativas e ocorre de forma mais indireta. Ao invés de atuar ativamente, o ente supervisor institui um sistema de regras, procedimentos e espaços que viabilizam a ação de terceiros interessados, sejam pessoas físicas, jurídicas ou grupos de pressão, no apontamento das desconformidades encontradas nas atividades dos entes supervisionados. O encorajamento da ação coletiva caracteriza esse tipo de supervisão. Ávila Gomide (2014), em análise do caso brasileiro, apontou as comissões do Congresso como exemplos de mecanismos de supervisão do tipo alarme de incêndio, uma vez que são o *locus* prioritário da expressão dos interesses em jogo no Legislativo.

Lassance (2015) também em análise do caso brasileiro, expôs que a Administração pública

utiliza intensivamente os mecanismos de patrulha de polícia, preterindo os mecanismos de supervisão do tipo alarme de incêndio. Não é diferente na Antaq em sua atividade de supervisão do mercado regulado de transportes aquaviários. Apesar de haver, na Antaq, também, mecanismos de supervisão do tipo alarme de incêndio, como a Ouvidoria da Agência. Ou seja, em regra, as avaliações da qualidade do serviço prestado pelo setor privado são realizadas de forma ativa e direta, durante as atividades fiscalizatórias da agência.

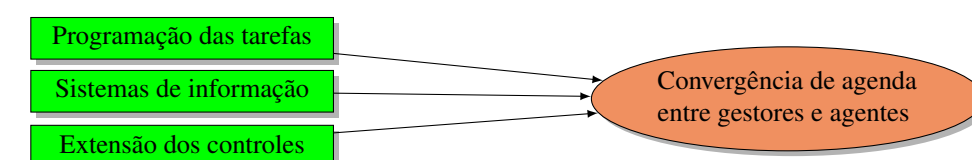
### 1.3 Pressuposto de pesquisa

O pressuposto central desta tese é que, nas avaliações da qualidade de um serviço realizadas pelo Estado, mesmo que os objetivos e preferências do *policy maker* estejam pouco explícitos ou que inexistam parâmetros ou métricas de avaliação formalmente estabelecidos na legislação ou normas em vigor, o surgimento de instrumentos de coordenação estabelecidos pelos gestores de médio escalão atuam na homogeneização das avaliações dos fiscais em relação à qualidade do serviço.

Logo, propõe-se que, em ambientes do aparelho do Estado, onde se inserem elementos de coordenação, os agentes públicos deverão exibir baixo nível de divergências na agenda quanto aos itens que devem ser observados durante as fiscalizações. Isso é o que será avaliado, a partir de dados primários coletados na Antaq.

Nesse sentido, a variável dependente deste estudo é o nível de alinhamento dos parâmetros (itens) de observação entre os fiscais e os gestores de médio escalão no que diz respeito à avaliação da qualidade do serviço de transportes. Dito de outra forma, a variável dependente é a intensidade da convergência entre aquilo que o principal julga importante observar nas fiscalizações e aquilo que o fiscal observa. Já as variáveis independentes são os sistemas de informação existentes, a extensão dos controles e os mecanismos de programação das atividades dos fiscais. As variáveis independentes são oriundas da literatura sobre elementos de governança nas relações principal-agente e serão apresentadas na seção destinada ao referencial teórico desta tese.

Figura 1. Variável dependente e variáveis independentes



Fonte: Elaborado pelo autor.

A formulação do pressuposto da pesquisa, no lugar da hipótese, mais comumente utilizada em pesquisas quantitativas, sustentou-se em duas assunções. A primeira assunção é que organizações públicas têm objetivos ambíguos (Chun & Rainey, 2005) e preferências dinâmicas (Zahariadis, 2014). A outra assunção que sustenta a pesquisa é que julgamentos de performance de serviços são inexoravelmente multidimensionais (Andrews, Boyne, Moon, & Walker, 2010; Boyne, 2003b).

Uma vez que se assume que as avaliações são multidimensionais, depreende-se que são atribuídos pesos diferentes aos atributos do serviço adequado (atualidade da frota, conforto, continuidade, cortesia, higiene, modicidade tarifária, pontualidade e regularidade etc.) e a determinados itens de possível observação, a depender dos contextos institucionais do agente avaliador externo à organização, que pode incluir a sua formação acadêmica, se é um usuário frequente do serviço em análise ou se congrega experiências em outros serviços correlatos, que viabilizam uma análise crítica comparada.

Uma primeira implicação dessa inflexão é que quanto menos parâmetros objetivos de aferição houver, estabelecidos por meio de regras formais, mais proeminentes se tornam as instituições informais, com destaque para o papel das crenças compartilhadas dos agentes públicos na atividade de avaliação da adequação da qualidade dos serviços de transportes prestados pelo setor privado.

A carência de parâmetros objetivos de aferição pode ser explicada pelas incertezas e ambiguidades, que, segundo Zahariadis (2014) e Ouchi (1980), permeiam as organizações públicas e privadas. As incertezas podem ser explicadas à luz do conceito de racionalidade limitada (Simon, 1979). As discussões que precedem esta pesquisa apontam que os *decision makers* têm capacidade limitada de processar informação, na medida em que não possuem todas as informações possíveis a respeito de um problema. Dito de outra forma, guardando os termos usados por Zahariadis (2014), os decisores detêm informação incompleta ou imperfeita durante o processo de tomada de decisão.

Além das incertezas, para Zahariadis (2014), as ambiguidades também cercam o ambiente de tomada de decisões em políticas públicas. Para Zahariadis (2014), são indicadores dessa ambiguidade no processo de formulação de políticas a participação fluida, a tecnologia obscura e as preferências problemáticas. Primeiramente, participação fluida refere-se ao *turnover* elevado na condução da coisa pública, seja dos governos representativos, seja dos burocratas formuladores ou implementadores de políticas.

Já a tecnologia obscura refere-se à falta de clareza nas organizações públicas em relação aos processos e objetivos da organização. O capital humano das organizações públicas conhece

suas atribuições individuais, mas dificilmente reconhece qual o seu papel na missão global da organização (Zahariadis, 2014).

Por fim, ainda segundo Zahariadis (2014), têm-se as preferências problemáticas, que se referem à dinamicidade dos interesses dos agentes públicos ou da falta de transparência ou clareza dessas preferências. O autor explica que os objetivos das organizações públicas nem sempre são tão claros quanto o das organizações privadas:

As pessoas muitas vezes não sabem o que querem. Dificilmente é uma novidade dizer que os *policy makers* quase nunca tornam claros os seus objetivos, mas é bem verdade que, muitas vezes, limitações de tempo forçam os políticos a tomar decisões sem ter suas preferências precisamente formuladas. As decisões são tomadas apesar da opacidade e podem até mesmo ser facilitadas por ela (Sharkansky, 2002). Esta situação está em gritante contraste com a da maioria das empresas privadas, onde o objetivo final é claro: gerar lucro (Zahariadis, 2014, p. 67, tradução nossa).

Diante da multidimensionalidade da avaliação e das ambiguidades dos objetivos dos serviços públicos, um aspecto a ser considerado é o que a organização entende por avaliação da qualidade do serviço.

Aguilar et al. (1995) explicitaram que, aquilo que muitas vezes se nomeia avaliação de políticas, em verdade deveria receber outras nomenclaturas, como estimação, seguimento ou medição. Aguilar et al. (1995) propõem que uma avaliação (em sentido estrito) de políticas públicas deve ter os seguintes traços característicos, enquanto processo sistemático de valoração ou julgamento:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (Aguilar et al., 1995, pp. 31-32).

Aguilar et al. (1995) nomeiam “estimação” o tipo de procedimento avaliativo, que, a rigor, segundo eles, nem mesmo deve ser considerada uma avaliação. Segundo Aguilar et al. (1995, p. 19, grifos nossos) "enquanto a *avaliação* envolve ou pretende a maior objetividade e precisão possíveis, a *estimação* tem um caráter aproximado (apreço e valor que se atribuem a uma coisa) que, com frequência, está carregado de subjetividade".

Ainda à luz de Aguilar et al. (1995, p. 20), há uma distinção entre avaliação e seguimento, para os quais o seguimento "é um processo analítico que, mediante um conjunto de atividades,



permite registrar, compilar, medir, processar e analisar uma série de informações que revelam o curso ou desenvolvimento de uma atividade programada". As atividades de seguimento também poderiam ser compreendidas como monitoramento da política, uma vez que o termo é traduzido literalmente do inglês *monitoring* (Aguilar et al., 1995).

Além disso, lembraram Aguilar et al. (1995) que, embora se tratem de conceitos ligados um ao outro, medição e avaliação não são a mesma coisa. Para Aguilar et al. (1995, p. 19) "medição é o ato ou processo de determinar a extensão e/ou quantificação de alguma coisa". Explicam os autores que a medição implica determinar a extensão ou quantificar algo. Já a avaliação implica determinar o valor do objeto da análise. Lembraram, ainda, que embora a medição facilite a atividade de avaliação (emitir o juízo sobre o objeto avaliado), é possível avaliar sem, necessariamente, realizar qualquer medição. Obviamente, os autores sustentam que a atividade medição é necessária ou, pelo menos, útil para as avaliações sistemáticas de políticas públicas (estas, sim, consideradas avaliação em sentido estrito).

Por oportuno, destaca-se que Aguilar et al. (1995), apesar de operarem a expressa distinção entre os termos, utilizaram o termo “avaliação em sentido lato” para tratar dos conceitos de estimação, seguimento e medição.

Com base nessas dissociações terminológicas estabelecidas por Aguilar et al. (1995), tem-se que as avaliações da qualidade dos serviços aquaviários podem ocorrer de diferentes formas, no contexto de implementação desses serviços.

A partir da literatura especializada (Aguilar, AnderEgg, & Clasen, 1995), podem-se identificar quatro formas de avaliação, em função da origem desses parâmetros. Uma perspectiva geral dessas quatro formas pode ser percebida na Figura 2.

Figura 2. Quatro formas de avaliação conforme origens dos parâmetros

Origem Externa (parâmetros oriundos de opiniões subjetivas)	Avaliação por percepção (Estimação)	Avaliação <i>strictu sensu</i> (Avaliação sistemática)
Origem Interna (parâmetros oriundos de opiniões organizacionais)	Avaliação por monitoramento (Seguimento)	Avaliação por medição

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Aguilar et al. (1995).

A primeira forma é a da avaliação por percepção. Entre os exemplos de avaliação fundada em percepções pessoais no caso desta pesquisa, estão as avaliações de satisfação dos usuários (*customer satisfaction* — CS). Nelas, os usuários dos serviços são convidados a expor suas percepções individuais a respeito da qualidade de um serviço recebido. Autores como Vigoda-Gadot (2007) e James (2009), por exemplo, expõem o quanto os resultados das avaliações de CS são influenciadas por características demográficas dos respondentes.

De forma similar, nas avaliações por percepção realizadas pelo Estado, os fiscais são instados a expor seu apreço acerca da qualidade dos serviços públicos prestados pelo particular. Nesse caso, o julgamento ou valor que atribuem a esses serviços se sustenta majoritariamente em percepções pessoais ou subjetivas do agente público acerca da qualidade do serviço.

Passando para a leitura do quadrante inferior esquerdo da Figura 2, tem-se a avaliação por monitoramento. A avaliação por monitoramento é uma atividade contínua e periódica, com o propósito de registrar e assegurar o cumprimento dos objetivos ou metas da política (Aguilar, AnderEgg, & Clasen, 1995). A diferença primordial entre uma avaliação por monitoramento e uma avaliação por percepção reside na variável objetivos esperados para a política operando na atividade de avaliação por monitoramento, quando na avaliação por percepção isso não importa. Além disso, a variável tempo também é relevante na avaliação por monitoramento, que deve ocorrer de forma rotineira e periódica, assim, séries históricas sobre o curso da política são viabilizadas durante a realização desse tipo de avaliação.

Seguindo a leitura da Figura 2, tem-se, ainda no quadrante inferior, à sua direita, a avaliação por medição. Nela, os fiscais receberiam, formalmente, *inputs* objetivos acerca dos parâmetros a serem verificados na avaliação da qualidade com base em uma métrica pré-definida. A deliberação, seja em norma, seja em outros documentos escritos, sobre quais parâmetros devem ser verificados pelo fiscal quando da avaliação da qualidade do serviço, reduzem ao máximo o espaço interpretativo do fiscal, tornando-o, de fato um implementador da política. Os fiscais deixariam de ter papel ativo na escolha dos parâmetros, para se tornarem registradores, compiladores, medidores, processadores e analisadores de séries de informações, com base em documentos escritos que guiam objetivamente a atividade fiscalizatória de apreciação da qualidade dos serviços.

Por fim, tem-se a avaliação *strictu-sensu* ou avaliação sistemática. Também se trata de uma forma de avaliação que se vale de parâmetros objetivos de aferição, porém difere-se das anteriormente apresentadas na medida em que a origem dos parâmetros, neste caso, é prioritariamente externa à organização. Nesse sentido, os parâmetros objetivos de avaliação são majoritariamente

oriundos de organismos externos, como a academia ou os institutos de pesquisa, para se evitar a “calibragem” dos parâmetros para favorecer determinados grupos sendo avaliados. Além disso, observa-se a possibilidade de inclusão de *inputs* de outros entes externos na realização de avaliações *strictu-sensu*, como os usuários do serviço, a mídia ou do próprio mercado regulado. O posicionamento da avaliação *strictu-sensu* no quadrante superior da Figura 2, que é destinado aos modelos fundados em parâmetros oriundos de fora da organização, reside na utilização de métodos e técnicas de pesquisa social (Aguilar et al., 1995; Weiss, 1991).

Além disso, reitera-se que a avaliação *strictu-sensu* é uma avaliação sistemática, planejada e dirigida, para apoiar o juízo sobre o mérito e o valor de um programa público, neste caso, da execução da política de transportes aquaviários pelos operadores do setor privado. Na avaliação *strictu-sensu*, a qualidade fática da prestação desse serviço é avaliada sob o prisma da produção de efeitos e resultados concretos em comparação com os efeitos e resultados esperados. Percebe-se, portanto, uma conjugação das funções fiscalizatórias com a função de planejamento das expectativas de curto, médio e longo prazo para o setor. Também, a avaliação *strictu-sensu* poderia servir como guia para a tomada de decisões dos gestores ou para melhor compreensão dos fatores de sucesso e fracasso da política.

Adicionalmente à averiguação do nível de convergências na agenda dos gestores e fiscais quanto aos itens que devem ser observados durante as fiscalizações, esta tese se dispõe a identificar qual ou quais entre as quatro formas avaliação são praticadas pela Antaq durante a supervisão da qualidade dos serviços de transporte aquaviário de passageiros na Região Amazônica.

#### 1.4 Pergunta de pesquisa

A heterogeneidade e a pluralidade dos agentes implementadores de políticas apresentam-se ao mesmo tempo como oportunidade e desafio. A oportunidade reside na condição de se utilizar os conhecimentos, capacidades e outras singularidades de cada agente público a favor da atividade estatal. Aliás, a Administração Pública utiliza-se dos vários conhecimentos, experiências e sujeitos para conseguir captar toda a complexidade de um problema público. Já o desafio reside em se coordenar essas heterogeneidades, principalmente da burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980, 2010), para evitar a emanção de políticas erráticas, superpostas ou contraditórias (Abrucio & Franzese, 2007; H. F. Martins, 2003).

Nesse contexto, apontam-se as seguintes **perguntas de pesquisa**: Quais as formas de avaliação do serviço adequado praticadas pelos fiscais da Antaq? Existem instrumentos de coordena-

ção (governança) dos fiscais instaurados pelos gestores em relação à avaliação do serviço adequado? A coordenação tem sido efetiva?

### 1.5 Objetivos da pesquisa

O **objetivo geral** dessa pesquisa é investigar em que medida as regras formais e informais de orientação dos fiscais têm influenciado na aferição da qualidade dos serviços públicos de transporte interestadual aquaviário de passageiros na Região Amazônica, de 2015 a 2018. Para atingir esse objetivo geral, foram elencados os seguintes **objetivos específicos**.

**Objetivo 1.** Identificar o perfil dos fiscais e gestores de médio escalão da Antaq relacionados ao caso em estudo;

**Objetivo 2.** Descrever os mecanismos de coordenação previstos para orientar os fiscais em relação às atividades de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários;

**Objetivo 3.** Averiguar a eficácia dos mecanismos de coordenação entre os gestores de médio escalão da Antaq e os fiscais para as atividades de fiscalização do serviço adequado.

Portanto, busca-se entender o papel das instituições, formais e informais, bem como das crenças compartilhadas pelos fiscais, nos processos de aferição da qualidade dos serviços públicos de transportes prestados pelo setor privado. Para atingir esse objetivo, realizar-se-á um estudo de caso sobre a agência reguladora federal de serviço de transportes aquaviários interestaduais — a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

### 1.6 Justificativas

A natureza heterogênea e plural dos agentes públicos implementadores das políticas, bem como a essência multidimensional das avaliações, revelam quão sensível é a avaliação, pelos agentes estatais, da qualidade de um serviço público de transportes. Do mesmo modo, Zahariadis (2014) apresentou que as ambiguidades, ao lado das incertezas, são típicas dos ambientes das organizações públicas.

A justificativa prática desta pesquisa reside no fato de que a coordenação dos agentes é uma necessidade. As diversas formas possíveis de se observar um mesmo fenômeno público, quando não conciliadas, podem gerar indefinição, confusão e estresse (Zahariadis, 2014). Em contextos como esse, torna-se relevante a coordenação dos atores envolvidos na emanção das políticas pú-

blicas fiscalizatórias. H. F. Martins (2003) defende que a fragmentação das políticas no nível burocrático acontece porque as ações são executadas de modo separado e descoordenado. Assim, Abrucio e Franzese (2007) e H. F. Martins (2003) defendem que a coordenação é uma das chaves para políticas mais consistentes e coerentes entre si.

Além disso, também como justificativa de ordem prática, tem-se que o pesquisador é servidor da Antaq, atualmente lotado em Brasília, porém, em atividades não diretamente relacionadas a fiscalização ou avaliação de serviço adequado. No entanto, sua experiência profissional como servidor da agência indicam que há uma iminente reforma Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 (que atualmente trata do serviço de transporte de passageiros e misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional) e que mecanismos mais efetivos de coordenação dos fiscais em relação aos limites do que se deva considerar um serviço adequado estão sendo considerados na produção dessa nova norma vindoura. Inclusive, em função da pretensão de que esta pesquisa tenha utilidade prática para a Antaq é que se realizou a escolha metodológica por explorar, em detalhes, os possíveis itens de observação empírica pelo fiscal em relação ao que é um serviço adequado e, por consequência, o detalhamento dos itens na discussão dos resultados da pesquisa.

A primeira justificativa teórica reside na escolha do tipo de política a ser estudada. O trabalho contribui para o campo de administração pública na compreensão do fenômeno da coordenação executiva de políticas em campo não muito recorrente na literatura brasileira. Ora, as pesquisas nacionais mais recorrentes sobre coordenação executiva tratam das relações intergovernamentais (entre entes federados).

Esta tese trata de coordenação intragovernamental, que também pode ser subdividida em dois tipos. Há a coordenação intragovernamental intra-setorial, que, nos termos de Martins (2003), trata dos mecanismos de coordenação entre organizações públicas distintas atuantes em um mesmo setor, como ocorre no setor de transportes aquaviários. Como no caso da atuação do Ministério responsável pela pasta de transportes e da Antaq, respectivamente, o ente formulador de políticas de transporte e o ente implementador das políticas regulatórias e fiscalizatórias para o setor. Outro exemplo reside nas questões de segurança das embarcações, que é matéria de competência tanto da Antaq quanto da Marinha do Brasil, sendo, portanto, objeto das fiscalizações dos dois órgãos. Destaca-se que segurança é um dos atributos do serviço adequado, nos termos da Lei nº 8.987/1995, cuja tutela cabe à Antaq.

Pode-se, ainda, levantar uma outra forma de coordenação intragovernamental — a coordenação dos agentes públicos implementadores das políticas. Este será o tipo de coordenação tratado

nesta pesquisa e que ainda carece de estudos teóricos e empíricos. Entende-se que, na operacionalização das fiscalizações da qualidade do serviço, o Estado regulador deve se assegurar de que os julgamentos da performance das autorizatárias em relação à qualidade dos *outputs* não sejam fundados apenas nas percepções pessoais dos agentes públicos, uma vez que, nessas condições, uma miríade de julgamentos a respeito desses *outputs* seriam igualmente válidos, como ocorre nas pesquisas de satisfação dos usuários.

Além disso, ainda na justificativa de natureza teórica, este trabalho pretende apresentar as características estruturais do relacionamento de agência entre os gestores (burocratas de médio escalão) e os fiscais (burocratas de nível de rua) de uma agência reguladora, preenchendo, assim, as seguintes lacunas derivadas da literatura: a) o nível de acordo entre o agente e o principal em relação aos atos do agente (se existe um contrato formal ou informal ajustando o comportamento fiscalizatório); b) o nível de discricionariedade possuído pelo agente e c) a fonte de especificação dos atos do agente (pelo principal ou pelos agentes entre si) (B. Mitnick, 1973; B. M. Mitnick, 1982).

Essas lacunas foram identificadas a partir de revisão bibliométrica da literatura sobre teoria agente-principal publicada em periódicos nacionais de primeira linha ( $\geq$  Qualis Capes B1). Os resultados completos dessa revisão encontram-se na seção desta pesquisa que trata sobre método.

Assim, a pesquisa insere-se na literatura sobre os estudos das práticas organizacionais de coordenação executiva para a implementação de políticas públicas. Considerando todos esses aspectos, esta pesquisa busca investigar a relação entre os instrumentos de coordenação intragovernamental e comportamento fiscalizatório do agente público. Pretende-se tentar cobrir as lacunas teóricas e práticas mencionadas com dados empíricos coletados neste estudo de caso, que se insere no contexto da administração pública brasileira.

## 2 Referencial Teórico

O marco teórico desta pesquisa é a Teoria Agente-Principal, que trata de problemas de agência comuns nas relações em que um ente (o agente) é responsável contratualmente por executar os interesses de outro ente (o principal). Ocorrem nesse vínculo problemas decorrentes de interesses conflitantes entre eles, da ação oculta do agente e dos custos decorrentes da necessidade de monitoramento do agente. Essa teoria foi bem resumida por Donaldson (1990, p. 371, tradução nossa) "a teoria da agência é uma teoria sobre interesse, motivação e conformidade". Ainda segundo Donaldson (1990, p. 371, tradução nossa), "a teoria da agência faz parte de um movimento mais amplo da sociologia e ciência política e insere o confronto entre indivíduos na agenda crítica para a ciência social, em contraste com a tradição funcional-estruturalista das análises sistêmicas".

Sendo assim, os estudos de governança corporativa, sob a ótica dessa teoria, assumem uma lógica humanista radical, nos termos de Burrell e Morgan (1979), uma vez que se busca compreender a realidade a partir do indivíduo, mas, ao mesmo tempo, tem-se a intenção de alterá-la.

Eisenhardt (1989) expôs que, em estudos calçados na teoria da agência, os autores comumente utilizam complementarmente outros arcabouços teóricos como a teoria institucional, a teoria dos custos de transação, a teoria dos *stakeholders*, a teoria do controle etc. Seguindo a proposição de Eisenhardt (1989), utilizaram-se, nesta pesquisa, subsidiariamente à teoria da agência, conceitos provenientes da literatura sobre coordenação intragovernamental em organizações públicas, mormente acerca do papel da burocracia de médio escalão (*mid-level bureaucrats*) e da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) na produção de políticas públicas.

## 2.1 Teoria Agente-Principal

A Teoria da Agência foi proposta na década de 1970 e, desde então, vem sendo aplicada em estudos contábeis, econômicos, financeiros e também na ciência política e nos estudos organizacionais. Encontram-se entre os artigos medulares dessa teoria os textos de Ross (1973, 1974), Fama (1980), Fama e Jensen (1983a) e Jensen e Meckling (1976).

O objeto de análise dos estudos com base nessa teoria são as relações de agência, assim entendidas como relações em que uma parte (o principal) delega um trabalho, serviço ou atividade a outra parte (o agente), que realiza essa atividade em nome ou para atender os objetivos do principal (Ross, 1973). Permeiam esses estudos a tomada de decisão em contexto de incerteza e os mecanismos de conjugação dos interesses do principal e do agente. Essas relações envolvem também a delegação de alguma autoridade ou poder de tomada de decisões ao agente (Jensen & Meckling, 1976). A literatura revela os diversos problemas de agência (*agency problems*) que sobrevêm desses vínculos e tem como unidade de análise básica o contrato que governa essas relações.

Podem-se elencar dois focos da literatura sobre Teoria da Agência: determinar os contratos mais eficientes para governar relações desse gênero e solucionar os problemas de agência que emergem nesses ambientes em que há divisão do trabalho e as partes contratantes têm diferentes objetivos (Eisenhardt, 1989).

Nos termos de Eisenhardt (1989, p. 63, tradução nossa) "o coração da teoria da teoria da agência é o inerente conflito de objetivos quando os indivíduos com preferências distintas se comprometem em esforços cooperativos. A metáfora essencial é a de um contrato". O alcance do termo contrato merece ser revelado. Na perspectiva de Berhold (1971), o termo contrato não deve ser

entendido necessariamente em sua acepção legal, mas apenas que marque a existência de um acordo entre os tomadores de decisão e que ambos tenham as mesmas crenças acerca de seu conteúdo, inclusive em relação ao fato de que ele deva ser honrado.

O objeto de estudo principal da teoria da agência, quando de sua criação, foram as relações de credibilidade, confiabilidade ou fidúcia (*fiduciary relationship*) entre o gestor (CEO) e os acionistas dispersos das organizações. A relação prioritária de estudo era o conflito entre propriedade e controle da organização (Berle & Means, 1991; Cruz, Gómez-Mejia, & Becerra, 2010; B. Mitnick, 1973; B. M. Mitnick, 1975). Com a difusão da teoria, as relações de agência que passaram a interessar a academia foram as mais diversas. O Quadro 3 aponta algumas dessas relações entre agente e principal estudadas na literatura acadêmica.

Quadro 3: *Relações Agente-Principal exploradas na literatura acadêmica*

Principal	Agente	Textos
Proprietário(s) da firma	Gestor(es) da organização	Barros e Lazzarini (2012); Berghe e Carchon (2003); Block (2011); Boivie, Lange, McDonald e Westphal (2011); Coase (1937); Gomez-Mejia, NunezNickel e Gutierrez (2001); Heckerman (1975); Pagliarussi e Rapozo (2011)
Acionistas	Gestor(es) da organização aberta	Aggarwal e Samwick (2003); Amihud e Lev (1981); Hill e Jones (1992); Jensen (1986); Morck, Shleifer e Vishny (2008); Nascimento, Dias, Barbosa Neto e Cunha (2011); Saltaji (2013); Shleifer e Vishny (1997); Walkling e Long (1984)
Proprietários ou acionistas minoritários	Proprietários ou acionistas majoritários	R. C. Anderson e Reeb (2003); Claessens, Djankov, Fan e Lang (2002); Morck e Yeung (2003); Porta, Lopez-de Silanes e Shleifer (1999)
Subsidiárias estrangeiras	Filial de multinacional	Wright, Madura e Wiant (2002)
Capitalistas	Empreendedores	Arthurs e Busenitz (2003)
Associados de cooperativa	Dirigentes de cooperativa	Bertolin, Dos Santos, Braga de Lima e Braga (2008)
Base sindicalizada	Liderança sindical	Wilson (1968, 1969)
Segurado	Seguradora	Spence e Zeckhauser (1971)
Seguradora	Rede credenciada	Pontes (1995); Robinson (1993); P. C. Smith, Stepan, Valdmanis e Verheyen (1997)
Paciente	Médico	Evans (1980); Mooney e Ryan (1993); P. C. Smith et al. (1997)
CEO parente do grupo familiar	Funcionários de empresa familiar	Barney (1991); Chrisman, Chua e Litz (2004); Daily e Dollinger (1992); Habbershon (2006); Schulze, Lubatkin e Dino (2003); Schulze, Lubatkin, Dino e Buchholtz (2001)
Gestor(es) de Organização privada	Funcionários	P. C. Smith et al. (1997)
Estado	Pais (famílias)	Cigno, Luporini e Pettini (2003)
Cidadãos	Representantes eleitos (políticos)	Gailmard e Jenkins (2009); Kevin e Enyedi (2010); Schwartz (1994)
Cidadãos	Órgãos da Administração pública	da Costa Bairral, Coutinho e Silva e dos Santos Alves (2015); Lucena e Marcelino (2014)
Grupos de interesse	Órgãos da Administração pública	Carpenter (2002); Yackee (2006)
Estado	Setor produtivo	Cabral e Lazzarini (2010); Caillaud, Guesnerie, Rey e Tirole (1988); Dharwadkar, George e Brandes (2000); Ramos May, Abib, Steiner Neto, Pécora Junior e Bulgacov (2014); Sappington e Stiglitz (1987)



Agências Reguladoras	Prestadoras de serviço público delegado	Baron (1989); Laffont e Tirole (1986); Sato (2007)
Poder Legislativo	Órgãos do Executivo	Calvert (1989); Cruz Júnior e Matias-Pereira (2007); Gailmard (2009b); Krause e Douglas (2006); McCubbins e Schwartz (1984); Parnell (1980)
Poder Legislativo; Grupos de interesse	Agências Reguladoras	B. M. Mitnick (1975); B. M. Mitnick e Backoff (1984)
Políticos Eleitos e suas coalisões	Burocracia	B. M. Mitnick, Quirk e Brown-John (1980); Waterman e Meier (1998)
Direção superior do Poder Executivo	Burocratas de médio escalão	C. B. d. Oliveira e Fontes Filho (2017)
Organizações públicas	Burocracia	Cherchiglia, Girardi e Pereira (1999); C. B. d. Oliveira e Fontes Filho (2017); Yesilkagit (2004)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como o Quadro 3 exprime, os fenômenos em análise pela teoria em voga são bastante diversos. A intersecção fundamental entre esses estudos é a pressuposta condição de baixo nível de informação do principal acerca do objeto do contrato, enquanto o agente é um indivíduo informado acerca do mesmo expediente (Mooney & Ryan, 1993), bem como a pretendida atuação delegada do agente para cumprir os interesses e objetivos do principal, em uma relação de estrita interdependência entre ambos.

Segundo Sappington (1991), o exemplo clássico de relação agente-principal apresenta-se na relação do proprietário da terra com o meeiro da produção ou o arrendatário da gleba rural, nas discussões sobre economia agrícola. Nesses textos são discutidos os mecanismos de supervisão e de superação do problema das assimetrias de informação, quando um principal (o proprietário de terra) delega a exploração de sua propriedade a um agricultor ou um grupo de agricultores e dividem os ônus e bônus daquela produção compartilhada (J. Stiglitz, 1974). Mas, ainda segundo Sappington (1991), os exemplos desse tipo de relação podem alcançar os esforços de um líder militar para influenciar as atividades das tropas sob seu comando ou mesmo os instrumentos e incentivos à disposição do reitor de uma universidade para motivar os elementos dessa organização. Para B. M. Mitnick (1975), os exemplos incluem ainda a relação chefe-trabalhador, médico-paciente, assessor-administrador e pais-filhos.

Pode-se afirmar que são basicamente cinco os pressupostos da teoria agente-principal. i) os agentes são racionais e egoístas: buscam maximizar seus ganhos individuais, tomando decisões por meio de cálculos racionais (Donaldson, 1990; Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976); ii) há preferências divergentes entre agentes e principais (Demsetz, 1983; Eisenhardt, 1989); iii) há impossibilidade de o principal observar o comportamento do agente em sua completude; iv) há assimetrias de informação nessa relação (Eisenhardt, 1989; Mooney & Ryan, 1993); v) os agentes são avessos a risco (Eisenhardt, 1989; Gailmard, 2009a; Gailmard & Patty, 2012; Wrasai, 2005). Essas

características, em conjunto, resultam no que a literatura chama de problemas de agência.

O primeiro pressuposto da teoria agente-principal, de que os agentes são racionais, pode ser melhor explicado à luz do modelo do ator racional (RAM), de Allison e Zelikow (1999). Sob a lente do RAM, entende-se que as escolhas são realizadas por um decisor unitário e racional. Entende-se ainda que as alternativas do decisor são conhecidas e as consequências são esperadas. Busca-se, ao escolher, encontrar a alternativa que irá maximizar os objetivos, diante das consequências esperadas. Em suma, a escolha ótima seria consequência de um processo racional, baseado nas experiências e informações coletadas do decisor unitário.

O atributo de egoísmo do decisor, de que se valem as teorias econômicas organizacionais, inclusive a teoria agente-principal, também deriva do modelo econômico do homem racional. Nessa vertente, o tomador de decisões realiza cálculos utilitários quando está diante das opções de escolha que tem, visando aumentar seus ganhos individuais. Nesse contexto, o *decision-maker* busca escolher a opção que trará a maximização de seu bem-estar (Donaldson, 1990).

Como um segundo pressuposto da teoria agente-principal, têm-se as preferências divergentes (Eisenhardt, 1989). Dado que ambos os agentes e principais são atores maximizadores de seu próprio bem-estar, os interesses de ambos se revelam divergentes (*divergent interests*) (Demsetz, 1983; Eisenhardt, 1989; Hill & Jones, 1992). As preferências ou interesses divergentes desalinham também os objetivos desses atores (*goal conflict*) (Levinthal, 1988; Sappington, 1991).

Esse problema de agência se intensifica na medida em que se avança para o terceiro pressuposto da teoria da agência, de existem custos de monitoramento dos agentes e que, muitas vezes, os custos de monitoramento excedem o seu benefício (Cruz et al., 2010; Eisenhardt, 1989; Fama & Jensen, 1983a; Jensen & Meckling, 1976). Tornam-se a tônica desse arcabouço teórico os sistemas alternativos ou complementares ao monitoramento vigilante, como esquemas financeiros e não financeiros para incentivar o atendimento do agente aos interesses do principal (Fama, 1980).

A existência de custos de monitoramento do nível de cumprimento do contrato revela que a tomada de decisões acerca do contrato é realizada em cenário de informações incompletas (*incomplete information*) (Harris & Raviv, 1979; Levinthal, 1988; J. E. Stiglitz, 1975). Essa característica também pode ser melhor explicada à luz do RAM. De acordo com esse modelo, o processo decisório é um processo lento e complexo, na medida em que requer previamente o levantamento de todas as informações disponíveis sobre o assunto (Allison & Zelikow, 1999). Logo, segundo Eisenhardt (1989), a teoria da agência assume a racionalidade limitada do decisor, nos termos do mo-

delo teórico proposto por Simon (1979), que defende que os decisores detêm informação incompleta ou imperfeita durante o processo de tomada de decisão. Simon (1979) desmistifica a capacidade dos decisores de tomarem decisões ótimas. Para o autor, os mesmos apenas tomam decisões adequadas: diga-se, adequadas frente às restrições de toda sorte que cercam o tomador de decisões (como restrições de informação, temporais etc).

Nesse sentido, chega-se ao quarto pressuposto, de que existem assimetrias de informação nas relações agente-principal (Eisenhardt, 1989; Mooney & Ryan, 1993). A literatura presume que o agente detém informações significativamente melhores que o principal sobre o fenômeno objeto da relação de agência (Lewis & Sappington, 1993). As informações são captadas pelo agente durante a execução do contrato de agência e a detenção dessas informações qualificadas garante regularmente ao agente uma posição vantajosa, gerando, frequentemente, uma relação de dependência do principal perante o agente.

Decorrente dessas assimetrias de informação, existe a possibilidade do risco moral (*moral hazard*) (K. J. Arrow, 1963; Eisenhardt, 1989), também chamado problema de ação oculta. O risco moral refere-se à probabilidade de o agente passar a perseguir apenas seus interesses após o estabelecimento da relação de agência (Gailmard & Patty, 2012; Posner, 1974). Esse risco moral decorre da impossibilidade de o principal observar o comportamento do agente em sua completude, na medida em que há altos custos de transação envolvidos na obtenção das informações sobre o comportamento do agente (Alchian & Demsetz, 1972; Hammond & Knott, 1996; Jensen & Meckling, 1976). Os custos decorrentes da relação de agência, da divergência de interesses entre os envolvidos, como os custos de monitoramento, são conhecidos como perda de agência (*agency loss*).

Além do risco moral, outro problema de agência resultante do comportamento inobservável do agente é a seleção adversa (*adverse selection*) (Eisenhardt, 1989; Lewis & Sappington, 1993). A seleção adversa ocorre quando os agentes de maior risco são selecionados pelo mercado, devido à assimetria de informações entre agente e principal. A seleção adversa explica, por exemplo, o cálculo do preço do prêmio de um seguro com base nos clientes de maior risco. Nesse sentido, os clientes de menor risco acabam pagando relativamente mais caro que os clientes de maior risco, afastando parcela desses clientes de baixo risco. Assim, a tendência é que o cliente baixo risco dos mercados de seguro acabem por deixar o mercado, restando apenas os clientes de alto risco.

Por fim, o quinto pressuposto refere-se à aversão dos agentes ao risco (Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976). Por essa razão, os defensores da Teoria da firma (Alchian & Demsetz, 1972; Jensen & Meckling, 1976), bem como os estudiosos dos problemas de agência (Gailmard &

Patty, 2012; Wrasai, 2005) sugerem que a redução dos problemas de agência está na contratualização. Os objetivos do principal com a relação de agência devem ser, o quanto possível, formalmente elencados em contrato, expondo claramente os deveres do agente, indicadores de aferição do cumprimento desses objetivos etc. Muito se discute na teoria a melhor forma de contrato, se contratos de resultados ou de comportamento, a depender, por exemplo, do nível de programabilidade das atividades e dos custos de monitoramento do comportamento.

Os estudos basilares da Teoria da Agência embeberam nos trabalhos desenvolvidos na década de 1960 (p. ex. Radner, 1962; Williamson, 1964; Wilson, 1967, 1968, 1969), quando a "agency theory" ainda não existia como arcabouço teórico consolidado, e ao longo dos anos 1970 (p. ex. K. J. K. J. Arrow, 1970; Berhold, 1971; Heckerman, 1975; Ross, 1974; Shavell, 1979).

Radner (1962) estudou, sob uma perspectiva estatística, os problemas de decisão em times (grupos de pessoas), em que a decisão conjunta depende de duas ou mais variáveis de decisão, provenientes de aspectos ambientais diferentes, como, por exemplo, diferentes variáveis informacionais. Isso ocorre uma vez que os tomadores de decisão têm acesso a informações diferentes, devido, por exemplo, a dificuldades de comunicação. Já Williamson (1964) afirmou, a partir da Teoria da Firma de Coase (1937), que os gestores das organizações podem perseguir a maximização de suas utilidades (seu próprio bem-estar) em detrimento das utilidades dos proprietários da firma (o lucro).

Wilson (1968, 1969) focou suas reflexões nas estruturas de incentivo em contexto de incertezas, como em sindicatos, entendidos como um grupo que toma decisões em contexto de incertezas e que divide com a base os resultados das decisões compartilhadas. Destaca-se que os membros da base têm tolerâncias distintas ao risco e diferentes níveis de acesso à informação acerca das probabilidades de ônus e bônus das decisões.

Na virada da década de 1970, o livro de K. J. K. J. Arrow (1970), composto de 12 ensaios sobre a análise econômica de problemas ligados a contextos de incerteza, trouxe argumentos importantes para o desenvolvimento da teoria em voga, especialmente devido ao terceiro ensaio sobre a "teoria da aversão ao risco". K. J. Arrow (1963) também havia publicado na década de 1960 o artigo "*Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*", em que ele defende que o livre mercado, no mercado de saúde suplementar, apresenta falhas produzidas pela assimetria de informações entre o operador do seguro e assegurado e que a existência de risco moral justifica a intervenção governamental nesse mercado.

Em 1971, Berhold (1971), a partir do modelo geral de contrato de incentivo, apresenta um

modelo governamental desse tipo de contratos (que, segundo o autor, se trata de um caso especial do modelo geral). O autor desenvolve um modelo que lida com a divisão linear de benefícios, que envolve uma divisão proporcional dos lucros mais uma parcela fixa de recompensa, buscando alcançar uma função ótima de incentivo (sob a ótica do principal), que seja aceito pelo agente. O autor explicitamente usa os termos agente e principal, diferentemente dos textos apresentados da década de 1960.

Spence e Zeckhauser (1971) propuseram um estudo sobre mecanismos econômicos de solução do problema de divisão de riscos entre segurador e segurado. O foco do estudo é determinar esquemas ótimos de seguro, a partir de características estruturais desse mercado, como grau de presença de informações sobre o segurado e sobre suas ações. O caso do mercado de seguros é bastante interessante, uma vez que pouco se conhece *a priori* sobre o segurado. Além disso, os custos de captação e monitoramento de seu comportamento são muito altos. Nesses termos, não se tem informação perfeita acerca do perfil do segurado. Agrega-se a esse contexto o fato de que os agentes são numerosos. O estudo de Spence e Zeckhauser (1971) é centrado nos esquemas de pagamento de apólice mais adequados, em função das características de cobertura riscos presentes nos contratos de seguro.

Ross (1973, 1974), já fazendo uso da expressão Teoria da Agência (*Theory of Agency*), apresentou algumas das bases epistemológicas do emergente campo de estudo, que propõe solução para os problemas de agência por meio de estruturas de pagamento que impulsionem a tomada de ações ótimas no sentido de Pareto (soluções Pareto-eficientes).

Heckerman (1975) apresenta estudo que identifica um plano de compensações ao gerente, para que ele persiga os melhores interesses do proprietário da organização, inclusive para a tomada de decisões sobre oportunidades de investimentos, tema a respeito do qual muitas vezes o proprietário tem pouco conhecimento. Nesse sentido, a relação entre esses atores é de compra e venda de informações. A solução do problema da aversão ao risco do gerente em contextos em que o proprietário tem pouco conhecimento acerca do valor das informações pode ser solucionada por mecanismos de concessão de prêmios fixos. Porém, na falta de informações do proprietário acerca do valor das informações transacionadas entre eles, o contratante deverá conhecer as alternativas possíveis de investimento, as preferências do gerente em relação aos níveis de absorção de risco, além de algumas informações acerca das características dos investimentos.

O artigo de Jensen e Meckling (1976) é seminal na medida em que sintetiza os elementos da Teoria da Agência até então produzidos e os integra a outros arcabouços teóricos a ela anteriores, estabelecendo uma releitura da Teoria da Firma. Os autores inclusive propuseram nova perspectiva

para definição do termo firma, entendendo-a como "uma ficção legal, que serve como nexo para um conjunto de relações contratuais entre indivíduos" (Jensen & Meckling, 1976, p. 310). Essa nova acepção busca superar a visão fechada das organizações e explicar como os interesses conflitantes dos indivíduos que formam as organizações são trazidos para um equilíbrio. O texto, calçado nas Ciências Econômicas, trata dos problemas de agência em decisões de investimento e financeiras. Requer destaque a discussão acerca dos custos de agência (*agency costs*), que englobam os custos de monitoramento, para limitar as possibilidades de que o agente adote comportamentos discrepantes; os custos de pareamento do comportamento do agente em acordo com os interesses do principal (*bonding costs*), o que inclui os custos com incentivos; e os custos residuais, que são as perdas de bem estar do principal (expressas em termos monetários), decorrentes das inefetividades no pareamento ou no monitoramento do agente.

Cabe ressaltar que Jensen e Meckling (1976) foi o texto mais citado nas publicações acerca da temática em periódicos nacionais e estrangeiros (vide Tabela 1, a ser apresentada oportunamente). Há versão em português desse texto publicada pela RAE-clássicos em 2008 (ver Jensen & Meckling, 2008).

Shavell (1979) avalia as formas de programação de pagamentos que criam incentivos para o agente em prol dos resultados esperados. Seus estudos apontam que as programações Pareto eficientes variam em função da propensão de agente e principal ao risco. Encontraram-se programações Pareto eficientes em dois casos: quando o principal tem acesso aos resultados das atividades do agente e quando ele tem informações, mesmo que imperfeitas, acerca das atividades do agente. Nos demais casos estudados, encontraram-se programações Pareto ineficientes (*second best solution*).

Assim como Shavell (1979), Hölmstrom (1979) também apresenta literatura acerca de mecanismos ótimos de contratação (*optimal contracting*) em contexto de informação imperfeita. O risco moral (*moral hazard*) é minimizado por meio de mecanismos de pagamento e por sistemas de informações adicionais acerca do comportamento do agente ou suas características inerentes (*state of nature*). Para o autor, a fonte do risco moral, também entendido como um problema de incentivo, reside na assimetria de informação, que decorre da dificuldade de monitoramento dos indivíduos e, logo, de estabelecimento de mecanismos contratuais apropriados. O autor defende que a emergência de sistemas adicionais de informação (como mecanismos contábeis ou informações, mesmo que imperfeitos, acerca do comportamento do agente ou das características desse comportamento) pode aprimorar os contratos. Defende-se que, em contexto de ruído acerca de informações acerca, por exemplo, do nível de esforço do agente para a concretização do resultado

atingido, as compensações contratuais devem recompensar o agente não somente por resultados observáveis (nível de atingimento dos os objetivos do principal), mas também por meio de outros indicadores incrementais de informações acerca do comportamento não observável do agente, como indicadores de performance relativa (em relação a outros agentes inseridos no mercado) (Jensen & Murphy, 1990; Shavell, 1979).

Amihud e Lev (1981) testaram a hipótese de que gestores escolhem estratégias de estabelecimento de fusões corporativas não como estratégias para alcançar os objetivos do principal (os acionistas), mas como mecanismo de redução de seus riscos empregatícios. Seu estudo apresentou evidências, por exemplo, de que firmas controladas por gestores tendem a engajar mais em fusões que firmas geridas pelos proprietários, o que é consistente com a tese da motivação gerencial de auto-interesse. A partir do estudo de Amihud e Lev (1981), Lane, Cannella Jr e Lubatkin (1998) teceram proposições e testaram hipóteses acerca de correlações entre estrutura de propriedade, mecanismos de vigilância dos gestores e desempenho organizacional. Os resultados desse estudo foram de encontro às conclusões estabelecidas por Amihud e Lev (1981) quase vinte anos antes.

Fama (1980) endereça os problemas de incentivo dos gerentes. A separação entre propriedade e controle, típica de grandes organizações, geraria custos de agência em especial no monitoramento dos gerentes, mas também custos de incentivo. Em conclusão, a autora defende que o mercado de trabalho por mão de obra gerencial, dentro e fora das firmas, age para controlar os gerentes, reduzindo a necessidade de monitorá-los. Nesse sentido, os problemas de incentivo do gerente são resolvidos nos casos em que os processos de revisão salarial periodicamente estabelecidos na firma sejam pelo menos equivalentes ao que o mercado pagaria por sua performance apresentada.

Fama e Jensen (1983a) colaboraram na produção de um artigo que trata dos problemas de agência relacionados a cada tipo de organização e como as características de alocação e distribuição das riquezas residuais (*residual claims*) afetam os mecanismos de controle. As tipologias de organização avaliadas foram corporações abertas, corporações fechadas, parcerias profissionais, mútuos financeiros e organizações sem fins lucrativos. Os problemas de agência em estudo estão associados à separação entre propriedade e controle das organizações. Logo, avaliam-se quais mecanismos são nutridos para controlar os gerentes. Em conclusão, os autores apresentam sob quais circunstâncias (em termos, por exemplo, do nível de compartilhamento de riscos, do nível de monitoramento das ações dos agentes e das regras para decisão para alocação de recursos) as diferentes tipologias organizacionais têm mais probabilidade de prosperar.

Para além da categorização de dois tipos de supervisão externa, a do tipo patrulha de polícia

e a do tipo alarme de incêndio, o texto de McCubbins e Schwartz (1984) tem como foco central discutir as implicações da preferência do Congresso pela supervisão do tipo alarme de incêndio, que, para os autores, é mais efetiva que a do tipo patrulha de polícia. Na visão dos autores, os objetivos do legislador, entendidos como o principal na relação de agência com os órgãos do Executivo, têm maior probabilidade de serem cumpridos quando a supervisão é realizada de forma menos centralizada, mais reativa e indireta, encorajando a ação coletiva. A maior efetividade desse mecanismo para a relação em análise decorre, primeiramente, do conteúdo muitas vezes abstrato das peças legislativas, o que promove uma dificuldade em decidir se houve ou não o seu descumprimento, a não ser que grupos ou cidadãos reclamem o seu descumprimento no caso concreto. Em segundo lugar, a maior efetividade da supervisão do tipo alarme de incêndio explica-se pelo tamanho do Estado. A opção do Congresso pela supervisão do tipo patrulha de polícia traz consigo um *trade-off* entre amplitude da supervisão e seletividade em relação a incidentes críticos de afronta aos objetivos do legislador. McCubbins e Schwartz (1984) tratam, ainda, de algumas das implicações práticas desse desenho operacional: há delegação de competências legislativas para certos órgãos do Executivo, como os órgãos reguladores, com crescente aumento da discricionariedade da burocracia do Executivo, o que aumenta as possibilidades de descompasso entre os objetivos do legislador e dos agentes estatais.

Demsetz (1983) endereça os mecanismos de alinhamento entre os interesses dos gestores e dos proprietários das organizações, que não naturalmente coincidem. O objeto da análise são as diferenças de interesses entre os atores, oriundas da separação entre controle e capital das organizações, especialmente em organizações abertas, onde a dispersão de acionistas causa dificuldades e custos extraordinários de supervisão das atividades do gerente. O autor principalmente discute duas formas de alinhamento contratual prévio do comportamento do agente: os planos de preferência na aquisição de ações por trabalhadores (*stock option plans*) e a maior concentração de propriedade das ações. A renda do gerente baseada no desempenho das ações que possui da organização e a menor difusão de acionistas minoritários geram maior probabilidade de comportamento maximizador de lucros do agente ao principal.

Os achados de Jensen (1986) apontam que o conflito de interesses entre gestores e acionistas, especialmente nas organizações que geram altos fluxos de caixa livre (*free cash flow*), pode ser reduzido por meio de mecanismos de débito. O conflito de interesses entre gestores e acionistas fica patente na medida em que quanto maior o volume de dividendos distribuídos aos acionistas, menor o volume de recursos sob a administração do gestor e, logo, menor o seu poder perante o mercado. O endividamento reduz os custos de agência uma vez que restringe a amplitude das possibilidades de decisão alocativa do gestor e aumenta a supervisão do mercado sobre ele, reduzindo,



assim, a necessidade de controle interno. Além disso, a geração do débito habilita o gestor a substituir a distribuição de dividendos presente por sua distribuição qualificada futura.

Perrow (1986) é o mais citado crítico das ideias da teoria da agência no final dos anos 1980. O autor propõe que as interdependências entre agente e principal devem ser avaliadas por meio de análises do contexto em que ocorre a interação. Para o autor, características contextuais —como a força e a duração das relações, o modo como ocorre a distribuição dos bônus ou o cálculo dos esforços do grupo, a rotação de autoridade e a extensão da vigilância —influenciam a orientação ao comportamento auto-interessado ou a vislumbrar interesses de outrem. Observa-se, portanto, no pensamento de Perrow (1986), uma ruptura com um dos primeiros pressupostos da teoria da agência, que é o comportamento maximizador auto-orientado do ator econômico racional. É o contexto que, por vezes, orienta a esse comportamento, não se tratando, portanto, de uma inexorável condição humana.

Perrow (1986) identificou seis características contextuais que encorajam o comportamento auto-orientado: a baixa continuidade e densidade das interações; a distribuição pouco equilibrada dos bônus (exemplo, estruturas salariais exponenciais); a promoção do desempenho individual e não do comportamento cooperativo (alcançado, por exemplo, por meio das avaliações de desempenho e do culto às lideranças); os fluxos de trabalho ou desenhos de estrutura organizacional que restrinjam a interdependência dos esforços; a preferência por lideranças estáveis e por autoridade abrangente; e as estruturas hierárquicas altas (que geram recompensas desiguais).

Morck, Shleifer e Vishny (1988) testaram correlações entre a participação acionária dos administradores e a valoração da empresa no mercado. Também foi testado o reflexo da composição dos membros do conselho —se integradas por executivos ou membros externos —na valoração das empresas pesquisadas. Há versão em português do texto de Morck et al. (1988), publicado pela RAE-clássicos em 2008: Morck et al. (2008).

A proficiência do texto de Eisenhardt (1989) reside sua na compilação do avanço teórico existente sobre o tema até o fim da década de 1980, apresentando a contribuição da Teoria da Agência para os estudos organizacionais. A autora não só realizou a revisão teórica, mas também categorizou ramificações da teoria presentes no final da década de 1980 e apresentou proposições testáveis acerca da temática. Esse foi o segundo texto mais citado nas publicações acerca da temática em periódicos nacionais e estrangeiros (vide Tabela 1, a ser apresentada oportunamente). As contribuições de pesquisa apresentadas nesse texto são bastante enriquecedoras, inclusive proveeram *insights* que justificaram esta tese. Outra grande contribuição de Eisenhardt (1989) é a apresentação das diferenças desse arcabouço teórico com outros que lhe são similares, como os modelos

políticos das organizações, a teoria da contingência, a teoria do controle organizacional e a teoria dos custos de transação. Para o efeito desta tese, mais importante é a distinção entre a teoria da agência e a literatura acerca do controle organizacional. Segundo Eisenhardt (1989), as duas teorias são bastante similares, porém, enquanto a literatura acerca do controle organizacional trata das relações entre instrumentos de controle (meios) e os resultados (fins), assumindo que os objetivos são claros e os resultados mensuráveis, a teoria da agência assume uma incerteza nos resultados e que há implicações provenientes do risco inerente a essa relação entre agente e principal e que o agente é averso ao risco.

De forma similar a Perrow (1986), Donaldson (1990) também critica a caracterização do agente como sendo inerentemente autocentrado e egoísta. Enquanto Perrow (1986) aponta que o agente nessas condições é orientado pela estrutura capitalista, Donaldson (1990) enuncia tais pressuposições da ciência econômica organizacional (composta pela Teoria da agência e pela Teoria dos custos de Transação) são oriundas de uma visão econômica do indivíduo (teoria X de McGregor). Porém, Donaldson (1990) dispõe que essa ótica subjuga outras possíveis características humanas, como o altruísmo. Enquanto na teoria X o altruísmo é entendido como uma instância do comportamento auto-interessado, na teoria Y os comportamentos, sejam os autointeressados, os altruístas ou qualquer espécie de comportamento, são produzidos de forma inconsciente, por hábito, costume, emoções etc; ou seja, de forma não racional e inconsciente de suas preferências (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997a). Segundo Donaldson (1990), a conduta moral negativa do agente sugerida pela Teoria da agência é reflexo do individualismo metodológico de que fazem uso as teorias econômicas.

Como alternativa a esse escopo teórico, Donaldson (1990) e Donaldson e Davis (1991) propõem a teoria do mordomo (*stewardship theory*), que assume que não há um natural conflito de interesses entre agente e principal e que aquele não agirá de forma oportunista durante a execução do contrato. Davis et al. (1997a) e Davis, Schoorman e Donaldson (1997b) explicam que a *stewardship theory* é uma abordagem de cunho principalmente sociológico, que traça os subordinados como coletivistas, pró-organização e confiáveis, enquanto a teoria da agência assume o homem econômico, individualista. Fundamentalmente, essas duas teorias se contrapõem em suas pressuposições básicas, porém, ambas buscam encontrar estruturas organizacionais que favoreçam a coordenação entre os membros dessa relação. Davis et al. (1997b) propõem que essas duas abordagens são conciliáveis, a partir da análise do perfil psicológico dos subordinados, bem como da análise situacional da organização. Vale destacar que uma densa revisão teórica foi apresentada por Madison, Holt, Kellermanns e Ranft (2016), expondo as diferenças entre essas duas abordagens, bem como os avanços acadêmicos apresentados por cada uma delas.

Hendry (2002), assumindo os pressupostos da teoria do mordomo, indica que, apesar de por definição esses agentes serem honestos e não oportunistas, sua sujeição aos interesses do principal é constrangida pelas inevitáveis limitações da racionalidade humana, como as de ordem cognitiva, cultural, comunicacional etc. Logo, aspectos de entendimento e comunicação afastam o mordomo do cumprimento dos interesses do principal. Quase dez anos antes, Lewis e Sappington (1993) já haviam relatado, assumindo os pressupostos da teoria da agência (de que o agente é egoísta e maximizador de seu próprio bem estar), que os agentes muitas vezes são ignorantes, no sentido de que não são detentores mais informações críticas do que o principal acerca do objeto da relação de agência, como pressupunham os textos clássicos da Teoria da Agência.

Arthurs e Busenitz (2003), em análise das relações de agência entre empreendedores e capitalistas, dispõem que tanto a teoria da agência quanto a do mordomo apresentam limitações para explicar o comportamento desses atores nesse tipo de relação.

Barney (1991) apontou que o controle familiar das empresas deve ser encarado como um recurso positivo, uma vez que diminui os custos de transação e flexibiliza o *modus operandi* do processo de tomada de decisões. Em sua teoria, o autor sugere que as organizações que se orientam para um desenvolvimento sustentado devem buscar adquirir ou institucionalizar uma série de recursos de valor, raros ou com poucos substitutos. A estrutura de tomada de decisões com baixos custos de transação, como das empresas familiares, foi elencada como um desses recursos de valor. Daily e Dollinger (1992) testam as vantagens de organizações geridas por familiares em comparação com aquelas geridas por gestores profissionais. Os resultados mostraram vantagens decorrentes da unificação do controle e propriedade.

Por outro lado, Gomez-Mejia et al. (2001) apontam que, em firmas espanholas, a existência de laços familiares entre os proprietários e os executivos geram mais problemas de agência. Para os autores, os custos de agência aumentam em organizações lideradas por membros da família do principal. Os autores demonstram que agentes do seio familiar são menos responsabilizados pelos principais por má performance e, logo, sua saída quando do término do contrato traz ganhos para a organização.

De forma similar, Schulze et al. (2001) argumentam que firmas familiares geridas pelo proprietário estão expostas a ameaças de agência oriundas, principalmente, da redução do controle externo dessas firmas, uma vez que o proprietário-gerente não está exposto ao mercado de trabalho, mas apenas ao controle próprio (*self-control*). A hipótese orientadora do estudo é de que as dinâmicas familiares de relação, especialmente o altruísmo, acirram os problemas de agência. O foco do estudo é verificar se firmas familiares utilizam mecanismos financeiros ou outros mecanismos

de governança para aumentar a performance e mitigar os problemas de agência, como a seleção adversa. Além disso, apontam que os benefícios advindos do altruísmo entre os membros dessas organizações familiares, em termos de seus reflexos sobre o comprometimento, são sobrepujados pelos malefícios decorrentes da confiança no *self-control* e também do risco moral. Todos esses problemas de agência afastam o alinhamento de interesses do proprietário-gerente dos demais membros da organização.

Dois anos depois, Schulze et al. (2003), com base na literatura sobre economia doméstica e altruísmo, tecem estudo focado nas interferências do altruísmo nas relações de agência. Seguindo o estudo anterior, sustentam que o altruísmo possui uma faceta que reduz o bem-estar da firma, como, por exemplo, pela transferência de benefícios aos membros familiares da organização em bases patrimonialistas ou pela diminuição da efetivo monitoramento e disciplina dos agentes, uma vez que, inclusive, o altruísmo altera a percepção do principal acerca do desempenho dos agentes. Ressalta-se que, nessa perspectiva, há custos de agência derivados do altruísmo entre os membros da organização. As inferências e hipóteses levantadas pelos autores foram testadas por meio de grupos focais, estatística inferencial e correlações.

Morck e Yeung (2003) evidenciam que o controle familiar de blocos de organizações (empresas familiares controlando outras firmas abertas) pode gerar problemas de agência, uma vez que os gerentes podem tomar decisões que beneficiam o grupo familiar, em detrimento de outros proprietários minoritários, prática de conflito de interesses conhecida no mercado financeiro como *self-dealing* (negociações consigo mesmo, obtendo, por exemplo, serviços ou produtos a preços artificiais). Os operadores abusam de sua posição de controle para realizar transferência de lucros entre as firmas, em prejuízo dos demais *stakeholders*. De forma geral, os autores sustentam que, mais que problemas de agência, o controle familiar de blocos de organizações gera problemas de governança corporativa, como a prática ilegal em que o tomador de decisões dirige a organização para ganhos pessoais futuros, prática conhecida como *tunneling*; o uso de grupos piramidais para separar a propriedade do controle; e o entrenchamento (*managerial entrenchment*) das famílias controladoras.

Claessens et al. (2002) investigam os efeitos da separação dos direitos de controle (*control rights*) e direitos de propriedade (*cash-flow rights*) sobre o valor da empresa. Os resultados sustentam que para os acionistas majoritários, a diferença entre os direitos de controle e de propriedade está associada a um desconto de valor da organização. Dispõem que, em regra, há uma relação diretamente proporcional entre a discrepância entre direitos de controle e direitos de propriedade e a magnitude desse desconto. Segundo o estudo, portanto, quanto maior a discrepância entre direitos

de controle e direitos de propriedade, maiores os custos de agência advindos dessa relação. Ou seja, quando os direitos de controle dos proprietários majoritários excedem os seus direitos de propriedade, há perdas no valor da empresa (efeito *entrenchment*). Já quando os direitos de controle dos proprietários majoritários são menores que os seus direitos de propriedade, há ganhos no valor da empresa (efeito incentivo).

Os resultados da pesquisa de R. C. Anderson e Reeb (2003) apontam uma rejeição da hipótese de que acionistas minoritários são afetados negativamente pela pelo controle familiar de organizações. Ainda segundo o estudo, firmas geridas por diretor executivo (CEO) da família controladora entregam melhores resultados para a organização que CEOs sem esse grau de parentesco.

Já Karra, Tracey e Phillips (2006), a partir de um estudo de caso, demonstraram que o altruísmo entre pessoas com laços familiares estreitos reduziram os custos de agência da organização em sua fase inicial, porém potencializaram os problemas de agência em um segundo momento, quando a firma se expandia e se estabilizava no mercado.

Shleifer e Vishny (1997) listam e avaliam mecanismos de governança corporativa sob uma perspectiva de agência entre os investidores e os gerentes das organizações. Contratos de incentivo e outros mecanismos de superação dos problemas de agência em corporações de capital aberto são comparados, como a conferência de proteção legal aos investidores contra expropriações dos gerentes e o estabelecimento poderes especiais aos investidores majoritários. Porta et al. (1999), em estudo comparado internacional acerca dos padrões de propriedade das corporações, também apontam que problemas potenciais de agência entre os acionistas controladores e os minoritários podem ser reduzidos por meio de desenvolvimento do ambiente legal que diminua os riscos de expropriação dos minoritários.

Wiseman e Gomez-Mejia (1998) constroem a teoria comportamental da agência (*behavioral agency theory*), que centra seus esforços teóricos em temas como a motivação do agente e outros componentes comportamentais adstritos à teoria da agência. Nesse paradigma, argumenta-se que os agentes alinharão seus interesses aos do principal à medida em que estiverem motivados a desempenhar o melhor de suas habilidades. Trata-se, logo, de um *approach* orientado para análises de sujeição a risco dos agentes executores e planos de compensação por conformidade.

Pepper e Gore (2015) se alinham à ótica da teoria comportamental da agência, expondo que nessa teoria o agente é caracterizado de maneira diferente. Nessa perspectiva, a motivação intrínseca e extrínseca do capital humano das organizações não deve ser negligenciada. Na ótica desses autores, há um *trade-off* entre motivação intrínseca e extrínseca; ou seja, incentivos monetários

contingentes podem causar redução da motivação intrínseca, fenômeno conhecido como expulsão (*crowding out*) da motivação intrínseca. Outro fenômeno associado a esse *trade-off* é o efeito superjustificação (*overjustification effect*), que advoga que uma vez retirados os incentivos tangíveis, há redução da motivação intrínseca.

Além disso, na teoria comportamental da agência, a aversão a risco do agente apenas ocorre em um segundo momento. Inicialmente, os agentes são aversos a perdas que ultrapassem uma linha de possibilidades de ganhos superiores a perdas; somente após ultrapassada essa margem é que se tem a aversão a risco. Nessa ramificação, o agente também tem aversão a incertezas —por isso a importância da definição clara dos objetivos (*goal setting*). Por fim, tem-se que, na teoria comportamental da agência, o agente é averso a desigualdades: faz cálculos da razão entre o seu desempenho e as retribuições dele oriundas e compara com os seus pares. Sua motivação será proporcional à sua percepção de justiça de distribuição dos benefícios por desempenho (Pepper & Gore, 2015).

Por fim, cumpre destacar que alguns temas são caros à teoria da agência. São eles a diversificação das firmas pelos gestores (ver Aggarwal & Samwick, 2003; Amihud & Lev, 1981; Denis, Denis, & Sarin, 1997), os custos de agência em organizações familiares (ver Chrisman et al., 2004; Habbershon, 2006).

Além disso, cumpre destacar que há literatura voltada para a relação entre agentes e principais em contexto da burocracia regulatória do Estado (ver B. M. Mitnick, 1975, 1982; B. M. Mitnick et al., 1980). B. M. Mitnick (1975) desenvolveu um modelo de policiamento das ações do agente pelo principal, nesse caso, os gestores de organizações regulatórias e o cidadão (interesse público), respectivamente. O autor aponta que nas relações fiduciárias, o agente administra alguns recursos sujeitos a sua discricionariedade, que podem ser devotados a retornos congruentes com os objetivos do principal, com seu interesse próprio e até mesmo perdidos. B. M. Mitnick (1975, p. 37, tradução nossa) apontou que, em relação às possibilidades de atuação a seu próprio favor, o agente pode buscar "aumentar seu *status*, facilitar sua carga de trabalho e assegurar a probabilidade para ele de um emprego lucrativo no futuro. Essas recompensas podem ser oferecidas em grande parte pela indústria regulada e podem ser conquistadas por atividades de seu labor que favorecem a indústria". Na teoria econômica, essa possibilidade é chamada de risco de captura regulatória (Posner, 1974; Stigler, 1971).

Em relação ao texto de B. M. Mitnick (1982), cabe ressaltar sua recomendação acerca de uma teoria adequada da regulação. Segundo B. M. Mitnick (1982, p. 37, tradução nossa) "uma teoria adequada deve ser capaz de lidar com todas as etapas do processo político —como a regulação é criada (formulação e decisão de políticas), como é implementada, como é administrada, como

impacta e como é (se alguma vez for) avaliada e terminada (desregulamentação)". Além disso, o autor, em análise do relacionamento entre os agentes burocráticos e seus principais, nesse caso, os políticos, sugeriu que as relações de agência devem ser analisadas quanto ao nível de acordo (consentimento) entre o agente e o principal em relação aos atos do agente (se existe um contrato formal ou informal ajustando o comportamento); à fonte de especificação dos atos do agente (principal ou outros agentes); e ao nível de discricionariedade possuído pelo agente.

Esta tese se insere na discussão sobre o processo de implementação de políticas regulatórias, à luz da teoria agente-principal. Neste caso, diferentemente dos autores elencados, o objeto de análise são as relações entre os gestores de órgão regulador e os servidores fiscais.

Após apresentar o conteúdo e a relação entre os estudos mais relevantes, a subseção a seguir indica, de forma quantitativa, o nível de centralidade dos estudos da Teoria Agente-Principal em periódicos nacionais e estrangeiros, por meio da frequência absoluta (fi) e relativa (fr) de citação entre os textos expostos.

### 2.1.1 Estudos centrais da Teoria Agente-Principal

Após realizar o levantamento das publicações acerca da Teoria agente-principal examinados na seção anterior, todos provenientes de revistas acadêmicas estrangeiras, e de adicionar a esse rol a literatura nacional acerca do tema (como será apresentado adiante, no Quadro 4), realizou-se catalogação dos artigos mais citados nessa base.

A Tabela 1 apresenta os artigos mais citados (acima de 5 citações), nos 26 periódicos nacionais e 57 internacionais analisados, informando a distribuição de frequência de citações.

Tabela 1: *Artigos mais citados nos 83 periódicos nacionais e internacionais pesquisados*

Publicação	fi	fr	Publicação	fi	fr	Publicação	fi	fr
			Amihud e Lev (1981)	8	0,10	Donaldson (1990)	5	0,06
Jensen e Meckling (1976)	36	0,43	Anderson e Reeb (2003)	7	0,08	Donaldson e Davis (1991)	5	0,06
Eisenhardt (1989)	25	0,30	McCubbins e Schwartz	6	0,07	Gomez-Mejia et al. (2001)	5	0,06
Fama e Jensen (1983b)	15	0,18	Morck et al. (1988)	6	0,07	Hölmstrom (1979)	5	0,06
Fama (1980)	15	0,18	Schulze et al. (2003)	6	0,07	Jensen (1986)	5	0,06
Ross (1973)	15	0,18	Claessens et al. (2002)	6	0,07	Jensen e Murphy (1990)	5	0,06
Davis et al. (1997b)	10	0,12	Shleifer e Vishny (1997)	6	0,07	Porta et al. (1999)	5	0,06
Alchian e Demsetz (1972)	9	0,11	Barney (1991)	6	0,07	Morck e Yeung (2003)	5	0,06
Demsetz (1983)	9	0,11	Wiseman e Gomez-Mejia	5	0,06	Schulze et al. (2001)	5	0,06
Perrow (1986)	8	0,10	Daily e Dollinger (1992)	5	0,06	Spence e Zeckhauser (1971)	5	0,06

Fonte: Elaborado pelo autor. Siglas: frequência simples (fi), frequência relativa (fr).

A Tabela 2 apresenta os livros mais citados (acima de 5 citações) na mesma base (nos 26 artigos nacionais e 57 internacionais analisados), informando a distribuição de frequência de citações.

Tabela 2: *Livros mais citados nos 83 periódicos nacionais e internacionais pesquisados*

Publicação	fi	fr
Williamson (1975)	11	0,13
Williamson (1985)	11	0,13
Berle e Means (1991)	11	0,13
Cyert, March, et al. (1963)	7	0,08
Coase (1937)	7	0,08
Finkelstein e Hambrick (1996)	6	0,07
North (1990)	5	0,06

Fonte: Elaborado pelo autor.

Siglas: frequência simples (fi), frequência relativa (fr).

O rol de livros mais citados aponta a centralidade, em especial, dos escritos de Williamson (1975, 1985). Isso se deve ao fato de que a teoria da agência se desenvolveu, inicialmente, como um olhar da economia organizacional, a partir da teoria da firma. Williamson (1975) argumenta que as organizações assumem formas específicas como resultado da busca por reduzir custos de transação (Hall & Taylor, 1996). Williamson (1985) desenvolveu a *Transaction Cost Analysis* (TCA) ou *Transaction Cost Economics* (TCE).

Observou Eisenhardt (1989), no entanto, que, apesar de serem abordagens similares, a teoria da agência não se confunde com a perspectiva dos custos de transação. Segundo a autora, as duas teorias emergem de tradições econômicas diferentes e também utilizam variáveis independentes distintas. Enquanto a TCA concentra-se nas fronteiras organizacionais, a teoria da agência enfatiza os contratos entre as partes em cooperação. Enquanto a TCA tem como variáveis independentes as especificidades dos ativos organizacionais e os jogos de barganha, a teoria da agência assume como variáveis as atitudes de risco, a incerteza dos resultados e os sistemas de informação.

Também expondo as diferenças entre a perspectiva dos custos de transação e a teoria da agência, Beccerra e Gupta (1999) apontam que a unidade de análise da TCE são as integrações verticais entre organizações e os determinantes em análise são as estruturas de governança (mercados ou hierarquias); enquanto na teoria da agência, a unidade de análise são as relações entre principal e agente e os determinantes mais importantes para análise são os desenhos de contratos (mecanismos de monitoramento e incentivo). Observa-se, portanto, que enquanto a TCE tem como



objeto primordial as relações ou redes interorganizacionais, a teoria da agência debruça-se, sobre qualquer relação de delegação contratual entre as partes, em especial aquelas derivadas da separação entre propriedade e controle das organizações.

As raízes da teoria da agência podem ser encontradas nos trabalhos de Berle e Means (1991), cuja versão original foi publicada em 1932, e em Coase (1937) (Cruz et al., 2010). Os escritos de Berle e Means (1991) tratam da separação entre controle e propriedade das organizações provocado por instrumentos legais do Estado e expõe a distância, não somente física, mas também de interesses entre essas partes. Cabe, por oportuno, reiterar que a maior quantidade de estudos calçados na teoria agente-principal foca nas relações entre propriedade e controle (proprietários ou acionistas das organizações e gestores), como mostrou o Quadro 3.

Coase (1937) é o mentor da Teoria da Firma. Essa teoria propõe que os tomadores de decisão são maximizadores de utilidade. Logo, se os custos de transação forem baixos e os direitos de propriedade estiverem bem definidos, o próprio mercado se encarrega de encontrar soluções para as externalidades que influenciam as firmas. O autor sugere que o Estado deve se encarregar de manter baixos os custos de transação e claros os direitos de propriedade. Assim, os mercados buscariam soluções privadas para solucionar as externalidades.

A presença de North (1990) entre os livros mais citados em estudos sobre relações de agência aponta uma ligação entre essa teoria e a teoria institucional. Entende-se que isso se deve ao fato de que o contrato, seja formalizado ou informal, é uma instituição, nos termos de Douglass North. Segundo North (1990, p. 4, tradução nossa) "as instituições incluem qualquer forma de condicionamento (*constraint*) que os seres humanos concebem para moldar as interações humanas [...]". Nesse sentido, as instituições são entendidas como as "regras do jogo", que limitam a racionalidade dos atores e os induzem a agir segundo determinados pressupostos. Nessa posição teórica, as instituições são relevantes (*institutions matter*) e podem explicar o comportamento e quaisquer outros fenômenos sociais. Podem-se elencar Eisenhardt (1988), Kevin e Enyedi (2010) e Pagliarussi e Rapozo (2011) entre os exemplos de estudos que associaram teoria da agência e institucional para dar conta de seu fenômeno de análise.

Eisenhardt (1989) lembra que os estudos sobre relações de agência frequentemente utilizam outros arcabouços teóricos complementarmente. Na próxima seção, será apresentada a literatura subsidiária utilizada neste estudo.

## 2.2 Coordenação intragovernamental

A teoria da agência, em seu mais essencial fundamento, está preocupada com as relações colaborativas em que o principal contrata um agente para tomar decisões, agir ou prestar algum serviço em seu nome, o que, naturalmente, implica a delegação de alguma autoridade (Fama & Jensen, 1983b; Jensen & Meckling, 1976). As relações entre os gestores de organizações privadas e seus principais (proprietários e acionistas), são as mais estudadas, especialmente porque a teoria surgiu, inicialmente, para tratar da separação entre controle e administração.

A ideia de governança corporativa, disseminada no mundo empresarial nos anos 1980, adentrou também os estudos da teoria da agência, que naquela época também se encontrava em fase de expansão (Saltaji, 2013). Nos termos de Lubatkin, Lane, Collin e Very (2007, p. 43, tradução nossa), "governança corporativa refere-se àqueles mecanismos administrativos de monitoramento e incentivo que visam reduzir os conflitos entre os atores organizacionais devido a diferenças nos incentivos. Dito de forma diferente, a governança implica a estruturação de direitos e responsabilidades dos diferentes *stakeholders* da empresa".

Vários estudos dedicaram-se a discutir elementos contratuais e de governança para solucionar as dificuldades de se monitorar e avaliar prontamente o comportamento dos gerentes das organizações privadas por seus principais (ver Morck et al., 2008; Shleifer & Vishny, 1997; Walkling & Long, 1984; Wangrow, Schepker, & Barker III, 2015). Lembrou Dharwadkar et al. (2000) que alguns desses mecanismos de controle são internos (de dentro da organização) e outros externos, como o mercado. Assim, apontou entre os mecanismos de governança citados na literatura as diretorias colegiadas, o mercado por mão de obra gerencial e as ameaças de incorporação da organização.

A estruturação desses instrumentos de governança, no entanto, depende de alguns fatores, como a possibilidade de o principal prontamente avaliar o comportamento do agente. Por sua vez, essa aptidão é influenciada pelo nível de programabilidade da atividade. Há atividades em que os comportamentos mais essenciais do agente naquela função são facilmente definíveis, como os de um operador de caixa em um supermercado, por exemplo. Por outro lado, há atividades, em que os comportamentos mais essenciais do agente são pouco programáveis e mais difíceis de avaliar, como as de um vendedor. É possível definir tanto para o caixa quanto para o vendedor os horários de entrada e saída do trabalho ou os resultados esperados de seu trabalho, porém o comportamento do vendedor para atingir esses resultados é menos programável que o do operador de caixa (Eisenhardt, 1985, 1988). Vale destacar que, na tentativa de reduzir as incertezas em contextos como esse, as organizações imitam-se umas as outras (DiMaggio & Powell, 1983), porém isso não refuta

a tese de que certos comportamentos esperados do agente em suas atividades essenciais são pouco programáveis.

O modelo da administração pública gerencial ou nova gestão pública (*New Public Management*), que prescreve o uso de práticas de gestão provenientes da administração privada (Secchi, 2009), trouxe consigo a ideia de governança para o setor público (Frederickson et al., 2015). Aos poucos, a governança foi adquirindo características peculiares à administração pública. O TCU (2014, p. 5) conceitua governança no setor público como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

No campo de administração pública e, em especial, nos estudos das relações agente principal, os mecanismos de governança são elencados como a chave para a entrega de políticas públicas mais eficientes e efetivas (Akutsu & de Aquino Guimarães, 2015; Bandeira Coêlho & Araújo Fernandes, 2017; Cruz Júnior & Matias-Pereira, 2007). As estruturas de governança reduzem os custos de transação e, logo, os custos de agência (Fama & Jensen, 1983a). Entre os estudiosos da teoria da agência, entende-se por estruturas de governança os mecanismos que policiam os contratos explícitos e implícitos entre agente e principal, de modo a gerar obstáculos para o comportamento do agente não alinhado aos interesses do principal (Cruz et al., 2010; Demsetz, 1983; Eisenhardt, 1989; Fama, 1980; Fama & Jensen, 1983a; Hill & Jones, 1992). Essas estruturas de governança incluem o aparato legal, os regimentos internos da organização, os instrumentos de monitoramento e também os de coação (*enforcement*) (Hill & Jones, 1992).

Todavia, o termo governança, devido à extensa gama de usos e conceitos disponíveis na literatura, pode ser considerado amorfo. Segundo Frederickson et al. (2015, p. 242, tradução nossa) "mesmo que a governança se torne um sinônimo virtual para a gestão pública ou para a administração pública, não está exatamente claro o que é governança". Logo, apesar de teoria da agência utilizar extensivamente o termo governança para tratar dos mecanismos de conjugação dos interesses entre agente e principal, entende-se que o termo coordenação é mais preciso que o termo governança.

A coordenação intergovernamental e a intragovernamental diferem-se em razão das entidades questão. A coordenação intergovernamental trata da relação entre entes políticos (entes federativos) atuando em uma mesma política pública. Já a literatura sobre coordenação intragovernamental, em regra, trata da busca por alinhar entes administrativos atuando na mesma política, como os Ministérios e entidades da administração indireta a eles vinculados.

Na literatura sobre coordenação intragovernamental, muito se discutiu na academia acerca do fenômeno da agencificação (dos Santos, 2000). Trata-se de um instrumento de gestão proposto nas reformas do *New Public Management*, com o objetivo de alcançar maior *accountability* ou responsabilização das entidades públicas em vista de resultados previamente pactuados (Yesilkagit, 2004). O fenômeno da agencificação é atrelado à proposta de contratualização de resultados no âmbito do setor público, como autarquias e fundações, com o intuito de aumentar a autonomia dessas organizações quanto aos meios de sua atuação (ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros), passando a focar nos resultados atingidos. Genericamente, essas organizações são denominadas agências executivas ou agências autônomas (Bresser Pereira, 1995; dos Santos, 2000). Um exemplo de agência executiva é o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), uma autarquia federal brasileira, que desde os anos 2000 assina contratos de gestão bianuais com o ministério a que está vinculada, nesse caso, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic). Yesilkagit (2004) trata do fenômeno da agencificação, analisando as possibilidades de desenho de estrutura das agências em relação ao grau de autonomia viabilizado.

Di Pietro (2003) destaca que o fenômeno da agencificação, ou seja, de criação de entidades com maior ou menor grau de independência, instaurou-se no Brasil acompanhado da intensificação da função reguladora do Estado. Lembrou, ainda, que as agências reguladoras no Brasil foram criadas nesse cenário. As agências reguladoras são entidades de natureza autárquica em regime especial, dotadas de autonomia em relação ao Ministério a que estão vinculadas.

O *New Public Management* prescreve a descentralização como um de seus baluartes centrais (Frederickson et al., 2015; Kettl, 2006). Segundo Frederickson et al. (2015, p. 227, tradução nossa) "não se trata apenas de uma descuidada devolução do poder decisório para níveis inferiores na hierarquia política ou burocrática, mas também de um esforço consciente para colocar aqueles que tomam decisões políticas o mais próximo possível das pessoas que serão afetadas por essas decisões". Para os autores, o objetivo é aproximar o governo dos cidadãos para que este se torne mais sensível e responsivo às suas preferências.

A descentralização administrativa prescrita no modelo da administração pública gerencial tem uma dupla face. A alocação do poder decisório mais próximo do cidadão, por um lado viabiliza uma maior probabilidade de provisão de políticas públicas mais efetivas (Bresser Pereira, 1995), mas, por outro lado, gera a proliferação de organizações públicas, muitas vezes separando em entidades distintas as funções de formulação e de implementação de políticas. A multiplicidade de entidades envolvidas na prestação dos serviços públicos reforça a necessidade de governança dos

atores envolvidos (Dixit, 2002).

Além da coordenação de duas ou mais entidades administrativas atuantes em um mesmo setor, a coordenação intragovernamental também alcança a coordenação de dois ou mais agentes públicos atuantes em uma mesma organização pública. Essa é a lacuna acadêmica que este trabalho pretende suprir, à luz da teoria agente principal. Assume-se que em contexto de baixa objetividade normativa, torna-se relevante, portanto, realizar a coordenação intragovernamental dos agentes públicos, para evitar possíveis excessos dos agentes públicos implementadores da política e desvios dos objetivos e da agenda dos formuladores políticas, bem como reduzir os potenciais conflitos decorrentes dos antagonismos entre os agentes implementadores (Abrucio & Franzese, 2007; H. F. Martins, 2003).

A literatura sobre confiança também é bastante relevante ao tratar da coordenação das relações agente-principal. Beccerra e Gupta (1999) explica que a unidade de análise da literatura sobre confiança são quaisquer relações entre dois ou mais indivíduos ou organizações. Até o início dos anos 2000, a literatura sobre confiança em estudos organizacionais era bastante pujante (Gulati & Sytch, 2008), especialmente em se tratando de relações interorganizacionais (ver Gulati, 1995; Ring & Van de Ven, 1992, 1994; Van de Ven & Walker, 1984; Van de Ven, Walker, & Liston, 1979). Todavia, os estudos sobre confiança encontravam-se apartados dos estudos de agência (Beccerra & Gupta, 1999). Segundo Beccerra e Gupta (1999), enquanto Williamson (1993) estudava os estímulos à cooperação por meio de estruturas de pagamento, independentemente do estabelecimento de confiança entre os atores, os críticos da teoria da agência, como Perrow (1986), apontavam que a construção da confiança entre as partes era mais adequada que o estabelecimento de incentivos e monitoramento. Assim, Beccerra e Gupta (1999) propuseram a integração entre os estudos sobre confiança e teoria da agência, com foco nas relações intragovernamentais.

A dificuldade de criação de mecanismos de incentivo dos agentes, principalmente os financeiros, como esquemas de participação nos lucros (*profit-sharing schemes*) e bônus (Dixit, 2002), são outro fator limitante da estruturação de instrumentos de coordenação em contexto de administração pública. Ora, diferentemente do setor privado, que é livre para institucionalizar mecanismos de captação e manutenção de talentos em sua estrutura (Zenger, 1994), na administração pública brasileira, a estrutura de cargos e salários é fixada em lei e, logo, os burocratas de médio escalão (como superintendentes e gerentes) têm poucos instrumentos de incentivo dos agentes de nível de rua.

Além disso, a implementação de políticas públicas conta com dois importantes grupos de burocratas: os burocratas de médio escalão (*mid-level bureaucrats*) e os burocratas de nível de rua

(*street-level bureaucracy*).

O papel protagonista dos tomadores de decisão em políticas públicas, em especial dos representantes eleitos e da alta cúpula dos órgãos públicos é discutido há vários anos na literatura. De modo similar, o papel dos burocratas de nível de rua também vem ganhando espaço na academia, em especial, desde a segunda metade do século XX. Por outro lado, um grupo relevante de agentes estatais tem tido menor espaço na literatura acadêmica: os burocratas de médio escalão (Cavalcante, Lotta & Kasai, 2016).

Porém, a literatura sobre o papel dos burocratas de médio escalão vem se desenvolvendo no Brasil, principalmente a partir dos estudos de Lotta (2014) e Cavalcante, Lotta & Yamada (2018a; 2018b). A coletânea organizada por Cavalcante e Lotta, G. (2015), publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é referência para o estudo dos burocratas de médio escalão em contexto brasileiro.

Um dos aspectos centrais dessa discussão é que, havendo delegação de autoridade, o julgamento e a discricionariedade são aspectos centrais na atividade de um gestor (Child, 1972; Hambrick & Finkelstein, 1987; Mintzberg, 1973; Williamson, 1963, 1964; Wiseman & Gomez-Mejia, 1998).

Também permeia o debate sobre os papéis dos burocratas de médio escalão a literatura que trata dos papéis dos gestores, de modo amplo. A literatura revela que gestores se dedicam a atividades de coordenação e de formação de consensos (ver Hales, 1986; Mintzberg, 1973). Entre os papéis que o gerente cumpre, Mintzberg (1989) identifica os papéis de monitor, disseminador, negociador e de *liaison*, ou seja, de comunicador ou pessoa que faz contato (Nilakant & Rao, 1994). Entende-se que todos esses papéis do gestor, de cunho interpessoal, informacional e decisional (Mintzberg, 1989), são essenciais no serviço público, nas atividades de coordenação intragovernamental dos agentes implementadores de políticas.

Outro tema que permeia a discussão é a questão da discricionariedade do servidor público. É que as regras formalizadas pelo Estado exercem influência singular entre os agentes públicos e os privados. Ensinam Meirelles et al. (2016, p. 82) que "na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza". Nesses termos, ação dos agentes públicos, sejam os formuladores da política, quanto os implementadores, são guiados pela lei, somente podendo agir caso e nos termos que a lei autorizar.

Consoante ao princípio da legalidade, que dita que a Administração somente pode fazer o que a lei permite, Di Pietro (2003, p. 20) expõe que "a discricionariedade deixou de ser poder político e passou a ser poder jurídico, tendo em vista que não mais se reconhece a existência de espaço livre de atuação administrativa. Toda a atuação da Administração submete-se ao princípio da legalidade". Destaca-se, no entanto, que existem atos, chamados vinculados, para os quais o legislador estabeleceu todos os requisitos e condições de sua realização. Nesses atos vinculados, as imposições ou restrições legais absorvem a liberdade do agente. Já nos chamados atos discricionários, a realização de determinados atos administrativos é apenas autorizada em lei, dando margem para que o agente público decida quando e como praticar o ato, escolhendo, por fim, o motivo e o objeto do ato, conforme critérios de oportunidade e conveniência (Alexandrino & Paulo, 2012). Em todos os casos, no entanto, a prática de atos administrativos deve sempre observar a lei.

Assim, em contexto de administração pública, as relações entre principais e agentes ganham contornos singulares (Gyorgy, 2012), especialmente na etapa de implementação de políticas, em que a discricionariedade do burocrata de nível de rua guarda essencial relevância. Nesse campo, importa a delegação de autoridade aos agentes públicos na tomada de decisões decorrentes do poder extroverso (ou do poder de supremacia) do Estado. Além disso, permeiam o debate acadêmico sobre o tema grande parte dos princípios do modelo racional-legal weberiano, como as noções de divisão do trabalho, especialização, hierarquia funcional e formalismo.

A discricionariedade dos burocratas, entendida como o juízo da conveniência e da oportunidade da Administração para a prática de determinados atos autorizados na legislação, é necessária, haja vista os burocratas lidarem com questões imprevistas e por atuarem com as questões no momento em que ocorrem, tendo que tomar decisão com os recursos que dispõem —geralmente os recursos são limitados e a demanda ilimitada (Ham & Hill, 1995).

Além disso, conforme observado por Zahariadis (2014), o formulador de políticas nem sempre tem clareza do objetivo a alcançar, fazendo assim com que os fins da política não estejam claros. Segundo A. Oliveira (2012), isso faz com que os implementadores da política tenham discricionariedade para estabelecer os objetivos da política e a forma de concretizá-los. Ora, diferente dos formuladores, os implementadores da política veem o cidadão concreto, e não abstrato (A. Oliveira, 2012). Lipsky (1980, 2010) já expunha, desde a segunda metade do século XX, o complexo desenvolvimento da etapa de implementação das políticas, apontando o papel protagonista dos burocratas de nível de rua nessa etapa, bem como nos contornos finais de uma política pública.

Desse modo, os implementadores da política acabam "formulando" as políticas no momento da sua implementação. Os contornos finais da política são, logo, altamente dependentes dos *inputs*

firmados pelos implementadores de políticas, em especial dos burocratas de nível de rua, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (A. Oliveira, 2012).

Do ponto de vista da teoria da agência, o tema da discricionariedade da agência (*agency discretion*) é bastante discutido, normalmente ligado à esfera dos limites do controle político dos burocratas (Calvert, 1989) e do *tradeoff* entre a quantidade ou a objetividade das regras formalizadas e o nível de discricionariedade dos agentes (Gailmard, 2009a). Outro *tradeoff* estudado é a quantidade de procedimentos administrativos e o nível de discricionariedade a ser delegado (Epstein & Sharyn, 1994).

As relações agente-principal no contexto do setor público também são essencialmente orientadas por aspectos de julgamento e de discricionariedade do agente. Porém, essas relações de agência no setor público, no que tange aos elementos de julgamento e de discricionariedade, são menos estudadas na literatura. Cabe, no entanto, citar o texto de Yesilkagit (2004), em que se discute em que medida o desenho e a estrutura institucionais facilitam o controle da burocracia pela classe política. Em pesquisas nacionais, cumpre destacar o estudo de Akutsu e de Aquino Guimarães (2015), que propõem um modelo teórico-metodológico de governança judicial, que estabelece, sob a ótica da teoria da agência em conjunto com a teoria institucional, práticas de governança que alcançam as atitudes e comportamentos dos agentes internos do Poder Judiciário, como os juízes e servidores dos tribunais.

### 3 Método

Eisenhardt (1989) dividiu a Teoria da Agência em dois ramos, com propostas de pesquisa singulares e, portanto, com desenhos metodológicos também distintos. A autora nomeou Pesquisa Principal-Agente (*Principal-Agent Research*) a parcela dos estudos acadêmicos nessa área que faz uso de modelos matemáticos e de abstrações teóricas com pretensões de teoria geral. Ainda segundo a autora, tais estudos envolvem hipóteses detalhadamente construídas, seguidas de deduções lógicas e provas matemáticas. Segundo Eisenhardt (1989, p. 60, tradução nossa) "o foco da literatura principal-agente é em determinar o contrato ótimo (contrato de comportamento *versus* de resultados) entre o principal e o agente". Grande parte desses estudos é proveniente da área de contabilidade e finanças (B. M. Mitnick, 1982).

Além dos textos já catalogados por Eisenhardt (1989) como exemplares da pesquisa principal-agente (p. ex. E. Anderson, 1985; Eisenhardt, 1985, 1988), é possível emoldar outros estudos nessa ramificação, como os de Holmstrom e Milgrom (1991), que apresentam e testam um modelo



agente-principal que, por exemplo, faz recomendações sobre padrões de propriedade de organizações e sobre desenho de atividades para certos cargos; e os de Awortwi (2012), que apresenta estudo de caso, com métodos quantitativos e qualitativos, sobre desenhos contratuais para a provisão de serviços de boa qualidade a governos locais; assim como o de Cruz et al. (2010), que demonstraram que, em firmas familiares espanholas, o nível de incentivos financeiros nos contratos dos gestores de alto escalão varia negativamente em relação à percepção do CEO sobre o nível de benevolência desses gestores. Portanto, para os autores, quanto mais alto o nível benevolência dos agentes, na percepção do CEO, menores são os incentivos financeiros presentes no contrato. Logo, criam-se maiores medidas protetivas em favor do CEO, para fazer frente ao nível de incertezas quanto ao comportamento do agente e à vulnerabilidade do CEO no contexto. Benevolência, nesse texto, é entendida como a extensão da intenção de um mandatário em fazer bem a um acreditante.

Ao outro ramo de pesquisa, Eisenhardt (1989) nomeou Teoria Positivista da Agência (*Positivist Agency Theory*). Segundo a autora, pesquisadores vinculados a essa ramificação procuram identificar situações em que há probabilidade de conflitos entre agente e principal, com foco em descrever os mecanismos de governança estabelecidos pelo principal para limitar os comportamentos auto-orientados do agente. Ainda segundo a autora, essa linha de pesquisa é menos matemática e, logo, arrebanhava, no final da década de 1980, maior número de pesquisadores organizacionais que a outra ramificação da Teoria da Agência (a Pesquisa Principal-Agente).

Esta tese se alinha à Teoria Positivista da Agência, na medida em que são seu objeto de análise os mecanismos de governança estabelecidos pela gerência de médio escalão de entidade reguladora para coordenar dos fiscais do órgão. Para verificar a adequação dessa corrente na literatura organizacional moderna, inicialmente optou-se por realizar bibliometria da literatura sobre Teoria da Agência em periódicos nacionais de alto impacto.

Para iniciar os procedimentos de seleção dos artigos de interesse desta pesquisa, contidos em 8 periódicos nacionais de estudos organizacionais, primeiramente estabeleceram-se as palavras-chave para a busca. Optou-se pelos termos agente-principal, principal-agente e teoria da agência. Nos periódicos publicados em idioma inglês, como a *Brazilian Administration Review* (BAR), utilizaram-se as seguintes variações: *principal-agent* e *agency theory*.

Após a busca nos sítios eletrônicos dos periódicos, utilizando-se como filtro as palavras-chave e o período de cobertura propostos (1990 a 2017), encontraram-se 33 artigos que continham quaisquer desses termos.

Esses 33 artigos foram novamente submetidos a filtro, desta vez, analisando o conteúdo dos

textos (restrito a títulos, resumos, palavras-chaves, introdução e referencial teórico). Desses, apenas 26 foram reconhecidos pelo pesquisador como ancorados no paradigma da teoria da agência. Os 26 artigos foram submetidos à classificação nas seguintes categorias de análise: ano de publicação, nome do periódico, enquadramento do estudo (estudos teórico-empíricos ou ensaios teóricos, objetivo do estudo e ramo da Teoria da Agência (Teoria Positivista da Agência ou Pesquisa Principal-Agente). Os artigos classificados como teóricos-empíricos, foram categorizados, ainda, quanto: à natureza do estudo (quantitativa, qualitativa ou multimétodo), aos instrumentos de coleta de dados utilizados pelos pesquisadores (documentos, entrevistas, questionários, observação e grupos focais) e, por fim, às técnicas de análises de dados realizadas (análise de conteúdo, análise de discurso, estatística descritiva, modelagem de equações estruturais, análise de regressão múltipla, entre outros).

O Quadro 4 apresenta um resumo dos métodos utilizados na literatura sobre teoria Agente-principal publicada em periódicos nacionais. Em especial, a última coluna do Quadro 4 expõe a corrente da Teoria da Agência utilizada nas pesquisas encontradas.

Quadro 4: *Revisão da metodologia aplicada na literatura sobre teoria agente-principal publicada em periódicos nacionais de primeira linha ( $\geq$  Qualis Capes B1)*

Ano	Autores	Periódico	Enquadramento do Estudo	Objetivo do Estudo	Natureza do Estudo	Instrumento(s) de Coleta de Dados	Técnica(s) de Análise dos dados	Corrente da Teoria da Agência
2017	C. B. d. Oliveira e Fontes Filho	RAP	Estudo teórico-empírico	Identificar em que medida a alocação de burocratas de médio escalão afeta os problemas de agência (decorrentes de diferenças de motivações e objetivos entre as partes, assimetrias de informação, propensões ao risco e distintos horizontes de planejamento). Tratou-se da intermediação dos Analistas de Gerenciamento de Projetos e Metas nas relações entre a direção superior do Poder Executivo e as secretarias de Estado.	Qualitativa	Documentos e Entrevistas em profundidade	Não disponível.	Positivista.
2017	Pagliarussi e Costa	BAR	Ensaio Teórico	Desenvolvimento de modelo agente-principal em contexto de empresas familiares	-	-	-	Positivista.
2017	Braga de Aguiar e Coppe Pimentel	RAC	Estudo teórico-empírico	Analisa a relação entre remuneração de executivos e desempenho em empresas brasileiras	Quantitativa	Documentos	Análise de regressão linear múltipla e Análise Fatorial Confirmatória	Principal-agente.
2017	Bandeira Coêlho e Araújo Fernandes	RAP	Estudo teórico-empírico	Explora o papel das burocracias federal e municipal na gestão do programa Bolsa Família, uma política altamente descentralizada na Federação. Estuda o efeito de regras formais como instrumentos de modelagem comportamental dos atores políticos.	Quantitativa	Documentos	Análise de regressão linear múltipla	Positivista.
2015	Akutsu e de Aquino Guimarães	RAP	Estudo teórico-empírico	Propor um modelo teórico-metodológico de governança judicial	Qualitativa	Documentos e entrevistas	Análise de conteúdo	Positivista.
2015	da Costa Bairral et al.	RAP	Estudo teórico-empírico	Analisa os incentivos (político, institucional, governamental, social e financeiro) que podem afetar a divulgação da informação pública (o nível de transparência pública nos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais).	Quantitativa	Documentos	Análise de regressão linear múltipla	Positivista.
2014	Lucena e Marcelino	RAI	Estudo teórico-empírico	Teste de modelo para medição de desempenho em órgão da administração direta. O modelo contém os seguintes critérios: Eficácia, Eficiência, Qualidade, Produtividade, Qualidade no trabalho, Inovação e Lucratividade	Quantitativa	Questionários (survey)	Estatística descritiva e Correlação	Positivista.
2014	Sheng e Pereira	BAR	Estudo teórico-empírico	Analisa os efeitos da internacionalização na estrutura de propriedade de empresas Latino Americanas (nível de concentração das ações e identidade do controlador)	Quantitativa	Documentos	Análise de Variância (ANOVA)	Positivista.
2014	Ramos May et al.	FACES	Estudo teórico-empírico	Analisa o papel do Estado brasileiro como agente influenciador das estratégias de qualidade das empresas produtoras de software no Brasil (nos processos de certificação para o setor)	Quantitativa	Questionários (survey)	Estatística descritiva	Positivista.
2014	Peixoto et al.	RCA	Estudo teórico-empírico	Investigar se os mecanismos de governança corporativa assumem importâncias distintas em diferentes ciclos econômicos	Quantitativa	Documentos	Estatística descritiva	Positivista.

2013	Carvalho Lustosa da Costa et	RAP	Estudo teórico-empírico	Analisar o comportamento assumido pelo Executivo e pelo Legislativo durante a gestão do PPA 2008-2011 da perspectiva do modelo principal-agente. Apontou o nível de concordância entre agente e principal durante as etapas do ciclo orçamentário. Comparou também a concordância nas relações externas (entre governo e cidadãos) e nas relações internas (entre políticos e burocratas).	Triangulação (métodos qualitativos e quantitativos)	Documentos	Testes não paramétricos: de Friedman, de concordância de Kendall e de correlação de Spearman	Positivista.
2013	O. S. Martins et al.	RAE	Estudo teórico-empírico	Investigar a probabilidade de negociação com informação privilegiada na negociação de ações na BM&FBOVESPA, buscando identificar sua relação com o retorno dessas ações	Quantitativa	Documentos	Estatística descritiva e Correlação	Positivista.
2012	Barros e Lazzarini	BAR	Estudo teórico-empírico	Verificar se incentivos organizacionais (pagamentos por performance e promoção por performance) afetam a inovação e identificar quais os condutores por meio dos quais esse elo é constituído.	Quantitativa	Questionários (survey)	Estatística descritiva e Regressão	Principal-agente.
2011	Diniz e Marconatto	FACES	Ensaio Teórico	Apresenta o papel da confiança em diferentes referenciais teóricos, inclusive na teoria da agência.	-	-	-	Positivista.
2010	Cabral e Lazzarini	RAC	Estudo teórico-empírico	Discutir os impactos decorrentes da participação de atores privados na provisão de serviços de utilidade pública (sistema prisional). Análise comparativa do desempenho (custos e qualidade dos serviços prestados) de prisões gerenciadas integralmente pelo poder público e prisões a cargo do setor privado.	Multimétodo (métodos qualitativos e quantitativos)	Documentos e entrevistas	Estatística descritiva e Regressão	Positivista.
2008	Fontes Filho et al.	FACES	Estudo teórico-empírico	Identificar a percepção de profissionais de cooperativas de crédito quanto às práticas de governança das cooperativas, no que tange a estruturas de controle, a importância da confiança frente a critérios objetivos de supervisão, as bases estabelecidas para escolha das lideranças, entre outros.	Qualitativa	Entrevistas	Não disponível.	Positivista.
2008	Bertolin et al.	RAC	Estudo teórico-empírico	Identificar aspectos da assimetria de informação existentes no relacionamento entre agente (dirigentes) e principal (associados) e compreender seus efeitos nas transações e relações de confiança dos membros com a organização	Qualitativa	Documentos, entrevistas e observação	Análise de conteúdo	Positivista.
2008	Morck et al.	RAE	Estudo teórico-empírico	Trata-se de versão em português do texto de Morck et al. (1988). Investigar a relação entre a participação acionária dos administradores e a valorização da empresa no mercado	Quantitativa	Documentos	Regressão linear segmentada	Principal-agente.
2008	Jensen e Meckling	RAE	Ensaio Teórico	Aprofundamento teórico. Trata-se de versão em português do texto de Jensen e Meckling (1976). Nas palavras de Eisenhardt (1989, p. 59, tradução nossa) texto clássico de Jensen e Meckling (1976) "explorou a estrutura de propriedade da corporação, incluindo em que medida a propriedade do gerente de parcela do capital social alinha os interesses dos gerentes com os dos proprietários"	-	-	-	Positivista.
2008	Di Miceli da Silveira e Barreira de Campos Barros	READ	Estudo teórico-empírico	Investiga os determinantes da qualidade da governança corporativa das companhias abertas brasileiras, isto é, os fatores que fazem com que algumas empresas apresentem um nível de governança corporativa maior do que outras submetidas a um mesmo ambiente contratual	Quantitativa	Documentos	Regressão Múltipla	Positivista.
2007	Cruz Júnior e Matias-Pereira	RAC	Estudo teórico-empírico	Analisar os mecanismos de controle parlamentar sobre o Banco Central do Brasil (caracterização dos instrumentos de supervisão congressional utilizados sobre aquela autarquia; qualificação das relações de gover-	Qualitativa	Documentos	Análise documental	Positivista.

				nança entre o Legislativo e a autoridade monetária; e avaliação do processo de prestação de contas do Banco Central do Brasil perante o Congresso Nacional).				
2007	Sato	RAP	Ensaio Teórico	Analisar o relacionamento entre os atores do mercado de assistência suplementar à saúde tendo como base o referencial teórico da teoria da agência. Descreve os conflitos do setor de saúde suplementar sob a ótica da teoria da agência.	-	-	-	Positivista.
2006	Rodrigues e Malo	RAC	Estudo teórico-empírico	Investigar a contribuição que o conceito de governança pode fornecer à gestão de organizações sem fins lucrativos.	Qualitativa	Entrevistas (Narrativa pessoal)	Não disponível.	Positivista.
2001	Fleury	RAP	Ensaio Teórico	Analisa as bases teóricas da reforma do Estado na América Latina, inclusive a teoria da agência.	-	-	-	Positivista.
1999	Cherchiglia et al.	RAP	Estudo teórico-empírico	Analisa a percepção de trabalhadores e gerentes acerca da proposta de remuneração condicionada à obtenção de resultados implementada em fundação pública estadual.	Qualitativa	Entrevistas e grupos focais	Análise de discurso	Positivista.
1996	da Cunha Rezende	RAP	Estudo teórico-empírico	Compreensão dos principais fatores intervenientes na performance de empresa pública de saneamento básico em perspectiva histórica, à luz de grupos de agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) e dos principais (consumidores).	Qualitativa	Entrevistas	Não disponível.	Positivista.

Fonte: Elaborado pelo autor. Siglas: Brazilian Administration Review Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad-RJ) (BAR); Faces: Revista de Administração Fundação Municipal para Educação Comunitária (Fumec-MG) (FACES); Revista de Administração Contemporânea Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad-RJ) (RAC); Revista de Administração de Empresas Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) (RAE); Revista de Administração e Inovação Universidade de São Paulo (USP-SP) (RAI); Revista de Administração Pública Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) (RAP); Revista de Ciências da Administração Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC-SC) (RCA); Revista Eletrônica de Administração Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-RS) (READ).

Verifica-se, por meio do Quadro 4, que a investigação acadêmica dos distintos contratos entre agente e principal e dos mecanismos de governança destinados a reduzir ou sanar problemas de agência se põe como tarefa analítica no Brasil pelo menos desde o final dos anos 1990. No país, o debate acerca desses mecanismos de governança encontra-se mais aquecido nos estudos organizacionais do que a verificação de contratos Pareto-eficientes para as várias concepções de relação principal-agente. Observa-se, portanto, que a corrente positivista da teoria da agência segue bastante referendada nos estudos organizacionais brasileiros atuais.

Estudos teórico-empíricos catalisaram boa parte das energias intelectuais do país. Entre eles, preponderam estudos quantitativos. No entanto, entre os estudos teórico-empíricos na corrente positivista da teoria da agência, o balanço observado entre pesquisas de natureza qualitativa e quantitativa está próximo do equilíbrio.

O instrumento de coleta de dados mais utilizado foram os documentos. Pesquisas documentais mostram-se relevantes em estudos de agência na medida em que os contratos e instrumentos formalizados de governança são centros de análise prioritários nesse tipo de pesquisa. Em estudos em organizações públicas, as análises dos instrumentos legais e normativos também se fizeram presentes. Entrevistas também foram instrumentos de coleta de dados bastante utilizados. Em menor quantidade, houve estudos que utilizaram questionários. Apenas um estudo fez uso de observação.

Nos estudos quantitativos, a estatística descritiva e as regressões estiveram entre as técnicas de análise de dados mais utilizadas. Já nos estudos qualitativos, muitas vezes a técnica utilizada não foi declarada pelos autores, porém, entre as técnicas declaradas estiveram a análise de conteúdo e análise de discurso.

Apresentada a bibliometria dos métodos mais utilizados em estudos de agência nacionais, serão apresentados nas seções seguintes os procedimentos metodológicos a serem utilizados nesta pesquisa, começando pela apresentação dos sujeitos, população e amostra deste trabalho.

### **3.1 População e amostra da pesquisa**

O quadro de servidores efetivos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários é composto por quatro grupos de servidores: especialistas em regulação de serviços de transportes aquaviários (ERSTA), técnicos em regulação de serviços de transportes aquaviários (TRSTA), analistas administrativos (AA) e técnicos administrativos (TA). Desses, para os objetivos desta pesquisa, apenas os ERSTAs e TRSTAs foram sujeitos de pesquisa, tendo em vista que são eles os alocados nas atividades-fim da agência, isto é, as atividades de regulação e fiscalização.

O quantitativo de servidores efetivos prevista em Lei, para a atividade fim da Agência é de 1.450 servidores, sendo 590 ERSTAs e 860 TRSTAs. O requisito de ingresso na carreira é possuir diploma de graduação de nível superior, no caso dos ERSTAs, e diploma de conclusão do ensino médio, no caso dos TRSTAs. Em ambos os casos, é necessário ter sido aprovado em concurso público de provas e títulos.

Os servidores aprovados no concurso público são alocados na sede em Brasília ou nas Unidades Regionais (UREs), nas cidades de Belém, Corumbá, Florianópolis, Fortaleza, Manaus, Paranaguá, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória.

Cada Unidade Regional tem um chefe, normalmente um dos servidores (ERSTA ou TRSTA) lotados na unidade. Destaca-se que a URE de Belém tem dois postos avançados, nas cidades de Macapá e Santarém.

Para efeitos desta pesquisa, é população do estudo apenas os ERSTA e TRSTA alocados nas Unidades Regionais que ordinariamente realizam fiscalização *in loco* da avaliação da qualidade de serviços de transporte interestadual de passageiros (chamado transporte longitudinal de passageiros) ou de passageiros e cargas (chamado transporte longitudinal misto). Ora, tais serviços são prestados em apenas algumas regiões do Brasil, notadamente na região hidrográfica amazônica (ANTAQ, 2017a). Para efeito da apreensão da extensão do fenômeno em análise, destaca-se que apenas nove empresas brasileiras de navegação realizam transporte longitudinal interestadual de passageiros e 80 realizam transporte longitudinal misto (Antaq, 2017).

Assim, a população deste estudo são os servidores-fiscais das UREs de Belém, Manaus e Porto Velho, inclusive os postos avançados vinculados às UREs. A Tabela 3 apresenta a população de servidores (ERSTAs, TRSTAs e Chefes da URE) nas unidades administrativas relevantes para o estudo.

Tabela 3: *Quantidade de servidores (ERSTAs, TRSTAs e Chefes da URE) lotados nas unidades administrativas relevantes*

URE / Servidores	ERSTA	TRSTA	Chefe da Unidade
Unidade Regional de Manaus (UREMN)	5	6	1
Unidade Regional de Porto Velho (UREPV)	3	4	1
Unidade Regional de Belém (UREBL)	7	10	1
Posto Avançado de Macapá	0	1	-
Posto Avançado de Santarém	0	2	-
TOTAL	15	23	3

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de (Antaq, 2014) e verificados pelo SEI/Antaq. Dados de Setembro de 2018.

Devido ao tamanho da população relevante (41 servidores), buscou-se realizar a pesquisa com todos os servidores das UREs acima dispostas. Empiricamente, com base na disponibilidade do servidor-fiscal em participar da pesquisa, a amostra de servidores participantes, no entanto, foi superior a 68% da população (28 participantes) das unidades regionais relevantes. Além desses 28 participantes de UREs, um gestor da sede da Antaq, em Brasília, também participou da pesquisa, totalizando 29 participantes da pesquisa.

### **3.2 Procedimentos metodológicos**

A fim de coletar os dados da pesquisa, foi realizada pesquisa documental, observação participante, questionário (*survey*) e entrevistas semi-estruturadas.

A combinação desses procedimentos possibilitou a triangulação dos dados. A observação em campo foi inserida entre os instrumentos de coleta de dados à luz de Pozzebon e Petrini (2013), para os quais, em pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativas, diferentes fontes de dados devem ser comparadas com a observação contextual.

#### **3.2.1 Pesquisa documental**

O primeiro instrumento de coleta de dados utilizado foi a pesquisa documental, que consiste no levantamento e análise de materiais, normalmente impressos ou digitalizados, que não receberam ainda um tratamento analítico por terceiros (Gil, 2000; Godoy, 1995). Segundo Gil (2000), a pesquisa documental tem como vantagens inerentes o seu baixo custo e a disponibilidade.

A pesquisa documental foi realizada em três momentos. Primeiramente, esse instrumento de coleta de dados foi utilizado durante pesquisa exploratória inicial, em que se realizou o levantamento e análise dos regulamentos e de outros dados secundários da Antaq que tratam da avaliação da qualidade do serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto (cargas e passageiros) na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional.

Encontra-se no Apêndice A um quadro completo com a avaliação do pesquisador, ainda na fase exploratória da pesquisa, do nível de objetividade em cada uma das 34 infrações constantes da Resolução nº 912-ANTAQ de 2007. O pesquisador considerou o nível de objetividade em norma como alto, caso as infrações quanto à qualidade do serviço são de observação binária pelo servidor-fiscal, isto é, a avaliação é do tipo "cumpriu" ou "não cumpriu". É o caso, por exemplo, da infração disposta no art. 20, inciso III da norma: “deixar de utilizar pessoal corretamente uniformizado e identificado nas atividades que impliquem contato permanente com o público”.



O segundo uso da pesquisa documental deu-se para descrever os mecanismos de coordenação implementados para orientar os fiscais em relação às atividades de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários. Nessa fase, buscou-se conhecer e analisar os documentos formais que balizam o trabalho do fiscal, como manuais de fiscalização, *checklists*, relatórios de fiscalização, autos de infração, entre outros.

Também foi realizada pesquisa documental dos Relatórios de Fiscalização e Autos de Infração (multas) dos últimos 3 anos, visando coletar os itens de observação fiscal mais recorrentes em relação à aferição da qualidade dos serviços de transportes. O marco temporal foi estabelecido sob orientação da última alteração da Resolução nº 912-ANTAQ, que trata da prestação de serviços de transportes de passageiros, ocorrida em janeiro de 2014. Destaca-se que, para realizar a consulta às infrações, há dois sistemas na ANTAQ, o Sistema de Fiscalização e o *ClickView*, que viabilizaram o filtro dos registros de infração, por tipo conduta infracional cometida.

Ainda visando conhecer as falhas ao serviço adequado mais recorrentes, na perspectiva do usuário, foram analisadas as reclamações à ouvidoria no período.

Por oportuno, destaca-se que o objetivo de se consultar esses documentos, inclusive as reclamações à ouvidoria, foi de, juntamente com a observação participante (que será relatada a seguir), coletar dados para a estruturação do questionário e da entrevista, respectivamente os instrumentos de coleta de dados a serem expostos na sequência.

### **3.2.2 Observação participante**

O método de observação participante tem por característica principal a interação entre o pesquisador e os sujeitos das situações investigadas (Gil, 2000). Seguindo o proposto por Godoy (1995) e por Neves (1996), a observação participante foi utilizada nesta pesquisa para suprir dados para a formulação de dois outros instrumentos utilizados na pesquisa. Primeiramente, para coletar dados para a estruturação do questionário, em especial os itens que os fiscais observam em relação ao serviço adequado. Também objetivando construir o questionário, a imersão em loco teve como objetivo observar como ocorrem as interações entre principal e agente prévias às atividades de fiscalização. A observação participante também foi prevista para verificar a existência dos mecanismos de coordenação dos gestores, em especial os chefes das unidades regionais, em relação aos agentes.

Por questão de viabilidade temporal e custos, a observação participante foi realizada apenas na cidade de Belém (PA). O pesquisador passou um mês na unidade regional de Belém, acompanhando as rotinas pré-fiscalizatórias e fiscalizatórias da unidade. A escolha de Belém fundou-se nos dados Tabela 3, que mostrou que a Unidade Regional de Belém é a que detém

maior número de servidores dedicados às fiscalizações desses serviços no Brasil.

De posse do seu diário de campo, em Belém, o pesquisador acompanhou 25 rotinas fiscalizatórias, realizadas por 15 fiscais diferentes (em equipes, normalmente dois a dois). Destaca-se que o pesquisador também acompanhou a fiscalização realizada pelo gestor (chefe) da unidade regional. O pesquisador não acompanhou as fiscalizações com a totalidade dos servidores da unidade de Belém uma vez que alguns estavam usufruindo de suas licenças legais na oportunidade.

Nesse período, em Belém, essas 25 rotinas fiscalizatórias referiram-se a 9 embarcações diferentes, todas autorizadas pela Antaq a trafegar. Os trechos cobertos por tais embarcações são entre Belém (PA) e Manaus (AM); entre Belém e Santana (PA); e entre Belém e Laranjal do Jari (AP). Essas embarcações zarparam de 8 diferentes terminais, sendo que em 65% dessas desatracações ocorreram do Terminal Hidroviário de Belém - Luiz Rebelo Neto, um terminal gerido pela Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH), que é uma empresa pública estadual (do Estado do Pará). No entanto, nem todas essas instalações portuárias, que, diga-se de passagem, movimentam passageiros, eram regularizadas perante Antaq a operar, seja por outorga de autorização, seja por registro (*status* jurídico concedido a atracadouros mais simples, desde que possuam algumas condições operacionais básicas<sup>4</sup>).

O período de imersão *in loco* foi escolhido por uma razão estratégica. Optou-se por realizar a observação participante durante o mês de julho, quando, em Belém, ocorrem grande quantidade de festividades nos municípios próximos, uma vez que se trata do período de férias escolares. Trata-se do período do ano com o maior fluxo de passageiros nas embarcações dessas linhas interestaduais. O tema superlotação entra na agenda dos fiscais com mais facilidade nesse período.

Uma vez que, nesse período, intensificaram-se as fiscalizações na cidade de Macapá (AP), devido ao Festival do Camarão em Afuá, interior do Pará, uma equipe foi deslocada de Belém para Macapá, de onde saem várias embarcações levando, majoritariamente, passageiros para a festividade. Sendo assim, o pesquisador dirigiu-se a Macapá para acompanhar as rotinas fiscalizatórias naquela região. O pesquisador acompanhou um dia de fiscalização. Em uma tarde, para ser mais exato, em 2 horas (horário da maré que viabilizava as saídas) a dupla de fiscais alocados fiscalizou onze embarcações. Vale ressaltar que os fiscais se fizeram presentes, acompanhando a movimentação no porto durante todo o dia. A instalação portuária (rampa) de onde desatracaram as embarcações não é regularizada perante a Antaq.

Essa fiscalização em lócus diferente de Belém viabilizou ao pesquisador perceber que

---

<sup>4</sup> Normativa nº 13/2016 – ANTAQ.

em diferentes contextos fiscalizatórios as fiscalizações são realizadas de forma bem diferente pelos mesmos fiscais. Nesse caso, o contexto fiscalizatório em Macapá exigia uma fiscalização mais rápida, por questões de maré e quantidade de embarcações que desatracavam de um mesmo píer praticamente no mesmo horário. Destaca-se, inclusive, que os usuários frequentes do serviço sabiam que caso a embarcação não saísse naquele horário de maré, somente seria possível seguir viagem para as festividades após 6 horas (quando a maré enchia novamente). Houve momentos em que alguns usuários inclusive pressionavam para que os fiscais deixassem a embarcação o mais breve possível, para que pudessem seguir viagem e chegassem ao local das festividades sem maiores obstáculos.

Destaca-se que o pesquisador se dirigiu de Belém a Macapá por meio de uma das embarcações que é objeto de averiguação da Antaq quanto à qualidade do serviço. Foram 27 horas de trajeto. O pesquisador acomodou-se em rede. Havia a opção de realizar a viagem por camarote (uma instalação reservada, de cerca de 4 metros quadrados, com ou sem banheiro privativo). O pesquisador almoçou, jantou e tomou café da manhã na embarcação, às suas expensas.

Como forma de registro, foi elaborado um diário de campo, que foi estruturado da seguinte maneira. Primeiramente, coletavam-se dados de referência da ação fiscal a ser acompanhada (data, embarcação, rota, equipe fiscalizatória, local de atracação). Já em campo, coletava-se o horário de chegada da equipe, o horário de chegada da embarcação, o horário fixado de desatracação, o horário efetivo de desatracação e o horário de saída da equipe).

No diário, havia espaço delimitado para observações do pesquisador em relação ao campo (como suas percepções próprias acerca das condições do terminal e da embarcação) e espaço delimitado para as observações do pesquisador em relação às ações do fiscal (como o que cada fiscal observava, que registros fotográficos realizava, sobre o que conversavam entre eles e com os prepostos das embarcações e do terminal). Por fim, havia espaço delimitado para relatos dos fiscais direcionados diretamente para o pesquisador, como comentários acerca de suas percepções sobre a qualidade do serviço da embarcação em avaliação (seja no escritório, na viatura ou no porto). Nesse espaço também eram inseridas as crenças dos fiscais espontaneamente levantadas acerca de questões como o significado prático dos atributos do serviço adequado, o papel da fiscalização em relação a esses atributos e objetivo da Agência em relação a eles.

A coleta de dados utilizando o diário de campo foi essencial para a construção do questionário. Lá foram catalogados 280 itens que os fiscais observam durante as fiscalizações. Foi possível também observar que um rol extenso de itens é observado por quase todos os fiscais, em quase todas as embarcações. Esses núcleo central de itens observados comumente pelos fiscais e, logo, quais itens estão fora desse núcleo, serão apresentados em seção oportuna.

### 3.2.3 Questionário

Outro instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa foi a aplicação de um questionário. O questionário foi estruturado na plataforma *Lime Survey* (<http://limesurvey.org/>), que é uma plataforma de desenvolvimento *online* de questionários. A divulgação do questionário e a solicitação de seu preenchimento foi realizada por correio eletrônico.

O objetivo essencial do questionário foi identificar os itens de observação presentes na agenda de fiscalização do fiscal e quais itens se encontram na agenda dos gestores (de um gerente sediado em Brasília e dos três chefes das três unidades regionais). Os respondentes do questionário estão os dispostos na Tabela 4.

Tabela 4: *Amostra de participantes da pesquisa*

Cargo	Brasília	Manaus	Porto Velho	Belém
Gerente	1	-	-	-
Chefe de Unidade Regional	-	1	1	1
Especialista em Regulação	-	3	2	5
Técnico em Regulação	-	3	4	8*
TOTAL	1	7	7	14

Fonte: Elaborado pelo autor.

\* Sendo 5 lotados em Belém, 2 no Posto Avançado de Santarém e 1 no Posto Avançado de Macapá.

Em relação à amostra da pesquisa (29 participantes), destaca-se que todos os chefes das três unidades regionais participaram da pesquisa. Todos os servidores lotados em Postos Avançados (dois servidores em Santarém e um em Macapá) participaram da pesquisa. Em termos consolidados, a amostra de servidores participantes cobriu 68% da população das unidades regionais relevantes.

O questionário foi dividido em quatro blocos. No Bloco I, foram coletadas informações gerais sobre os respondentes: gênero, faixa etária, posição funcional, grau de instrução, área de formação, região geográfica de origem, se são usuários frequentes do serviço de transportes aquaviários.

No Bloco II foram verificados quais são os itens que os fiscais observam e que eles não observam nas fiscalizações que participam. Já para os gestores, foram apresentados os mesmos itens, porém questionou-se se os itens são importantes de se observar, pouco importantes de se observar ou se não são importantes de se observar.

Cada um dos trezes atributos do serviço adequado foram objeto desse questionário, que totalizou 195 itens de possível observação pelo fiscal. Como já dissemos, os itens de observação fiscal constantes desse questionário foram coletados nas fases de pesquisa documental e observação participante. A Tabela 5 expõe a quantidade de itens de observação pelo fiscal constantes do questionário.

Tabela 5: *Quantidade de itens constantes do questionário*

Atributo	Quantidade de itens
Conforto	40
Higiene	40
Segurança	40
Preservação do meio ambiente	17
Habitabilidade	15
Atualidade	12
Cortesia	10
Generalidade	7
Eficiência	5
Pontualidade	3
Regularidade	3
Modicidade tarifária	2
Continuidade	1
TOTAL	195

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação à Tabela 5, destaca-se que a pesquisa documental e, especialmente, a observação participante, revelam 280 itens de possível observação pelo fiscal. Com o objetivo de reduzir o tempo médio de preenchimento do questionário, integraram o questionário apenas 195 itens. Os atributos do serviço adequado que obtiveram o maior número de itens observáveis foram conforto, higiene e segurança. Logo, estes foram os atributos receberam redução no questionário, limitando-os a 40 itens observáveis cada um. A redução dos itens nesses atributos foi feita aleatoriamente.

A ideia por trás dessa estrutura de questionário é conhecer as práticas fiscalizatórias existentes, visando entender o que compõe a agenda do fiscal acerca do que deve ou pode ser observado em relação ao que é um serviço de transportes de qualidade. A contraposição desses dados da agenda do fiscal com os dados daquilo compõe a agenda dos gestores (gerente de Brasília e chefes das unidades regionais) quanto aos mesmos itens viabiliza a exposição, quando existentes, dos conflitos de agência entre agente e principal, como, por exemplo, a diferença de objetivos em relação à atividade fiscal.

Também compuseram o Bloco II questões que objetivaram entender mais a fundo os itens relacionados aos atributos de mais baixa densidade normativa (higiene e conforto), além de habitabilidade e pontualidade. Elegeram-se 10 itens de cada um desses atributos para uma análise mais profunda. Foram apresentadas assertivas formuladas pelo pesquisador, visando entender se aqueles itens, quando visualizados em ação fiscal, configuravam ou não uma infração ao atributo em voga. Os participantes (fiscais e gestores) foram convidados a identificar seu nível de concordância com tais assertivas, com base numa escala de 1 a 5, em que 1 é discordo totalmente, 2 discordo parcialmente, 3 neutro, 4 concordo parcialmente e 5 concordo

totalmente. Da mesma forma que as demais partes do Blocos II, as assertivas foram formuladas a partir dos instrumentos de coletas de dados anteriormente discutidos, especialmente durante a observação participante.

No Bloco III, os participantes foram convidados a expor suas visões ou crenças acerca de questões essenciais sobre atributos como higiene, conforto, segurança, pontualidade e sobre o papel da fiscalização na melhora desses atributos. Tratam-se de afirmativas contendo possíveis visões ou crenças acerca do tema em questão, entre as quais o participante pôde escolher uma das alternativas ou se abster de responder. As crenças que compuseram as afirmativas para escolha foram coletadas durante a fase de observação participante, mediante atenção em campo às visões, frequentemente opostas, que emergiam sobre esses temas.

Por fim, o Bloco IV questionou o nível de satisfação geral dos fiscais e chefes de unidades regionais, por linha ou rota de transportes incidente na unidade regional em que trabalha e solicitou que o participante ranqueie os cinco atributos do serviço adequado considerados mais importantes para eles.

Ainda no Bloco IV, questionou-se a satisfação do fiscal quanto à norma vigente e suas disposições sobre o conceito de serviço adequado e também foi verificado se o fiscal está ciente do que a Agência espera em termos de serviço adequado nos diferentes horizontes de planejamento (no curto, médio e longo prazos). Nesse caso, utilizou-se, mais uma vez, as assertivas a serem avaliadas pelo participante com base numa escala de 1 a 5, em que 1 é discordo totalmente, 2 discordo parcialmente, 3 neutro, 4 concordo parcialmente e 5 concordo totalmente.

Reitera-se que o questionário tem por fim último entender como o arcabouço formalizado de aferição da qualidade do serviço prestado é utilizado ou interpretado pelo corpo fiscal da agência durante as atividades de fiscalização das empresas de transporte autorizadas, bem como quais visões ou crenças sustentam esse comportamento.

Encontra-se no Apêndice B o questionário completo aplicado aos fiscais participantes da pesquisa. O questionário aplicado aos gestores teve a mesma base, com ligeira diferença, como o caso dos itens de observação fiscal, que, como retratado, aos fiscais questionou-se “ob-servo” ou “não observo” e para os gestores questionou-se “importante observar”, “pouco importante observar” ou “não é importante observar”.

### **3.2.4 Entrevistas semi-estruturadas**

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas para conhecer os mecanismos de coordenação implementados para orientar os fiscais em relação às atividades de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários.

As entrevistas foram realizadas apenas com os gestores: um gerente lotado em Brasília e os chefes das três unidades regionais que realizam fiscalização de transportes de passageiros na Região Amazônica (Belém, Manaus e Porto Velho).

O objetivo da realização das entrevistas com os gestores foi conhecer os mecanismos de governança (programação das atividades, sistemas de informações e de controle) estabelecidos para buscar alinhar as expectativas dos gerentes e fiscais em relação à qualidade do serviço fiscalizado. Além disso, buscou-se captar a visão dos gestores em relação ao uso prescrito dos instrumentos, procedimentos e estruturas formalmente estabelecidos para guiar os fiscais, em especial em relação aos atributos do serviço adequado com baixo grau de especificação objetiva em norma. O Quadro 5 expõe o roteiro de entrevistas utilizado, que foi encaminhado previamente aos gestores participantes.

Quadro 5: Roteiro das Entrevistas com os gestores de médio escalão

<b>Tópico Teórico</b>	<b>Pergunta</b>	<b>Expectativa em relação à resposta</b>
Discrecionalidade do burocrata de nível de rua	<p><b>1) Em quais instrumentos normativos (ou outros documentos escritos) os fiscais se orientam atividade de aferição do nível de qualidade do serviço de transportes aquaviários?</b></p> <p><b>2) Em que medida esses instrumentos estabelecidos pela Antaq facilitam o trabalho dos fiscais? Os fiscais conseguem medir o nível de qualidade do serviço conforme prescrito?</b></p> <p><b>3) Existem métricas de avaliação do serviço adequado em relação a itens de observação fiscal como a higiene ou a habitabilidade das embarcações?</b></p>	<p>- Identificar se existem outros instrumentos além das Leis e Norma (Resolução nº 912-ANTAQ) estabelecidos para guiar o fiscal na atividade de aferição do nível de qualidade do serviço de transporte longitudinal de passageiros;</p> <p>- Identificar como o gestor avalia o nível de objetividade dos instrumentos formais estabelecidos para guiar o fiscal na atividade de aferição do nível de qualidade do serviço;</p>
Governança – Programabilidade	<p><b>4) Como são avaliados os itens de observação fiscal que não aparecem de forma objetiva nas normas, como higiene e habitabilidade?</b></p> <p><b>5) Existem práticas estabelecidas para coordenar a atuação do fiscal na atividade de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários, em relação aos itens de observação fiscal com baixo grau de especificação objetiva em norma?</b></p>	<p>- Identificar se o gestor compreende a aferição qualidade do serviço como uma atividade passível de coordenação pelos extratos superiores da organização ou se se trata de uma atividade puramente discricionária;</p> <p>- Identificar se existem mecanismos não escritos (práticas) estabelecidas para programar, o quanto possível, a atividade de aferição da qualidade do serviço;</p>
Governança – Sistemas de informação	<p><b>6) Existem estruturas ou práticas de propagação de informação para orientar o fiscal em relação à atividade de avaliação do serviço adequado?</b></p>	<p>- Identificar se o gestor promove a redução das divergências de preferências entre agente e principal no que tange à avaliação do serviço adequado, por meio de estruturas ou práticas de propagação de informações acerca do tema;</p>
Governança – Extensão dos controles	<p><b>7) Você busca monitorar a atuação dos servidores fiscais para evitar que eles atuem de forma diferente da prescrita ou combinada? De que forma você contorna eventuais problemas?</b></p> <p><b>8) Você busca monitorar a atuação dos servidores fiscais para evitar fiscalizações da qualidade discrepantes entre as equipes?</b></p>	<p>- Identificar se o gestor promove a redução do problema de risco moral e da divergência de preferências entre agente e principal por meio de mecanismos de controle burocrático;</p>

Problema de agência – Diferentes horizontes de planejamento	<b>9) Você acha que avaliação do serviço adequado é uma atividade cujo foco são os impactos de curto ou de longo prazo nos serviços disponibilizados para o usuário?</b>	- Identificar se o gestor compreende a atividade de avaliação do serviço adequado como mecanismo para garantir padrões mínimos de qualidade do serviço, com foco na satisfação de curto prazo do usuário, ou se o gestor vislumbra essa atividade como mecanismo para atingir metas e resultados de longo prazo em relação ao serviço de transportes aquaviários (como estimular o investimento na frota disponível, em novas formas de pagamento e retirada das passagens, em segurança no embarque e desembarque de passageiros etc);
Problema de agência – Diferenças de motivação e objetivos	<b>10) Em relação às atividades de fiscalização do serviço adequado, você busca conciliar os interesses do seu superior hierárquico e dos fiscais sob sua supervisão?</b>  <b>11) A agência estimula os servidores fiscais se identificarem com os projetos e metas estratégicas de longo prazo estabelecidos para a qualidade do serviço de transportes de passageiros?</b>	- Identificar se existem estímulos para o comportamento do fiscal em relação às metas e objetivos de curto e longo prazos da agência em relação ao serviço de transportes de passageiros.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em C. B. d. Oliveira e Fontes Filho (2017)

Por fim, o Quadro 6 sintetiza os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, relacionando-os com os objetivos específicos nela estabelecidos.



Quadro 6: *Procedimentos metodológicos de acordo com os objetivos específicos*

Objetivos Específicos	Ações	Procedimentos Metodológicos
<p><b>Objetivo 1.</b> Identificar o perfil dos fiscais e gestores de médio escalão da Antaq relacionados ao caso em estudo.</p>	<p><b>1a)</b> Conhecer e descrever o perfil dos fiscais e gestores de médio escalão da Antaq que lidam com fiscalização da qualidade dos serviços de transporte aquaviário interestadual de passageiros.</p> <p><b>1b)</b> Comparar os dados coletados com os resultados da pesquisa de perfil dos usuários do serviço na Região Amazônica, realizada pela Antaq (2015b).</p>	<p>- <b>Aplicação de questionário.</b></p>
<p><b>Objetivo 2.</b> Descrever os mecanismos de coordenação previstos para orientar os fiscais em relação às atividades de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários.</p>	<p><b>2a)</b> Conhecer e descrever os mecanismos estabelecidos pela Antaq (programação das atividades, sistemas de informações e de controle), voltados a orientar o agente fiscal nas atividades de aferição da qualidade do serviço prestado pelas empresas de transporte autorizadas, em especial em relação aos atributos de baixa objetividade.</p> <p><b>2b)</b> Captar a visão dos gestores quanto ao uso prescrito dos instrumentos, procedimentos e estruturas formalmente estabelecidos para guiar os fiscais na atividade de fiscalização do serviço adequado.</p>	<p>- <b>Pesquisa documental</b> - Análise de documentos de contexto fiscal como <i>checklists</i> e manuais de fiscalização.</p> <p>- <b>Entrevistas semi-estruturadas</b> com os gestores da Antaq.</p> <p>- <b>Observação participante</b> das rotinas pré-fiscalizatórias e fiscalizatórias, para verificar a existência dos mecanismos de coordenação reportados pelos gestores e de outros não reportados.</p>
<p><b>Objetivo 3.</b> Averiguar a eficácia dos mecanismos de coordenação entre os gestores de médio escalão da Antaq e os fiscais para as atividades de fiscalização do serviço adequado.</p>	<p><b>3a)</b> Identificar as infrações mais recorrentes quanto à qualidade do serviço apontadas nos Relatórios de Fiscalização dos últimos 3 anos.</p> <p><b>3b)</b> Identificar os itens de observação fiscal mais recorrentes durante as atividades de fiscalização e catalogá-los.</p> <p><b>3c)</b> Com base no levantamento da ação 3a e 3b, elaborar questionário, com o qual se busca conhecer as opiniões dos respondentes acerca da importância dos itens de observação fiscal em cada um dos atributos do serviço adequado (como conforto, higiene, habitabilidade, segurança, etc).</p> <p><b>3d)</b> Conhecer as crenças e percepções dos fiscais acerca de temas relacionados aos atributos do serviço adequado (como conforto, higiene, habitabilidade, segurança, etc).</p> <p><b>3e)</b> Aplicar o questionário elaborado na ação 3c e 3d entre os fiscais e os gestores.</p> <p><b>3f)</b> Comparar os resultados dos questionários aplicados entre os fiscais e os gestores.</p> <p><b>3g)</b> Avaliar a eficácia dos mecanismos de coordenação (regras formais e informais, bem como das crenças compartilhadas, na homogeneização dos parâmetros de avaliação do fiscal em relação à qualidade do serviço.</p>	<p>- <b>Pesquisa documental.</b></p> <p>- <b>Observação participante</b> das rotinas pré-fiscalizatórias e fiscalizatórias.</p> <p>- <b>Aplicação de questionário.</b></p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **3.3 Tratamento e análise dos dados**

O tratamento dos resultados quantitativos dos questionários foi realizado por meio de *software* livre R Project. A análise dos dados quantitativos foi realizada utilizando estatística descritiva.

Já o tratamento dos dados qualitativos coletados nas entrevistas semi-estruturadas com os gestores da Antaq, foram transcritas e passaram pelo procedimento metodológico proposto por Bardin (2004), de análise de conteúdo. Foi realizada a análise categorial, cuja categorização ocorreu pela investigação dos temas (análise temática). Assim, os elementos constitutivos de maior incidência do discurso foram codificados e categorizados. Não foram definidas categorias apriorísticas (pré-definidas antes das entrevistas). As categorias emergiram após as transcrições e análise preliminar.

No processo de análise de análise dos dados sistematizados, com base em Günther (2006), utilizou-se a triangulação dos instrumentos de coleta: análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação direta e questionários. Deve-se destacar que os procedimentos metodológicos desenhados são complementares e entrelaçados. Por exemplo, os documentos oficiais e as entrevistas com os gestores foram cruzados com informações levantadas no questionário.

A apresentação dos resultados da pesquisa decorrerá da triangulação das múltiplas fontes de evidência, mixando métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa (Jick, 1979).

Por fim, entende-se que foi possível apontar em que medida as regras formais e informais de orientação dos fiscais têm influenciado na aferição da qualidade dos serviços públicos de transporte interestadual aquaviário de passageiros na Região Amazônica, cumprindo, assim o objetivo geral desta pesquisa. Os resultados da pesquisa estão dispostos e analisados na próxima seção.

## **4 Apresentação e análise dos dados**

A apresentação e análise dos dados coletados nesta pesquisa se guiará pelos quatro objetivos específicos da pesquisa (identificar o perfil dos fiscais e gestores, descrever os mecanismos de coordenação previstos, descrever os processos de aprendizagem coletiva e averiguar a eficácia dos mecanismos de coordenação).

Primeiramente, porém, será descrito o contexto no qual ocorrem as avaliações dos serviços de transportes aquaviários. Essa seção se mostrou relevante na medida em que, durante a coleta de dados por meio da observação participante e da entrevista, outras relações agente-

principal mostraram-se importantes para a compreensão da relação agente-principal que foi objeto desta tese, ou seja, a relação entre os fiscais e os gestores de médio escalão.

Na sequência são revelados quem são os fiscais dos serviços de transportes aquaviários que atuam na Região Amazônica, bem como os gestores da organização. A pesquisa revelou, por exemplo, qual a sua origem geográfica e formação, se costumemente usam os serviços que fiscalizam e há quanto tempo realizam essa atividade.

Adiante, são apresentados os instrumentos existentes de coordenação dos fiscais e gestores da Antaq. A primeira subseção descreve a percepção dos gestores acerca do nível de espaço de atuação discricionária do fiscal estabelecido em norma, uma vez que termos como “subjetividade” e “bom senso” emergiram espontaneamente em diversos trechos das entrevistas. Posteriormente, são identificados os mecanismos institucionalizados para a coordenação dos fiscais e gestores. As iniciativas de coordenação formais foram divididas em três categorias: programação das atividades de avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários, sistemas de informação e a extensão dos controles, seguindo a literatura de referência da Teoria da agência, em especial os trabalhos de Eisenhardt (1989), Bendor (1988) e Calvert et al. (1989).

Por fim, são apresentados quais itens são importantes de serem observados durante a atividade fiscal, na percepção dos gestores e dos fiscais, para cada um dos 13 atributos do serviço adequado. Cada subseção dedica-se a um desses atributos, salvo os atributos continuidade e pontualidade, que foram agrupados. Nessa seção, comparam-se os resultados dos questionários aplicados entre os fiscais e os gestores. Assim, foi possível avaliar a eficácia dos mecanismos de coordenação, bem como das crenças compartilhadas, na homogeneização dos parâmetros de avaliação do fiscal em relação à qualidade do serviço.

Conforme proposto, inicia-se a apresentação dos resultados da pesquisa pela apresentação das múltiplas relações agente-principal existentes nos serviços de transportes aquaviários.

#### **4.1. Múltiplas relações agente-principal no setor de transportes aquaviários**

A relação de agência que é objeto deste estudo é a relação entre burocratas de médio escalão (gestores) e burocratas de nível de rua (fiscais). Porém, a pesquisa revelou várias outras relações de agência operando no setor de transportes aquaviários brasileiro que são importantes para compreender aquela relação. O Quadro 7 apresenta várias relações de agência observadas no contexto regulatório e fiscalizatório de serviços de transportes aquaviários brasileiro.

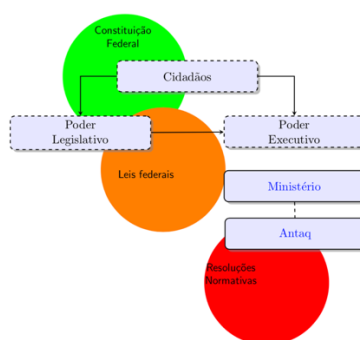
Quadro 7: *Relações Agente-Principal*

Principal	Agente	Relação de Agência
Cidadãos	Representantes políticos ( <i>policy makers</i> )	Formulação das leis (poder Legislativo) e organização do Estado para implementar as políticas públicas (poder Executivo)
Poder Legislativo	Poder Executivo	Implementação dos direitos assegurados na Constituição e nas leis
Estado brasileiro	Empresas brasileiras de navegação	Prestação delegada de serviços de transportes aquaviários
Cidadãos	Agência reguladora	Implementação de políticas regulatórias e fiscalizatórias
Poder Legislativo	Agência reguladora (órgão do Poder Executivo)	Implementação de políticas regulatórias e fiscalizatórias
Ministério (órgão da administração direta)	Agência reguladora (órgão da administração indireta)	Implementação de políticas regulatórias e fiscalizatórias
Cúpula organizacional (diretoria colegiada)	Burocracia de médio escalão	Formulação de resoluções regulatórias e implementação das atividades de fiscalização
Burocracia de médio escalão (superintendentes, gerentes e chefes de unidades regionais)	Burocracia de nível de rua (fiscais)	Fiscalização <i>in loco</i> dos serviços de transporte

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de observação participante e entrevistas.

Uma importante relação de agência é relação entre os cidadãos e os representantes políticos (eleitos). Os cidadãos elegem seus representantes para gerir o Estado, para formular e implementar políticas relevantes. Outra relação de agência existente é a das empresas brasileiras de navegação e com o Estado Regulador. Para dar cabo ao serviço de transportes aquaviários, o Estado delegou a prestação do serviço à iniciativa privada. Além disso, tem-se a relação de agência entre o órgão formulador e o órgão implementador da política de transportes aquaviários. É que o Estado descentralizou a atividade de formulação e implementação das políticas de transportes entre duas entidades distintas: um Ministério formulador e uma Agência reguladora implementadora da política pública. À agência reguladora foi conferido um poder de emitir normas para regulamentar o setor. Destaca-se, no entanto, que a cúpula deliberativa da Agência não é eleita pelo cidadão, mas nomeada pelo Presidente da República após arguição do Senado Federal (Brasil, 1988). A Figura 3 ajuda a explicar essas relações.

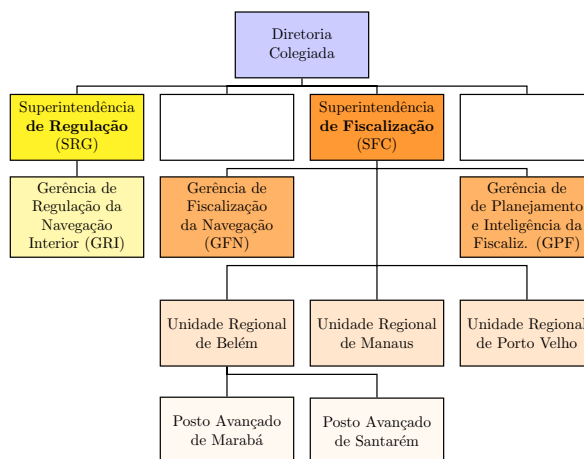
Figura 3. Descentralização de entidades do setor e poder normativo da Agência



Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra relação de agência importante é a relação entre os órgãos internos da Antaq, decorrentes de sua divisão administrativa. Analogamente às relações entre o Poder Legislativo com o Poder Executivo, cabe ao setor regulatório de uma Agência reguladora propor normativos para regular o setor, enquanto ao setor fiscalizatório da Agência cabe dar-lhe cumprimento. A Figura 4, que apresenta o organograma da Antaq, ajuda a explicar essas relações.

Figura 4. Desconcentração administrativa da Antaq



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para cumprir suas funções legais, a Antaq desconcentrou sua estrutura, dividindo as funções regulatórias e fiscalizatórias em duas superintendências diferentes. A Superintendência de Regulação (SRG), por meio de sua Gerência de Regulação da Navegação Interior (GRI), propõe normas para regulamentar a navegação interior de percurso interestadual e internacional (como a Resolução nº 912-ANTAQ, atualmente em vigor), bem como suas alterações. Já a Superintendência de Fiscalização (SFC), por meio das Unidades Regionais da Agência, fiscalizam o cumprimento dessa norma. Os fiscais das Unidades Regionais da Antaq, em suas atividades cotidianas, realizam a aplicação da lei (*law enforcement*): eles julgam condutas e aplicam multas, orientados, em plano essencial, pela Resolução nº 912-ANTAQ e pelas instruções das instâncias superiores da Agência, mas também pelas políticas para o setor formuladas pelo Ministério ao qual a Antaq está vinculada, pela legislação vigente e pela Constituição federal.

Seguindo na leitura do Quadro 7, tem-se que, dentro da agência reguladora, as relações agente-principal mais evidentes são a da cúpula organizacional (diretoria colegiada) com a burocracia de médio escalão (superintendentes e gerentes), a que cabe formular resoluções regulatórias, bem como implementar as atividades de fiscalização das regras contidas nessas resoluções normativas. Por fim, tem-se a relação agente-principal tratada nesta tese, que é a da burocracia de médio escalão, em especial dos gerentes estabelecidos em Brasília e dos chefes lotados nas unidades regionais com os burocratas de nível de rua (os fiscais).

#### 4.2. Perfil dos participantes – quem são os fiscais e gestores?

Esta seção apresenta o perfil dos servidores fiscais da Região Amazônica e dos gestores da Antaq responsáveis pelo setor de fiscalização dos serviços de transporte aquaviário longitudinal interestadual de passageiros, de acordo com suas principais características demográficas: sexo; idade; região em que nasceu. Sua formação acadêmica também é apresentada. Expõe, também, as experiências do fiscal na Agência, há quanto tempo trabalham no órgão, se já trabalharam em outra unidade. Além disso, avaliou-se se o servidor é usuário do modal e, em caso positivo, com que frequência.

Tabela 6: *Tempo de lotação dos servidores*

Tempo na unidade organizacional	Fiscais	Gestores
1 a 3 anos	8	2
4 a 6 anos	3	0
7 a 9 anos	3	0
10 a 12 anos	9	1
13 a 15 anos	2	1
TOTAL	25	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 6 apresenta o elemento tempo de lotação dos servidores. Trata-se, majoritariamente, de servidores públicos relativamente experientes, na medida em que realizam o mesmo ofício há muito tempo. A Antaq foi criada em 2001, com primeiro concurso público para formação de seu quadro de pessoal em 2005, quando foram implantadas as Unidades Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho, e em 2009 e 2014. Nota-se, portanto, que dois gestores, sendo um deles o gerente participante, são oriundos do primeiro concurso da agência. Os demais gestores são oriundos do último concurso, realizado em 2014. Todos os fiscais e gestores são servidores efetivos do quadro da Agência, aprovados em algum dos três concursos públicos realizados. A pesquisa apontou também que cinco desses servidores tiveram experiência em outras unidades regionais da agência, porém, apenas um deles havia passado por outra unidade regional amazônica.

Tabela 7: *Formação dos servidores*

Formação	Fiscais	Gestores
Ciências Agrárias	1	0
Ciências Exatas	2	0
Ciências Humanas	1	0
Ciências Sociais Aplicadas	13	2
Engenharias	6	2
Formação superior não	1	0
Sem formação superior	1	0
TOTAL	25	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como mostra a Tabela 7, todos os servidores da amostra, salvo um, têm formação superior, sendo a maior parcela deles formada em Ciências Sociais Aplicadas (52%), como Direito, Administração e Economia, seguida das engenharias (28%). Destaca-se que a carreira de técnico em regulação não exige formação superior, porém, majoritariamente, os servidores de nível médio são graduados em alguma área do conhecimento.

Tabela 8: *Distribuição dos servidores por faixa etária*

<b>Idade</b>	<b>Fiscais</b>	<b>Gestores</b>
18 a 25 anos	1	0
26 a 35 anos	5	1
36 a 45 anos	9	2
46 a 55 anos	6	0
56 a 65 anos	2	0
66 a 75 anos	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>4</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 8 informa que servidores de até 45 anos são a maioria (62%). Já a Tabela 9 expõe que a maior parte dos servidores realizando atividades de fiscalização e também os gestores são do sexo masculino. Apenas uma gestora é do sexo feminino no universo em análise.

Tabela 9: *Distribuição dos servidores por sexo*

<b>Sexo</b>	<b>Fiscais</b>	<b>Gestores</b>
Feminino	3	1
Masculino	22	3
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>4</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa também demonstrou que, entre os 28 servidores lotados na Região Amazônica, 61% são nascidos em algum estado amazônico. No entanto, apenas um entre os três chefes das unidades regionais é nascido na região. Além disso, entre os servidores da unidade nascidos fora da região, 55% residem na região há mais de 5 anos, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10: *Tempo dos servidores na Região Amazônica*

<b>Tempo</b>	<b>Fiscais</b>	<b>Gestores</b>
Menos de 5 anos	4	1
Entre 5 e 10 anos	3	1
Entre 15 e 20 anos	0	0
Entre 25 e 30 anos	1	0
Entre 35 e 40 anos	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>2</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, a pesquisa do perfil do servidor revelou que ele normalmente não utiliza o serviço de transportes aquaviários fora de suas atividades de labor. Apenas 1 servidor das uni-

dades regionais utiliza os serviços dos transportes aquaviários no seu dia-a-dia, para deslocamento pendular de casa para o trabalho e do trabalho para casa (*commuter*). Nesse caso, o servidor utiliza transporte aquaviário de travessia entre municípios (que não é escopo de fiscalização federal). Outros 10% afirmaram que raramente utilizam, enquanto os demais servidores (86%) afirmaram nunca utilizarem esse tipo de serviço.

As Tabelas 11, 12 e 13 retratam se o servidor costuma utilizar os serviços de transportes aquaviários a turismo, respectivamente em viagens dentro do estado em que residem; entre o estado em que residem e outro estado brasileiro; e para fora do país.

Tabela 11: *Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários dentro do estado em que reside*

Frequência de uso	Fiscais	Gestores
Nunca	2	2
Raramente	10	0
Anualmente	11	1
Mensalmente	2	1
TOTAL	25	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 12: *Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários interestaduais*

Frequência de uso	Fiscais	Gestores
Nunca	9	0
Raramente	11	3
Anualmente	5	1
TOTAL	25	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 13: *Uso pelo servidor de serviços de transportes aquaviários para fora do país*

Frequência de uso	Fiscais	Gestores
Nunca	18	2
Raramente	6	2
Anualmente	1	0
TOTAL	25	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente, reitera-se que apenas os serviços interestaduais (Tabela 12) e para fora do país (Tabela 13) são de competência da Antaq, em especial as realizadas pelas hidrovias interiores (como as hidrovias amazônicas). Em relação à navegação do Brasil para o exterior (chamada navegação de longo curso), ressalva-se a navegação a turismo, como as realizadas por navios transatlânticos, que são objeto de fiscalização do Ministério do Turismo, não da Antaq.

Feita essa explicação, observa-se que os servidores, quando fora de suas atividades laborais, pouco utilizam os serviços de transportes aquaviários. A maior parte dos casos em que esse tipo de transporte é utilizado, os servidores realizam viagens dentro do próprio estado em



que residem. A maior parte dos servidores afirma realizar viagens dentro do estado apenas uma vez por ano ou raramente. Cerca de 10% desses servidores fazem viagem dentro do estado com frequência mensal.

Quando se avalia o uso pelos servidores, fora das atividades de trabalho, dos serviços de transportes aquaviários em viagens interestaduais, caem as frequências de uso. A queda é natural, uma vez que, diferentemente das viagens intraestaduais, as viagens interestaduais levam, em regra, pelo menos 24 horas, podendo chegar a cinco dias de duração. Chama a atenção a quantidade de servidores que afirmam nunca utilizarem os serviços que são objeto de sua atividade laboral (31%). A maior quantidade, inclusive dos gestores, afirmou que raramente utiliza esses serviços (48%). Apenas 21% dos servidores utilizam com frequência anual os serviços que fiscalizam.

As oportunidades em que os servidores usam os serviços de transportes aquaviários para fora do país são ainda menores: 69% afirmaram nunca terem utilizado esse tipo de serviço; 29% raramente utilizam esse tipo de serviço; e apenas um servidor afirma utilizá-lo anualmente.

Em conjunto, as Tabelas 11, 12 e 13 demonstram que os servidores públicos lotados nas unidades regionais da Antaq, responsáveis por fiscalizar serviços federais de transportes aquaviários, em regra, não são usuários frequentes desses serviços. Esta pesquisa não se presta a investigar as causas dessa não frequência, porém, os dados coletados nesta pesquisa, quando analisados em conjunto com pesquisa realizada pela Antaq em 2015 sobre o perfil do usuário médio, podem ajudar nessa explicação.

Tabela 14: *Percentual de usuários por faixa etária*

Faixa etária dos usuários	%
16 a 25 anos	22,8%
26 a 35 anos	29,3%
36 a 45 anos	21,1%
46 a 55 anos	14,4%
56 a 64 anos	7,9%
Mais de 65 anos	4,5%

Fonte: Antaq (2015).

Tabela 15: *Percentual de usuários por escolaridade*

Formação dos usuários	%
Analfabeto	3,8%
Fundamental incompleto	22,7%
Fundamental	14,7%
Médio Incompleto	17,2%
Médio	31,8%
Superior incompleto	4,0%
Superior	5,6%
Não sabe ou não respondeu	0,1%

Fonte: Antaq (2015).

Tabela 16: *Percentual de usuários em relação à renda familiar*

<b>Renda familiar dos usuários</b>	<b>%</b>
Até R\$ 724,00	22,7%
De R\$ 725,00 a R\$ 1.448,00	41,1%
De R\$ 1.449,00 a R\$ 2.898,00	20,5%
De R\$ 2.899,00 a R\$ 3.620,00	6,0%
De R\$ 3.621,00 a R\$ 7.240,00	3,3%
De R\$ 7.241,00 a R\$ 14.480,00	1,0%
Acima de R\$ 14.481,00	0,6%
Não sabe ou não respondeu	1,8%

Fonte: Antaq (2015).

Tabela 17: *Percentual de frequência de viagem dos usuários*

<b>Frequência viagem dos usuários</b>	<b>%</b>
Semanal	2,3%
Quinzenal	2,7%
Mensal	16,5%
Trimestral	16,8%
Semestral	10,6%
Anual	19,3%
Eventual	31,1%
Não sabe ou não respondeu	0,6%

Fonte: Antaq (2015).

Por fim, comparando-se o perfil do usuário médio dos serviços de transportes aquaviários e do servidor da Antaq responsável por avaliar esses serviços, tem-se que, enquanto 52,1% dos usuários se agrupam na faixa etária de 16 a 35 anos, 62% dos servidores públicos que realizam a fiscalização têm acima de 45 anos. Enquanto 90,2% dos usuários médios do serviço têm até o ensino médio, mais de 90% dos servidores responsáveis pela fiscalização têm ensino superior completo. Enquanto o 93,3% dos usuários médios do serviço têm renda familiar de até cinco salários mínimos, o salário inicial do servidor de nível médio da Antaq (técnico em regulação) é de R\$7.388,37 e do servidor de nível superior (especialista em regulação) é de R\$15.058,12. Enquanto 21,5% dos usuários médios fazem uso contínuo do modal aquaviário (uso semanal, quinzenal ou mensal), poucos foram os servidores que afirmaram utilizar o serviço de forma contínua.

Após apresentar o perfil do servidor da Antaq (fiscais e gestores), a subseção a seguir apresenta os mecanismos estabelecidos pela Antaq (programação das atividades, sistemas de informações e de controle), voltados a orientar o agente fiscal nas atividades de aferição da qualidade do serviço prestado pelas empresas de transporte autorizadas, em especial em relação aos atributos de baixa objetividade expressa em norma.

### 4.3 Mecanismos de coordenação intragovernamental previstos

Por meio de pesquisa documental, observação participante e entrevistas de roteiro estruturado, a pesquisa revelou os mecanismos estabelecidos pela Antaq para buscar coordenar os agentes que realizam as fiscalizações da qualidade dos serviços de transportes aquaviários. Por meio da entrevista, revelou-se a visão dos gestores quanto ao uso prescrito dos instrumentos, procedimentos e estruturas formalmente estabelecidos para guiar os fiscais na atividade de fiscalização do serviço adequado.

No entanto, antes de apresentar esses instrumentos, faz-se necessário evidenciar o nível de discricionariedade expresso no normativo que atualmente trata do transporte interestadual de passageiros por hidrovias interiores na Amazônia e, em especial, as percepções dos gestores e também dos fiscais acerca das implicações do espaço interpretativo conferido pela Resolução nº 912-ANTAQ no que tange à noção de serviço adequado.

#### 4.3.1 Discricionariedade dos agentes públicos na avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários

A pesquisa demonstrou que a Resolução nº 912-ANTAQ confere espaço interpretativo para o fiscal, no que tange à avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários. Portanto, observa-se que há um espaço mais qualitativo dessa atividade de fiscalização, fruto da inerente influência de aspectos de percepção subjetiva adjacentes às avaliações sobre qualidade. Durante as entrevistas com os gestores, os termos “subjetividade” e “percepção” emergiram espontaneamente em trechos como os abaixo relatados.

[...] Quando a gente fala de serviço adequado, está muito ligado à **percepção** da pessoa humana em relação àquilo que ele está vendo (GESTOR BSB, 2018, grifos nossos).

Esse trecho de entrevista com um dos gestores resume o problema central endereçado por esta pesquisa. A noção de qualidade e sua avaliação, seja pelos usuários, seja pelos servidores estatais, carrega elementos de leitura crítica do objeto da avaliação, relacionados com o seu contexto de execução, questões de custo e benefício etc., que influenciam nessa avaliação. Esse mesmo gestor de nível intermediário, lotado em Brasília, também pronunciou o termo “percepção” em outro trecho, quando perguntado sobre as avaliações da higiene da embarcação:

[...] A higiene perpassa por um critério da avaliação do fiscal, **de percepção**, de bom senso. Mas ao ser verificado qualquer questão de higiene, o fiscal tem total autonomia de impedir o prosseguimento da embarcação de sair. Essa é a instrução para todos os fiscais. Inclusive, eu mesmo já participei de uma fiscalização em que nós falamos que a embarcação não iria sair enquanto os banheiros não houvessem sido lavados. [...] A embarcação saiu com os banheiros todos limpos. Isso foi muito rápido (GESTOR BSB, 2018, grifos nossos).

Além de salientar que há grau de percepção inerente às atividades do fiscal na avaliação dos serviços, o trecho expõe o poder desses fiscais perante as empresas brasileiras de navegação, decorrente das competências relacionadas ao poder de polícia do agente público de agências reguladoras. De modo similar, um gestor de nível intermediário, lotado em unidade regional, também relatou os aspectos de subjetividade relacionados às avaliações de higiene.

[...] Quão limpa é a embarcação que se encontra [na URE 2]? Ainda não existe uma métrica clara, no sentido de dizer se a embarcação é limpa ou mais ou menos limpa. Não existe ainda. Isso é ainda uma coisa que a gente precisa avançar nesse sentido. Hoje, nesse quesito de higiene e limpeza é um dos quesitos que existe um grande grau de **subjetividade** [...]. Quanto mais a gente puder padronizar, melhor. Mas, se nesse caso não for possível, a gente continua fazendo nosso trabalho. Isso não vai prejudicar a nossa ação fiscal, pelo fato de não haver um critério, bem definido. Se tiver um critério, melhor. Mas, não havendo, a gente segue com os princípios de direito e constitucionais e a gente faz o nosso trabalho da mesma forma (GESTOR URE 2, 2018, grifos nossos).

Esse gestor expôs sua opinião de que a padronização ou o estabelecimento de critérios seria um avanço, mesmo para atributos em tese mais difíceis de fazê-lo, como a noção de higiene. O chefe de outra unidade regional também destacou a subjetividade na avaliação de itens como higiene e relatou o esforço da agência para parametrizar as avaliações.

[...] A Antaq está elaborando padrões que permitam, tanto quanto possível, parametrizar esses itens, prevalecendo, ainda, a **avaliação subjetiva** do fiscal, buscando-se, por vezes e quando aplicável, as disposições da ANVISA, no que aplicável quanto às questões sanitárias (GESTOR URE 3, 2018, grifos nossos).

A leitura dos trechos apresentados já revela alguns dos mecanismos utilizados pelos fiscais da Agência para balizar seu trabalho, nos casos em que os critérios de avaliação ainda não estarem expressamente definidos pela Agência. Os servidores utilizam princípios constitucionais e outros princípios de direito, como a razoabilidade e a proporcionalidade para balizar seu trabalho, mas também o “bom senso”. Destaca-se que o termo “bom senso” emergiu espontaneamente na fala de três dos quatro gestores entrevistados, como se vê no trecho transcrito abaixo:

[...] Na prática, a gente considera, hoje, que a questão do **bom senso** e dos **princípios da razoabilidade e proporcionalidade** do fiscal. Então a gente hoje, como não existem métricas claras, nesse sentido, elaboradas pela nossa gerência e superintendência, a gente tem que partir de princípios válidos, que são o da razoabilidade e proporcionalidade. Então, nossos fiscais já tem uma certa experiência e ele já cria, digamos, o **bom senso** de saber “essa embarcação não tem a menor condição de seguir viagem da forma em que se encontra”. Se ela está, vamos supor, com fezes no assoalho. São coisas que, realmente, a gente usa o **bom senso** e a gente solicita que o proprietário ou o preposto da empresa lá no local faça a sua intervenção antes de partir e toma as medidas administrativas cabíveis (GESTOR URE 2, 2018, grifos nossos).

Além dos princípios constitucionais e legais, os gestores afirmaram que os fiscais também se pautam em normas de outras entidades públicas que tenham relacionado de forma mais

específica os padrões desejáveis. É o caso da higiene e da habitabilidade. Apesar de a Antaq não os ter especificado em norma, é possível encontrar especificações em normativos da Anvisa e Marinha do Brasil, respectivamente. Além disso, os entrevistados relacionaram que essas atividades são pautadas ainda em normativos do Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). O trecho abaixo trata de alguns desses instrumentos formais de outras entidades estatais utilizados para balizar o trabalho dos fiscais da Antaq.

Fora os documentos da Antaq, os fiscais utilizam a Normam [Normas da Autoridade Marítima], que trata de acessibilidade, de forma geral, da questão de segurança, principalmente a parte de colete, bote [salva vidas], as áreas estarem desobstruídas, coisas assim. Então pode usar a Norman. [Também podemos utilizar] algumas coisas da RDC [Resoluções de Diretoria Colegiada] da Anvisa, que traz essas coisas de higiene e coisas assim. Agora da Antaq nunca teve nada estabelecendo os critérios. [...] Mas também são itens que apesar de se caracterizarem como serviço adequado na nossa norma, não vai ser cobrado como serviço adequado. Vai ser cobrado como “em atendimento a outras normas”, porque não está regulamentado pela Agência. Então se a gente quiser autuar por não ter papel toalha, a gente vai dizer que a gente está autuando, ou por uma determinação nossa, aí é “por descumprimento de determinação”, ou por não atender uma norma da Anvisa, por não atender a uma Norman, ou uma norma de outro órgão. A gente não vai estar autuando pelo serviço adequado, o que é muito estranho. Então apesar de a empresa não estar atendendo ao serviço adequado, nossa autuação não vai em cima de serviço adequado, porque a gente não tem critério ainda definitivo (GESTOR URE 1, 2018).

O depoimento do gestor expõe um aspecto importante acerca da falta de regulamentação objetiva pela Antaq de alguns atributos do serviço adequado. É que, na falta dessa regulamentação objetiva, as autuações (multas) por qualidade inadequada do serviço são objeto de questionamentos das empresas do setor (nos casos em que não há expressa menção da falta incorrida em normativo). Por isso, caso o fiscal detecte banheiros sem papel toalha, por exemplo, ao invés de autuar por inadequação do serviço<sup>5</sup>, a autuação ocorre por “descumprimento de determinação<sup>6</sup>” ou por “não atender a norma vigente<sup>7</sup>”.

O gestor aponta algumas dificuldades oriundas da não especificação em normas da Antaq sobre os níveis esperados de desempenho em relação a alguns atributos e, portanto, os fiscais buscarem respaldo de suas atividades em normativos mais objetivos (como maior grau de detalhamento) de outras entidades públicas.

[...] Vai [autuar] quem tem mais conhecimento sobre a legislação [dos outros órgãos]. Você tem que conhecer muito dos outros órgãos para pedir em relação ao que está normatizado

<sup>5</sup> Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 Art. 20. XXI deixar de prestar o serviço autorizado **em conformidade com os padrões estabelecidos de** regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e nos fretes e preservação do meio ambiente (Multa de até R\$ 2.000,00) (grifos nossos);

<sup>6</sup> Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 Art. 20. São infrações: XXXVI deixar, quando intimado, de regularizar, nos prazos fixados, a execução dos serviços autorizados (Multa de até R\$ 10.000,00);

<sup>7</sup> Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 Art. 20. São infrações: XXXIV executar os serviços sem observância da legislação, das normas regulamentares ou dos acordos internacionais de que o Brasil seja signatário (Multa de até R\$ 5.000,00);

pelos outros órgãos. Se a gente tivesse uma norma bem adequada à nossa fiscalização, a gente não precisaria usar isso. Quando você lê o inciso “atender a legislação vigente”, está muito aberto. O que você precisa saber sobre aquilo? (GESTOR URE 1, 2018).

O trecho acima revela que o uso de normas de outros órgãos como referência para avaliação de serviço adequado gera desconfortos e ambiguidades. Porém, além do desconforto e da incerteza, em certo período no passado, a falta de critérios balizadores para avaliação de serviço adequado gerou conflitos claros entre agente e principal (conflitos de agência). O trecho abaixo explicita esse episódio.

[...] A gente tem na 912 [Resolução nº 912-ANTAQ] dois incisos que falam de serviço adequado, que é segurança, continuidade e aqueles critérios e outro de higiene e conforto. Segundo a orientação da GFN recente, esses [dois incisos] não eram para serem cobrados visto que não existe a nenhum normativo que estabeleça os critérios a serem seguidos. Assim, a orientação era para não usar. Bom, essa é a orientação formal. Só que, se você não usa isso, o serviço piora. Então, apesar dessa orientação, muitas coisas foram estabelecidas em conjunto aqui na unidade, de serem cobradas, mesmo com essa orientação contrária da GFN. Então, critérios mínimos, como papel toalha, sabão e algumas coisas assim, estavam sendo cobradas muito mais no poder da fiscalização de conversar com as empresas [...] Mas, assim, muita coisa foi cobrada no entendimento dos fiscais, sabe, de senso comum mesmo. De achar que tem um mínimo para ser oferecido na prestação do serviço e nem sempre por autuação. Mas por determinar para as empresas para oferecerem um serviço com copo plástico, coisas muito básicas. Foi assim que elas foram se adaptando ao longo do tempo (GESTOR URE 1, 2018).

O trecho acima revela, ainda, o modo como o gestor da unidade regional contornou o conflito de agência. Quando o superior hierárquico orientou pela não cobrança dos itens não prescritos em norma, por falta de critérios objetivos expressos, os servidores da unidade regional, em conjunto, estabeleceram critérios mínimos de cobrança do setor fiscalizado no que tange à higiene, como papel toalha, sabão etc. O trecho ainda explicitou o uso verbal do poder de polícia, em oposição à formalização de notificação de infração (com prazo para solução) e auto de infração (multa). O trecho abaixo expõe a opinião de outro gestor acerca do uso de determinações ou solicitações verbais de ajustes das desconformidades encontradas pelos fiscais durante inspeção.

[...] Muitas dessas situações você não precisa ter uma notificação, ou um auto de infração, porque determinada embarcação está com falta de higiene, uma cozinha está suja ou um banheiro está sujo. Muitas das vezes essa situação se resolve com a própria atuação com o fiscal lá na hora: “a embarcação não vai sair enquanto isso aqui não estiver de acordo”. Então uma observação de uma falta de higiene não necessariamente passa por uma autuação, um procedimento formal. Muitas das vezes, com uma simples intervenção lá do fiscal, essas coisas se resolvem. É claro, se ele não quiser resolver dessa forma, aí vai para a parte formal. (GESTOR BSB, 2018).

O trecho acima explicita que a determinação ou solicitação verbal do fiscal para ajustes na qualidade do serviço é legitimada pelo gestor intermediário lotado em Brasília. Entende-se, portanto, que se trata de uma prática conhecida e validada nos extratos superiores da organização. Destaca-se que, durante a fase de observação participante, observou-se que era bastante recorrente a prática de determinações verbais de saneamento de inadequações da qualidade.

Constatou-se, no entanto, que havia dois grupos de fiscais bastante distintos. Determinados fiscais recorrentemente faziam solicitações verbais de correção. Inclusive, eram bastante acurados nas abordagens com os prepostos da embarcação, explicando por que solicitavam aquela readequação e indicavam mecanismos ou procedimentos para melhorar o desempenho naquele quesito. Outros fiscais, por sua vez, entendiam que não cabia ao fiscal “ser babá” de embarcação. Expressavam que não cabe ao fiscal solicitar verbalmente correções. Nesse sentido, na perspectiva desse grupo, ao ser constatada a irregularidade, era dever do fiscal notificar ou autuar a embarcação. Defendiam, inclusive, que esse tipo de abordagem não formalizada era “enxugar gelo” e que não modificava o *status quo* da qualidade do serviço.

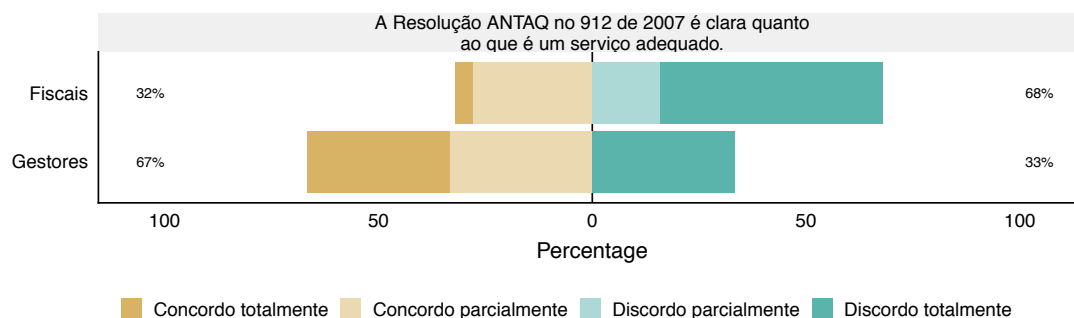
Após a observação participante e as entrevistas, foi possível perceber que a ação fiscal informal (determinações verbais de correção) tem um duplo condão. Primeiramente, ela ocorre porque viabiliza uma melhora de curto prazo no serviço (naquele dia, naquela embarcação, para aqueles usuários). Mas ela também ocorre porque não há parametrização em norma de grande parte daqueles itens que se cobram no dia-a-dia em relação à qualidade do serviço, como sabão, papel toalha etc. Uma vez que ainda se discute se essas cobranças são ou não cabíveis com base na Resolução nº 912-ANTAQ, alguns fiscais realizam as intervenções para a melhora do serviço de maneira verbal (não formalizada).

O chefe de uma unidade regional relata que há dois grupos bem singulares de fiscais. Um que entende que, uma vez que a Resolução nº 912-ANTAQ é genérica quanto a alguns itens do serviço adequado, cabe ao fiscal estabelecê-los, instituindo os contornos fáticos da noção de serviço adequado. Outro grupo entende que se a norma é silente sobre os critérios empíricos do serviço adequado, a ação fiscal nesse tema é ilegal e, por isso, se limitam a cobrar os itens que a norma estabeleceu expressamente, como documentos de porte obrigatório, gratuidades legais etc. O gestor de uma unidade regional reconhece a existência desses dois grupos de fiscais com comportamentos distintos em relação ao silêncio da norma em relação aos requisitos do serviço adequado.

[...] Existem dois grupos. Por a norma não estabelecer, eles entendem que a gente não pode cobrar, que a gente não tem respaldo legal para cobrar [...]. E tem aqueles fiscais que acham que a gente tem condições de cobrar. Que a gente pode estabelecer. Já que a norma não estabelece, a gente pode estabelecer alguns critérios mínimos. E continuam cobrando. Já que o item é genérico, acham que está aberto a utilizar os itens da norma para cobrar alguma melhoria. Não existe consenso. São dois grupos: os que não cobram e os que cobram (GESTOR URE 1, 2018).

O questionário aplicado nesta pesquisa buscou capturar as percepções dos fiscais e gestores em relação à clareza da Resolução nº 912-ANTAQ sobre o que é um serviço adequado.

Figura 5. Percepções quanto à clareza da Resolução nº 912-ANTAQ



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 5 demonstra que 68% dos fiscais creem que a Resolução nº 912-ANTAQ não é clara quanto ao que é um serviço adequado. Os fiscais céticos quanto à clareza da Resolução são acompanhados por 33% dos gestores da Agência que participaram da pesquisa.

Por outro lado, 67% dos gestores entende que a Resolução nº 912-ANTAQ é clara quanto ao que é um serviço adequado. Entende-se que uma das possíveis razões para essa percepção tenha relação com a parcela mais substantiva e mais objetiva da norma. É que a Resolução nº 912-ANTAQ citou os atributos de um serviço adequado (regularidade, continuidade, segurança etc) e identificou aproximadamente duas dúzias de condutas infracionais que tocam a qualidade do serviço, como a obrigação de uniformização da tripulação, de organização das operações de embarque e desembarque de passageiros, de entrega de comprovante de bagagem, a conferência de gratuidades etc.

Outra possível razão para essa percepção tenha relação com o fato de que, uma vez que a norma faz uso de conceitos indeterminados, passa-se o estabelecimento dos contornos tácitos da norma para o burocrata. Normas pouco objetivas conferem grande teor discricionário para a atuação do burocrata. Assim, desde que bem motivadas, uma infinidade de condutas pode ser tipificada como infração pelo fiscal. O gestor descreve o poder discricionário do fiscal no trecho de entrevista abaixo.

O fiscal tem muita liberdade. Desde que ele motive bem, que ele descreva bem o fato e que justifique, é possível que o ponto, a infração, a irregularidade, seja cobrada. (GESTOR URE 1, 2018).

O trecho de entrevista acima resume o contexto da atividade do fiscal de avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários. As leis e a norma de referência sobre serviço adequado dão grande liberdade ao fiscal para a realização de sua atividade. Porém, uma vez que as leis e a norma são lacunares quanto aos requisitos de qualidade do serviço, a agência instituiu alguns mecanismos de coordenação do fiscal para balizar a sua atividade. As próximas seções apresentam esses instrumentos.



### 4.3.2 Programação das atividades

Quando o Estado confere ao agente aplicador da lei (*law enforcement officer*) a competência para avaliar a qualidade de um serviço, os gestores do órgão público encontram limites pujantes na programabilidade dessa tarefa — assim entendida como o grau em que o comportamento de um agente pode ser especificado com antecedência pelo principal. É que discricionariedade envolve a delegação ao agente público de alguma autoridade ou poder de tomada de decisões.

Assim, entende-se que a programabilidade das tarefas de um agente aplicador da lei é proporcional ao nível de discricionariedade a ele conferida pela lei ou por outro instrumento legal que balize sua atividade. Os trechos abaixo dão conta desses limites.

[...] De certa forma, a gente **sempre vai ter algum grau de subjetividade**. Se esse grau é muito ou é pouco, vai depender dos padrões. (GESTOR URE 2, 2018, grifos nossos).

[...] [Não é] incomum a ocorrência de discrepâncias em razão de interpretações que carregam alguma **subjetividade**, por falta de parametrização de alguns requisitos das normas (GESTOR URE 3, 2018, grifos nossos).

Os trechos de entrevistas acima demonstram que o limite da programabilidade de atividades fiscalizatórias é a própria subjetividade do fiscal e que, na prática, não é não é incomum a existência de discrepâncias na avaliação de fiscais, para os itens pouco parametrizados.

Na medida em que a Resolução em voga pouco relatou os parâmetros de avaliação do serviço adequado, alguns instrumentos foram criados pelos gestores para orientar o fiscal em suas atividades rotineiras.

Durante a imersão em campo, observou-se que as atividades de fiscalização são divididas em três tipos: a fiscalização documental, a fiscalização de rotina e a fiscalização eventual.

A fiscalização documental é realizada anualmente em grande parte dos operadores do serviço de transportes aquaviários. O estabelecimento de quais empresas serão objeto de fiscalização documental a cada ano e quando será realizada essa fiscalização é realizado pela Gerência de Fiscalização da Navegação (GFN) em conjunto com a Gerência de Planejamento e Inteligência da Navegação (GPF). Como fruto dessa seleção, é estabelecido o Plano Anual de Fiscalização (PAF).

A fiscalização eventual é a extraordinária. Normalmente ocorre para avaliar algum problema específico emergente ou para apurar uma denúncia de irregularidade. Também são estabelecidas fiscalizações eventuais para acompanhar aumentos extraordinários na demanda por transportes aquaviários, como nas temporadas de festivais na Região Amazônica.

Tem-se, ainda, a fiscalização de rotina. A fiscalização de rotina é a ordinária, que engloba a maior parte do trabalho dos fiscais, menos durante as fiscalizações em si e mais como resultado das atividades relatórias e dos fluxos dos processos administrativos delas decorrentes (*paperwork*).

As fiscalizações de rotina podem ser divididas em dois tipos. O primeiro tipo é a fiscalização ostensiva, que se caracteriza exatamente pela presença ostensiva dos fiscais no terminal, em regra meia hora antes do horário previsto da chegada da embarcação até a sua efetiva desatracação. A expectativa dos gestores é que, dentro das possibilidades de cada unidade regional (possibilidade principalmente de recurso humano), que exista um fiscal da Antaq atuando ostensivamente no porto, em todas as saídas de embarcação de trajeto interestadual ocorridas em Manaus, Porto Velho e Belém, além de Santarém e Macapá, inclusive, fiscalizando a qualidade do serviço.

O segundo tipo é a fiscalização de *checklist*. As fiscalizações de *checklist* caracterizam-se pela ordenação e listagem dos itens que o fiscal deve avaliar nessa atividade. Nesse tipo de fiscalização, os gestores requerem que os fiscais portem obrigatoriamente o *checklist*<sup>8</sup>, que os guia durante a ação fiscal.

O *checklist* é o principal instrumento de coordenação dos fiscais, para suas atividades rotineiras. Em análise do seu conteúdo, percebe-se, no entanto, que se trata um guia operacional e não um guia de comportamento fiscalizatório. Trata-se de um documento simples, que lista os deveres da empresa de navegação para com os usuários, contidos na Resolução nº 912-ANTAQ. Esses deveres foram reescritos na forma de pergunta e o fiscal deve marcar se ele observa se aquele dever foi cumprido ou não pela empresa (sim ou não). Como exemplo, têm-se que o primeiro e segundo itens do *checklist*: “o pessoal está corretamente uniformizado e identificado nas atividades que impliquem contato permanente com o público, conforme dispõe o inciso XI do art. 14 da Resolução nº 912-ANTAQ?” e “as operações de embarque e desembarque de passageiros estão devidamente organizadas, conforme dispõe o inciso XII do art. 14 da Resolução nº 912-ANTAQ”?

Na prática, durante a imersão em campo, observou-se que, nas fiscalizações rotineiras ostensivas, não havia nenhuma programação específica para o comportamento fiscalizatório do servidor. Nesse caso, havia equipes que adentravam a embarcação e realizam fiscalizações do serviço adequado (como conforto, higiene e etc) e outras equipes que apenas acompanhavam a fiscalização. O fim daquela fiscalização é estarem no lócus e captarem incidentes críticos, como atrasos, desorganização e insegurança no embarque e, em especial, apresentarem-se ao operador do transporte ostensivamente, para desincentivar a ocorrência das práticas infracionais. Mas

---

<sup>8</sup> *Checklist* constante do Manual de Fiscalização, utilizado pelos fiscais nas “fiscalizações de *checklist*”.

também houve equipes que atuaram em uma “linha mais educativa”. Eles interagiam com os prepostos das embarcações, explicavam procedimentos, sugeriam melhoras. Alguns desses fiscais também interagiam espontaneamente com os passageiros, informando os seus direitos e até ajudavam os prepostos das embarcações a organizarem as filas.

Por outro lado, constatou-se que os comportamentos fiscalizatórios durante as chamadas “fiscalizações de *checklist*” eram bem mais uniformes que as chamadas “fiscalizações de rotina”. Nesse sentido, verificou-se que o *checklist*, de fato, coordena os fiscais. Porém, uma vez que *checklist* é um documento bastante simples, apenas elencando os itens que caracterizam conduta infracional já descritos na Resolução nº 912-ANTAQ, ele apenas incentiva e guia os fiscais para não esquecerem de observar as condutas que a Resolução estabeleceu expressa e objetivamente.

Portanto, o *checklist* assessorou os gestores a perenizarem na agenda dos fiscais itens de observação formalmente elencados na Resolução nº 912-ANTAQ, como a observação da existência de formulário para reclamação, a existência de quadro afixado na embarcação contendo seu esquema operacional, a existência de passageiros transportados em regime de gratuidade legal e a existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação. Como será apresentado em seção adiante, os dados quantitativos coletados apontam alta coesão entre os fiscais, uma vez que mais de 80% dos fiscais declaram que observam esses itens em suas fiscalizações.

O *checklist*, quando de sua criação, tinha como objetivo assemelhar as fiscalizações entre as unidades regionais. Nesse sentido, o objetivo era que os fiscais de Belém, Manaus e Porto Velho tivessem em suas atividades laborais um mínimo de padronização no que diz respeito ao assunto. O trecho abaixo expõe esse objetivo do gestor intermediário de homogeneização das atividades das unidades regionais.

[...] Temos Belém, Manaus e Porto Velho [realizando fiscalização de serviço adequado]. De repente, o que é observado na região de Belém não é observado na região de Manaus. E, de fato, nós observamos isso há uns anos atrás, que os procedimentos de fiscalização que eram adotados em uma unidade não eram os mesmos que eram adotados em outras. Então o *checklist* veio como um balizador realmente de padronização das atividades. (GESTOR BSB, 2018).

Porém, o *checklist* não cita outros itens bastante observados pelos agentes públicos, como as características dos bebedouros (co16 – 96% de coesão entre os fiscais), a existência de atadores de redes individuais (co12 – 96% de coesão entre os fiscais), rolo de papel higiênico disponível nos banheiros (hi10 – 100% de coesão entre os fiscais) ou toalhas de papel disponíveis nos lavatórios (hi30 – 100% de coesão entre os fiscais).

A coesão dos fiscais na observação desses e de outros itens é explicada por instrumentos

de coordenação estabelecidos muito antes da criação do *checklist*, que, diga-se de passagem, foi instituído na Antaq há pouco mais de três anos.

Nesse contexto, quando ainda não havia o *checklist*, é que surgiram as primeiras práticas de coordenação dos fiscais, como revela o trecho abaixo.

É importante como começou essa cobrança de itens de higiene e conforto em embarcação. Começou com o desconforto do fiscal em olhar aquela situação. E ver que não estava adequado ao entendimento do usuário. Começou se estabelecendo o que ia ser cobrado. O que era o mínimo? Então se faziam reuniões para estabelecer papel toalha, papel higiênico, tampa de vaso, coisas que, teoricamente, para a gente, são muito básicas, mas as embarcações não tinham. Era um copo para todo mundo da embarcação usar. [...] Começou com a métrica sendo a experiência de cada um. [Começou] em reuniões se decidindo o que ia ser cobrado ou não. Por aquela situação causar um desconforto muito grande de se ver que o serviço não era adequado, por mais que não se tivesse norma nenhuma e nenhuma orientação dizendo o que se precisava atender (GESTOR URE 1, 2018).

O trecho demonstra que as primeiras práticas de coordenação sobre o que deveria ou poderia ser cobrado em termos de serviço adequado ocorreram nas unidades regionais. Os servidores se reuniam e elegiam os itens que cobrariam avanço das empresas de navegação. O gestor aponta, ainda, que muito pouco mudou desde essas primeiras reuniões de coordenação, como mostra o trecho abaixo.

[...] Não existe nada novo hoje sendo cobrado. O que está sendo cobrado, já está sendo cobrado há muito tempo. Por definição que houve dentro da equipe, desse mínimo que é aceitável que a embarcação atenda, que não está na norma. [...] Mas hoje esse básico que a gente olha já está bem instituído aqui entre os fiscais (GESTOR URE 1, 2018).

Os trechos de entrevista apresentados dão conta de que a criação mais elementar dos parâmetros hoje instituídos entre os fiscais remonta às negociações entre os próprios servidores fiscais e dos gestores das unidades regionais amazônicas sobre o que deveria ser cobrado das embarcações. O norteador das escolhas eram as mudanças mais urgentes que eles acreditavam que eram importantes de se prover no mercado, como no caso relatado da troca do copo comunitário amarrado ao bebedouro por copos descartáveis. Portanto, os padrões mais embrionários de avaliação do serviço adequado foram estabelecidos de baixo para cima (*bottom-up*), essencialmente pelos burocratas de nível de rua.

Outro indutor do comportamento coordenado dos agentes públicos são os manuais estabelecidos pela organização. Há na Antaq alguns documentos que guiam ou programam as ações de fiscalização, em especial, o rito e o fluxo administrativo. Há vários manuais em vigor. A Gerência de Fiscalização da Navegação tem três manuais: um manual de fiscalização da navegação marítima, um da navegação interior e existe um manual de serviço adequado, que foi elaborado pela Gerência de Fiscalização da Navegação. Inclusive, o *checklist* estabelecido *bottom-up* integrou o manual de fiscalização de serviço adequado, que foi elaborado pela Gerência de Fiscalização da Navegação. Nota-se, portanto, a formalização em documento escrito

das práticas estabelecidas *bottom-up*.

No entanto, apenas em 2017 houve avanço no estabelecimento de métricas em relação a atributos como o da pontualidade<sup>9</sup>. Porém, com base no trecho de entrevista abaixo, entende-se que, na oportunidade da coleta de dados desta pesquisa (em julho de 2018), mesmo já havendo instrução por escrito aos fiscais, constante de nota técnica emitida pela gerência, ainda não havia entendimento pacífico quanto ao uso desses critérios, como relata um dos chefes de unidade regional:

[...] Houve um processo recente, que foi encaminhado para conhecimento, que era de alguma empresa que tinha atrasado e que, em uma análise recursal, o GFN decidiu recentemente pela insubsistência do auto de infração, porque não tinham critérios definidos para pontualidade. Isso é o que tem até hoje [ou seja, julho de 2018]. Então, agora, a GFN junto com a GPF colocou junto com o *checklist* os itens que a gente vai poder cobrar segundo a 912 no entendimento deles. A gente distribuiu para conhecimento das empresas para começar a cobrar a partir de 1 de setembro de 2018. Então a partir de 1 de setembro de 2018, como eles estabeleceram critérios de pontualidade nesse ofício, a gente vai poder cobrar a partir disso. Antes, o entendimento deles, é de que não poderia ser cobrado. (GESTOR URE 1, 2018).

No entanto, em julho de 2018, houve uma definição superior do uso desses critérios, com informação às unidades regionais e distribuição para conhecimento das empresas operantes no setor, para começar a cobrança a partir de 1 de setembro de 2018. O pesquisador acompanhou a emergência dessa instrução definidora de critérios durante a fase de imersão em campo do pesquisador, em julho de 2018.

O anexo do ofício de instrução das instâncias superiores às unidades regionais se encontra no Anexo C. Nele estão listados os requisitos observáveis pelo fiscal quanto ao serviço adequado a partir de setembro de 2018. Essa instrução das instâncias superiores às unidades regionais de 2018 é um mecanismo de coordenação instituído de cima para baixo (*top-down*).

A introdução textual do ofício<sup>10</sup> expressa bem o contexto da Agência, em julho de 2018, quanto aos critérios de avaliação de serviço adequado. Sublinha-se que esse contexto relatado no trecho abaixo foi o que justificou, em 2015, o início da produção desta pesquisa.

[...] Considerando que a ausência de padrões normativos no que se refere às condições de higiene, conforto, continuidade, eficiência, regularidade, segurança, atualidade, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, cortesia na prestação do serviço e modicidade dos preços, promove um risco aos fiscais da Agência ao mesmo tempo em que gera insegurança jurídica às empresas reguladas por desconhecerem os padrões aceitáveis pela ANTAQ;  
Considerando a necessidade de padronização nos procedimentos de fiscalização do Serviço de Transporte de Passageiros e Misto na Navegação Interior de Percurso Longitudinal Interestadual e Internacional, em especial aos quesitos relacionados à qualidade na prestação desses serviços; [...]  
RESOLVE:

---

<sup>9</sup> Nota Técnica nº 8/2017/GPF/SFC.

<sup>10</sup> Ordem de Serviço nº 3/2018/SFC.

I - Definir os procedimentos e padrões a serem adotados na fiscalização do "Serviço Adequado" nas embarcações das empresas que operam no serviço de transporte de passageiros e misto, regulamentado pela Resolução no 912 - ANTAQ; (Antaq, 2018).

Como exemplo dessa coordenação intragovernamental operada por meio desse ofício e seu anexo balizador, tem-se o atributo da pontualidade. O anexo assim baliza as avaliações:

Tabela 18: *Tolerância máxima, em horas, para caracterização de desvios em relação ao horário programado de saída e o horário praticado*

Tipo de Viagem	Tempo total de	Tolerância (h)
Curta	$<24$	1
Intermediária	$24 \leq T < 72$	1,5
Longa	$\geq 72$	2

Fonte: Antaq (2018).

Antes dessa instrução entrar em vigor, havia problemas de agência (conflitos principal-agente) oriundos da indefinição da norma e da inexistência de padrões ou critérios de avaliação em relação ao atributo da pontualidade.

O gestor de unidade regional relata que um auto de infração emitido por sua equipe foi tornado insubsistente, em fase recursal, pelas instâncias superiores, em Brasília, com a justificativa da inexistência, na oportunidade, de critérios definidores do atributo da pontualidade. Salienta-se que a Resolução nº 912-ANTAQ é do ano de 2007.

Houve, portanto, um conflito de agência patente naquela oportunidade. Ora, a norma estatui que o serviço adequado deve ser pontual. O fiscal da unidade regional autuou a empresa por atraso. Mas o gestor de Brasília, no exercício de suas competências, torna o auto insubsistente por falta de critérios definidos para pontualidade.

O trecho abaixo aponta a percepção de outro gestor de unidade regional, acerca do atual momento em relação ao atributo da pontualidade.

A pontualidade hoje está bem objetivo. Hoje eles criaram um padrão de acordo com o tempo de viagem de cada linha, você consegue dizer se a embarcação está ou não atrasada. Pontualidade eles conseguiram padronizar. [...] Você consegue, a partir de uma fórmula simples, ver quanto tempo de viagem aquela embarcação vai levar para chegar ao seu destino. [Logo,] você diz se ela está atrasada ou se ela não está atrasada. É como eu falo. Existem pontos que hoje já estão pacificados, que já estão padronizados em todas as fiscalizações, no que diz respeito ao serviço adequado. Agora, no quesito higiene e limpeza, a gente não tem esses parâmetros (GESTOR URE 2, 2018).

Também vale destacar que a instrução de coordenação dos elementos de observação fazendo referência a outros diplomas reguladores, como da Anvisa (RDCs), da Marinha (Normans) e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (NBRs), demonstra que a gestão superior também entende que a Agência tem um papel complementar em relação a esses requisitos,

como pode ser constatado no trecho de entrevista abaixo.

[Essa instrução] tem alguns pontos ali dentro que fazem referência a outros normativos, como da Anvisa, da Marinha, do MAPA. Então eles fazem referência porque entendemos que a Agência tem um papel complementar a esses requisitos. Então a Anvisa tem suas atribuições, o MAPA tem suas atribuições, a Marinha e outros órgãos como [Ministério do] Meio Ambiente. Então entendemos que a Agência, para resguardar que o transporte aquaviário seja feito da maneira adequada, temos essa atividade complementar de resguardar outras normas e não somente a 1274 e a 912. (GESTOR BSB, 2018).

O gestor de Brasília explica que o retardado avanço em relação à fiscalização do serviço adequado, com o primeiro *checklist* estabelecido apenas em meados de 2015 e os primeiros parâmetros estabelecidos em 2017, decorre dos desafios enfrentados pela Agência desde a sua criação, em 2005. O trecho abaixo relata essa história:

Estávamos no início muito mais preocupados com as questões de regularização do setor, de conhecimento realmente das linhas, do que mais de serviço adequado. Até 2012, mais ou menos, nós tínhamos um alto índice de irregularidade, ou seja, empresas que operavam sem autorização nenhuma da agência. Ou seja, a Agência ia se estruturando, criando as unidades, fazendo os concursos públicos. Então, até a gente estruturar tudo isso, realmente demorou um pouco. [...] Avançou mesmo de três anos para cá [...]. Até então estávamos mais preocupados na questão da regularidade mesmo (GESTOR BSB, 2018).

O trecho acima demonstra que, inicialmente, quando da criação da Antaq e suas unidades regionais, figurava na agenda dos gestores um dos atributos do serviço adequado: a regularidade. Isso decorre do estágio de desenvolvimento da navegação brasileira na oportunidade, com grande parte do setor operando à margem da regulação estatal. Por isso, as atividades iniciais buscaram assegurar aos usuários que as empresas de navegação fossem, no mínimo, autorizadas pela Antaq a operar no setor. Somente após os avanços nesse atributo é que outros atributos do serviço adequado ganharam a agenda estatal e, adiante, que a avaliação desses atributos guardasse relativa coordenação entre os agentes avaliadores. Segundo o gestor intermediário lotado em Brasília, os *checklists* tiveram uma característica pouco revolucionária para evitar o “engessamento” do fiscal, como relata o trecho de entrevista a seguir.

A gente sempre tem dúvidas e receios na aplicação de *checklists* na fiscalização, porque nós não queremos, de forma alguma, engessar o trabalho do fiscal. Então sempre realmente a gente, quando utiliza *checklist*, a gente utiliza com muito critério. (GESTOR BSB, 2018).

A esquivia do gestor da Agência em provocar o “engessamento” do fiscal aponta que a programabilidade das atividades dos fiscais é bastante reduzida. Percebe-se, na fala do gestor, que há um culto à liberdade do servidor. Nesse sentido, uma vez que não se busca acondicionar a atuação do fiscal a certos parâmetros elencados em um rol taxativo de itens de observação (listas-guia ou *checklists*), ganham mais força os sistemas de informação estabelecidos na organização.

Assim, não somente a instrução superior estabelecida *top-down* em 2018 e o *checklist*

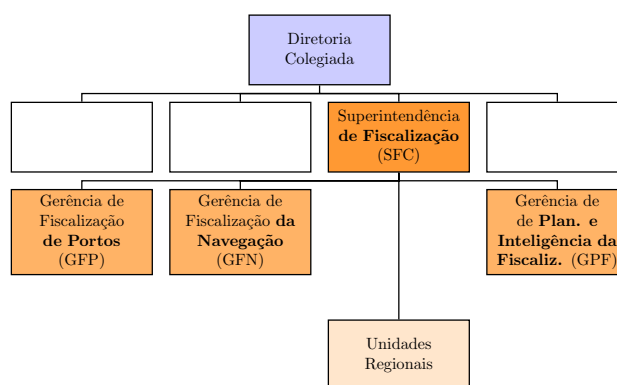
(estabelecido *bottom-up em 2015*) operaram na redução do espaço interpretativo do fiscal acerca dos atributos do serviço adequado previstos na Resolução nº 912-ANTAQ. Por isso, na próxima seção, serão apontados outros mecanismos de coordenação intragovernamental que operam no alinhamento dos fiscais e gestores da Antaq quanto aos contornos do que vem a ser um serviço adequado.

### 4.3.3 Sistemas de informação

Os sistemas de informação também são capazes de coordenar os agentes para atuarem como espera o principal. Entre esses sistemas, há estruturas e práticas de propagação de informação. Primeiramente, no caso da Antaq, chama a atenção a existência de uma estrutura organizacional voltada para a coordenação das atividades das unidades regionais — a Gerência de Planejamento e Inteligência da Navegação (GPF).

A instituição da GPF é bastante recente, datada de agosto de 2014<sup>11</sup>. Trata-se de um órgão enxuto da agência, dotado de apenas de um gerente e cinco servidores (dados de setembro de 2018). Porém, essa gerência tem papel instrumental na coordenação dos agentes públicos que realizam as fiscalizações. A Figura 6 apresenta a desconcentração administrativa operada na Superintendência de fiscalização (SFC).

Figura 6. Desconcentração administrativa da Superintendência de fiscalização



Fonte: Elaborado pelo autor.

A estrutura organizacional da Antaq voltada para as fiscalizações é dividida em duas gerências de fiscalização: uma voltada para fiscalizações de portos e outra voltada para fiscalizações da navegação. Mas também há a Gerência de Planejamento e inteligência da fiscalização (GPF), que é a área responsável por coordenar as fiscalizações.

Encontram-se entre as competências da GPF a proposição de diretrizes, padrões e orientações técnicas para a execução das ações fiscalizadoras, bem como planejar, coordenar e

<sup>11</sup> Regimento interno da Antaq, aprovado como anexo da Resolução nº 3.585-Antaq, de 18 agosto de 2014.



supervisionar sua gestão. Além disso, é a GPF que define, em conjunto com as outras gerências de fiscalização, os métodos e rotinas que aumentem a efetividade das ações fiscalizadoras.

Uma série de instruções das gerências estabelecidas em Brasília guarnecem as unidades regionais, por intermédio do chefe da unidade regional, quanto aos entendimentos da diretoria e das próprias gerências, aos julgados recentes, às boas práticas fiscalizatórias etc.

O gestor lotado na unidade regional, por sua vez, ao receber essa gama de instruções, busca organizar e disponibilizar o conhecimento, atendendo às características dos servidores da regional. O trecho da entrevista abaixo relata como ocorre o fluxo dessas informações.

[...] Até era um problema que a gente tinha, que a gente recebia informações de várias maneiras. Tinham coisas que vinham por email, ordem de serviço, memorando circular. Muita coisa se perdia. [...], “Onde está isso? “Está em um email que alguém passou há muito tempo”. Então é uma informação que não está ali disponível para todo mundo. [...] Antigamente as pessoas simplesmente baixavam os arquivos no computador e às vezes eram substituídos e as pessoas estavam usando o anterior, que já estava defasado e não era para usar. Por causa disso, o certo é sempre estar buscando a norma e as orientações direto no SEI, porque você vai estar usando sempre as últimas, as mais atualizadas (GESTOR URE 1, 2018).

O trecho acima demonstra que o SEI (Sistema Eletrônico de Informações) é um elemento usado para a coordenação do fluxo de informações, inclusive sobre elementos da fiscalização. O SEI é um *software* criado no âmbito do governo federal brasileiro e implantado na Antaq em meados de 2015. Dentro da estrutura do SEI, há os chamados “blocos internos”, que viabilizam a sistematização de documentos e instruções importantes. O gestor relata, ainda, que alguns fiscais não têm o costume de acessar o SEI para verificar as novas instruções, por isso, há a notificação por *email* de que novas instruções foram inseridas no SEI. As instruções e “jurisprudências” servem para buscar equalizar as fiscalizações entre os fiscais e entre as unidades regionais.

O SEI também ajuda a coordenar os agentes, na medida em que se trata de uma ferramenta de transparência. Os processos que passaram por sua unidade regional ficam disponíveis para consulta dos fiscais de forma bastante simplificada.

Outra coisa que os fiscais têm feito bastante é consultar os processos de colegas no SEI. O SEI está aí para isso, é a questão da transparência. O fiscal sempre tem a curiosidade de verificar como é que um colega seu ou uma equipe atuou em uma situação similar à dele. Então isso acaba diminuindo esse grau de subjetividade também (GESTOR URE 1, 2018).

Alguns chefes das unidades regionais relataram, ainda, que realizam reuniões frequentes com os fiscais, objetivando compartilhar as experiências passadas e planejar as atuações futuras. As reuniões presenciais que ocorrem nas regionais são, portanto, mais uma prática de compartilhamento de informações bastante importante para nivelar as preferências dos envolvidos

nas atividades fiscais. Os trechos abaixo, proferidos espontaneamente pelos gestores, demonstram quão importantes, na visão desses gestores, são as reuniões semanais.

[...] semanalmente nós fiscais fazemos **reuniões** e a gente **troca muita experiência**. “Olha, nessa semana passada a equipe x estava em campo e observou isso e isso. A equipe tal vai na semana seguinte. Vocês vão verificar isso lá. Como foi que vocês trataram isso? Nós tratamos assim e assim”. [...] Você conversar com a equipe você padroniza, de certa forma, esse grau de subjetividade. [...] Eu vejo que reuniões, o conversar do chefe com as equipes e as equipes entre si, reuniões periódicas, isso diminui o grau de subjetividade (GESTOR URE 2, 2018, grifos nossos).

[...] A gente criou essa cultura de fazer as **reuniões internas**. Até o ano passado a gente não fazia reunião interna. Toda segunda-feira às 10:00 da manhã tem uma reunião com todos os servidores presenciais, para discutir as fiscalizações realizadas na semana anterior e planejar as fiscalizações daquela semana (GESTOR URE 3, 2018, grifos nossos).

Outra prática de propagação de informação implementada para orientar os fiscais são os cursos de fiscalização. O trecho abaixo relata como e com que frequência normalmente ocorrem.

Temos cursos de fiscalização que nós fazemos. Embora a gente quisesse fazer mais, mas devido às restrições orçamentárias a gente faz pouco isso. Fizemos uns 2 ou 3 eventos de fiscalização. O último que fizemos foi há um ano, em Santos (GESTOR BSB, 2018).

Destaca-se que o último curso de fiscalização, ocorrido em 2017, em Santos, ocorreu primordialmente como instrumento de governança, para iniciar os novos servidores, ingressados na Agência em 2015, em relação às práticas fiscalizatórias da Antaq. O relato de um gestor que participou desse último curso, na qualidade de novo servidor da agência, demonstra as virtudes da realização dos cursos entre os servidores.

Santos foi um encontro que houve em novembro de 2017 com todos os servidores novos que entraram no último concurso, para tratar sobre procedimentos fiscalizatórios. Só os novos servidores. Foi muito bom. A gente pegou experiência do pessoal que faz fiscalização de rotinas em Santos, Belém, Porto Velho. Essas experiências regionais, você coleta nesses encontros e adapta para a sua região, para a sua realidade. [...] A gente podia fazer mais isso na Antaq. A gente não tem que ter esse contato só regional-Brasília. Não só o contato do gerente e superintendente com a regional. O encontro não foi só de chefes, mas dos servidores também. Isso contribui muito para nivelar e propagar essas informações. Às vezes está acontecendo uma coisa em outra regional igualzinho ao que está acontecendo na sua e você não está sabendo (GESTOR URE 2, 2018).

O trecho de entrevista acima demonstra a salutar interação entre as várias instâncias da agência que realizam fiscalização. Destaca-se que, apesar de somente as unidades regionais amazônicas realizarem fiscalização de transporte longitudinal de passageiros pelas hidrovias interiores, há outras onze unidades regionais espalhadas por todo o Brasil.

Outro sistema de informação que ajuda na coordenação dos agentes são as teletransmissões das Reuniões Ordinárias de Diretoria (RODs). É que os autos de infração aplicados pelo burocrata de nível de rua, quando questionadas pelas empresas de navegação em grau recursal,

têm um fluxo processual que desemboca nas RODs. Ocorrem nas RODs as decisões finais sobre essas autuações questionadas pelas empresas.

As RODs são teletransmitidas para todo o Brasil, com *link* disponibilizado para todos os servidores em seu *email* institucional. O pesquisador observou, durante a imersão, que os fiscais comumente comentavam entre eles sobre o resultado final de autos de infração emitidos como resultado das fiscalizações que eles realizavam. Eles pareciam, sim, estar bem atentos ao que estava ocorrendo. Alguns deles até demonstravam frustração em relação ao resultado, uma vez que, frequentemente, relatavam entre eles os incidentes atípicos e críticos ocorridos nessas fiscalizações. Durante as entrevistas, vários gestores, espontaneamente indicaram que é prática comum dos fiscais acompanharem as RODs em que os “seus processos” são julgados.

Naturalmente, outras ferramentas de comunicação operam na homogeneização das preferências entre os gestores e os fiscais, como ligações telefônicas, *Skype*, videoconferências etc. O trecho abaixo da entrevista com o gestor demonstra a atenção aos mecanismos informais de interação, como instrumento de estabelecimento de relações próximas entre principal e agentes.

Nossas orientações são sempre por escrito. Mas a melhor forma de você coordenar é trocar ideia; falar e falar; interagir com as pessoas. E para a gente possa fazer isso, a gente tem que diminuir um pouco a parte processual, que nós somos bem envolvidos. Somos instâncias de julgamento e a gente mexe muito com essa parte processual [...]. A melhor forma de coordenar é o que a gente tem feito. São essas videoconferências, são as orientações por escrito, são os cursos com os fiscais (GESTOR BSB, 2018).

Esse depoimento não somente resume as práticas mais corriqueiras de coordenação estabelecidas na sede, como também ressalta o papel central das interações informais na coordenação dos agentes das unidades regionais. Relata, porém, que o volume dos fluxos processuais na sede atrapalha o estreitamento dessas relações.

#### **4.3.4 Sistemas de controle**

Os sistemas de controle são o terceiro mecanismo de gestão que operam na convergência da agenda entre os gestores e os fiscais. Há sistemas de controle instituídos nas várias etapas do processo administrativo e que viabilizam o aprendizado coletivo em relação às atividades fiscalizatórias. Há controles formais e informais instituídos.

O primeiro desses mecanismos de controle, mais sutil, é a discricionariedade dos chefes da unidade regional para a formação das equipes. É que o rito administrativo de uma unidade regional confere ao chefe a possibilidade de escolha de quais fiscais irão fiscalizar quais embarcações. O poder de formar as equipes confere ao chefe da unidade regional a possibilidade de rotação dos agentes nas fiscalizações das embarcações.

É importante que haja na planilha de rotinas uma **rotatividade de fiscais nas embarcações**. Porque a gente sabe que existem **olhares diferentes**. É importante que durante um mês fiscais diferentes olhem para uma mesma embarcação. E, durante o ano, que fiscais diferentes façam *checklists* daquela embarcação. Isso garante o melhor, que é a maior avaliação de critérios possíveis na mesma embarcação. A melhor forma que tem é você trocar os processos entre os fiscais. **Você tem um ganho muito grande de aprendizado** (GESTOR URE 1, 2018, grifos nossos).

A rotação dos agentes que irão realizar as fiscalizações confere um intercâmbio de experiências entre os fiscais, entre as quais as preferências dos fiscais sobre quais itens devam ser observados. Cientes de que há vários possíveis olhares acerca da qualidade do serviço, os gestores promovem a alternância entre fiscais para cada embarcação fiscalizada, como mostrou o trecho de entrevista acima.

Após realizada a fiscalização, o segundo sistema de controle, neste caso, um controle bastante informal, são as interações entre o fiscal e o gestor da unidade regional, antes da abertura do processo de notificação ou de autuação de uma empresa por uma suposta infração. O gestor de uma unidade regional expõe como isso ocorre:

Como a gente a autoriza a abertura de processo, a gente tem muito acesso antes. Geralmente a gente sabe antes o que esse processo vai gerar. Qual é o fato [supostamente infracional] ou o que aconteceu. Muitas vezes os fiscais pedem orientação até sobre o procedimento mesmo na abertura do processo: que tipo de processo é, se é notificação ou se é auto de infração. Nessa parte você tem como gerenciar mais (GESTOR URE 1, 2018).

Observa-se pelo trecho acima que o rito instituído de abertura de processos sendo autorizado pelo chefe da unidade regional abre espaço para gestão do chefe em relação ao que pode ou não ser considerado infração.

O gestor relata, ainda, que essa gestão entre principal e agente não garante que as preferências do principal serão acatadas. Essa liberdade do agente é fruto das atribuições de natureza fiscal ou decorrente do poder de polícia que lhes são conferidos por lei. O gestor de uma unidade regional expõe como isso ocorre:

Mas existem aqueles que continuam achando que não, que dá para cobrar. E aí é só no final do processo, no despacho de julgamento, que dá para colocar o entendimento [do gestor]. Ele [o fiscal] faz questão de colocar o entendimento dele dentro do processo e ele tem a liberdade para isso (GESTOR URE 1, 2018).

O depoimento do gestor expõe que os autos de infração emitidos pelos fiscais somente são convertidos em uma punição (como uma multa) após o julgamento de mérito da subsistência ou insubsistência do auto por um ou mais superiores hierárquicos da Agência. Esse mecanismo de controle do principal sobre os agentes abre espaço para breve explicação sobre os

fluxos do procedimento sancionador<sup>12</sup> em matéria de competência da Antaq. Antes disso, apresenta-se um fluxograma das etapas processuais até o momento apresentadas.

Figura 7. Fluxograma de uma atividade fiscalizatória



Fonte: Elaborado pelo autor.

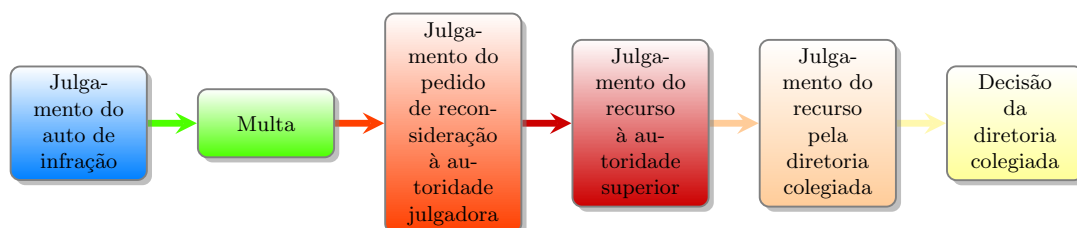
Após a autuação, inicia-se o processo administrativo sancionador. A depender do valor da autuação, o julgamento do auto de infração é realizado pela unidade regional, pela gerência, pela superintendência ou pela diretoria colegiada. Nesse sentido, as infrações de natureza leve (assim entendidas as infrações administrativas que prevejam a cominação de multa de até R\$ 150.000,00) são julgadas na própria unidade regional.

Importa registrar que as multas por serviço adequado são, normalmente, bem mais baixas que esse montante (dois, três, quatro, cinco, dez mil reais). Por isso, normalmente, os autos de infração ao serviço adequado, em regra, são julgados na própria unidade regional.

Sendo assim, o chefe da unidade regional julga o auto de infração emitido pelo servidor da unidade regional. Caso a autoridade julgadora, em decisão de mérito, julgue subsistente o auto, a empresa de navegação tem direito a pedido de reconsideração (à autoridade julgadora), de recurso à autoridade superior e, como sequência do processo administrativo, recurso à diretoria colegiada. O gestor explica como ocorre esse processo no trecho abaixo. Na sequência, tem-se um fluxograma de um processo administrativo sancionador típico, em relação a autos de natureza leve, como infrações à adequação do serviço de transportes.

A grande maioria dos processos de navegação é julgada aqui [na unidade regional]. Só vai para Brasília navegação sem autorização, que a multa é R\$150 mil. Então aí vai para gerência, senão fica por aqui [na unidade regional]. Daí só em caso de recurso, caso não tenha sido feita a reconsideração [pela unidade regional], que vai para o conhecimento de Brasília (GESTOR URE 1, 2018).

Figura 8. Fluxograma de um processo administrativo sancionador típico



Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>12</sup> Resolução nº 3.259-ANTAQ.

A rápida digressão tem por objetivo melhor descrever o próximo sistema de controle instituído para a convergência preferências entre os gestores e os fiscais: a circulação, para conhecimento dos fiscais, dos julgamentos ocorridos na sede e outras instruções correlatas.

Quando vai algum processo para a GFN julgar, no caso da navegação, eles dão conhecimento e a gente encaminha para a equipe. E se for algum conhecimento que realmente precisa **todo mundo ter conhecimento**, que é de algum **entendimento** ou alguma coisa que **esclareça algum ponto** que a gente sabe que é nebuloso para todo mundo, eu encaminho para todo mundo. [...] [Às vezes, a sede encaminha informações sobre] um processo que nem é nosso, mas que foi dado conhecimento, que é para **usar como uma jurisprudência** (“teve esse problema aqui e nos próximos, **sigam essa linha**”). A gente coloca no bloco [interno do SEI] e fica de **orientação**. A própria SFC tem tentado organizar. Tem processos só para notificações, quando a gente tem só que notificar, está lá **orientado**. (GESTOR URE 1, 2018, grifos nossos).

Existe também o controle da sede em relação àquelas atividades fiscais ocorridas e finalizadas no âmbito das unidades regionais (ou seja, nos casos em que não houve recurso para as instâncias superiores). Uma vez que alguns desses processos não passam por Brasília e são finalizados (julgados) na unidade regional, há controle amostral desses processos conduzidos unicamente nas unidades regionais. Quando são encontradas desconformidades formais, os processos são devolvidos para a unidade regional refazer os atos, como explica o gestor estabelecido em Brasília:

Tem muitos casos em que nós precisamos intervir. E nesses casos, onde são encontradas divergências de orientações, mandamos devolver o processo de fiscalização, volta para aquele fiscal e ele refaz todos os atos dele. Essa é a que seria a parte formal. Não temos problemas nenhum em verificar 10, 15, 20 processos e devolve tudo para a unidade para refazer os atos (GESTOR BSB, 2018)

Portanto, notou-se que há vários mecanismos de controle instituídos pela Antaq, formais e informais, *a priori* e *a posteriori*, todos buscando convergir as preferências entre os gestores e os fiscais, em questões relativas às fiscalizações, inclusive aquelas sobre serviço adequado.

Apresentados os mecanismos estabelecidos pelo principal para coordenar os agentes públicos, apresentam-se os mecanismos tácitos de coordenação, ou seja, os mecanismos não orquestrados pela gestão, mas decorrentes das relações entre os fiscais e gestores no tempo e no espaço.

#### 4.3.5 Socialização

Guiando-se pela literatura de referência da Teoria da agência, em especial os trabalhos de Eisenhardt (1989), Bendor (1988) e Calvert et al. (1989), elencaram-se três categorias de instrumentos de coordenação dos agentes pelo principal (programação das atividades, sistemas de informações e de controle). Porém, a pesquisa revelou que não só o esforço de gestão da Agência atua na coordenação dos agentes. A inserção do agente público nas redes relacionais e institucionais em seu local de labor também ajuda coordená-los entre si.

Principalmente durante a fase de observação participante, foi possível conhecer como ocorrem os processos tácitos de aprendizagem coletiva nas atividades fiscalizatórias.

O fator mais claro de socialização dos agentes é a própria ida ao porto, no mínimo em dupla, para realizar as atividades fiscalizatórias. Foi possível observar que, durante o trajeto de trânsito entre o escritório e o porto, em regra, os fiscais interagem entre si o tempo todo, conversando sobre os mais diversos temas, em especial, relatando incidentes críticos ocorridos em fiscalizações pretéritas. O trajeto entre o escritório da unidade regional em que se realizou a observação participante e o porto mais próximo é bem curto, cerca de quinze minutos, mas há terminais bem mais distantes. Entre as fiscalizações que o pesquisador acompanhou, houve trânsito de até 45 minutos.

Os dados do diário de campo dão conta de que em 20 das 25 rotinas fiscalizatórias que o pesquisador acompanhou houve, dentro da viatura, durante o trajeto de ida ou de volta para o porto, relato de algum dos fiscais acerca de incidentes críticos ocorridos em fiscalizações passadas, nas quais formava dupla com outro colega. Por oportuno, destaca-se que o trajeto entre o escritório e o porto foi um ambiente bastante fértil na coleta de dados para a formulação do questionário de pesquisa.

A estada no porto e a bordo, durante a fiscalização, também envolve a interação constante entre a dupla. Os fiscais fazem apontamentos uns aos outros sobre possíveis infrações e abordam passageiros e outras autoridades presentes no porto, normalmente de forma bastante coesa e cortês.

Destaca-se, ainda, que esses fiscais também realizam juntos fiscalizações embarcadas, nas quais viajam em regime de trabalho. A linha interestadual mais próxima tem trajeto de cerca de 24 horas e a mais longa de cerca de 5 dias de viagem.

Esse dado chama a atenção especialmente porque a interação é bem espontânea e frequente, mesmo após trabalharem juntos, em mais da metade dos casos, por mais de uma década. Fiscalizam juntos os mesmos barcos, nos mesmos portos, interagindo, normalmente, com os mesmos prepostos das embarcações.

No escritório a interação não é tão constante. A divisão do escritório, em alvenaria e portas fechadas para evitar a fuga do ar condicionado isola os fiscais em grupos de dois a três. Alguns, inclusive, ficam sozinhos nas salas. Todavia, as relativamente menos frequentes interações entre os servidores no escritório, quando ocorrem, são bastante profícuas. Alguns vão ao encontro dos colegas na sala ao lado para discutir procedimentos fiscalizatórios e sanar dúvidas com os mais experientes ou com aqueles que fiscalizaram recentemente a empresa ou embarcação que iriam fiscalizar.

Adiciona-se a esse contexto de socialização, captado durante a observação participante, que, durante a entrevista com os gestores, espontaneamente, um deles relatou sua proximidade pessoal com outro gerente.

Eu e outro gerente moramos no mesmo prédio. A gente vem e volta juntos de carro. A gente vem conversando, por incrível que pareça, sobre navegação, sobre orientações, sobre unidade. Embora, acredite, que para unidade, em função dessa distância, pode ser que o fiscal lá que está trabalhando possa acreditar a gente lá em Brasília não converse muito sobre essas coisas (GESTOR BSB, 2018).

Portanto, o pesquisador apurou que há elementos de socialização operando claramente na unidade regional, frutos da experiência acumulada ao longo do tempo nas atividades fiscalizatórias e, em especial, pelo tempo longo em que trabalham juntos, em um escritório pequeno, com menos de vinte servidores, no caso da unidade regional em que se realizou a observação participante.

Nesse sentido, esta pesquisa demonstrou que uma importante variável, a socialização entre os agentes públicos, opera na coordenação dos agentes. Essa variável, no entanto, não aparece na literatura da Teoria da agência. A Teoria positivista da agência, que tem como objeto precípua a descrição de mecanismos de governança instaurados para solucionar problemas de agência nas organizações, não se inclina a observar os mecanismos de coordenação surgidos tacitamente na rede relacional que se forma no ambiente de labor do agente e do principal.

Essa lacuna da Teoria da agência pode explicar o emprego de outros arcabouços teóricos complementares nos estudos que a utilizam como marco teórico, como expôs Eisenhardt (1989). A Teoria institucional, por exemplo, é muito mais sensível que aquela aos processos de aprendizagem coletiva, oriundos das regras informais e crenças compartilhadas pelo corpo de trabalho das organizações. Nas palavras de Frederickson, Smith, Larimer e Licari (2015, p. 67, tradução nossa) "o argumento fundador da Teoria Institucional é a saliência da ação coletiva como a base para o entendimento de instituições políticas e sociais, o que inclui a política formal e as organizações burocráticas". Como observou Shepsle e Weisberg (1986), as instituições cumprem papel mediador entre as preferências dos indivíduos, as escolhas e o comportamento.

Os efeitos da socialização ocorrida no ambiente laboral no comportamento dos agentes, seja restringindo o oportunismo, seja alinhando os objetivos, são temáticas relevantes em outras literaturas. Ouchi (1980) expôs que, em certos contextos, nem as hierarquias (supervisão burocrática) e, tampouco, os mercados são suficientes para governar completamente as relações. O autor apontou que, nessas condições, mecanismos culturais (que ele entendeu como análogo à formação dos clãs) são mais efetivos para tais fins. Segundo o autor, os mercados são mais eficientes quando a ambiguidade em relação ao desempenho é baixa e a incongruência do objetivo é alta. Já as burocracias são mais eficientes quando tanto a incongruência do objetivo

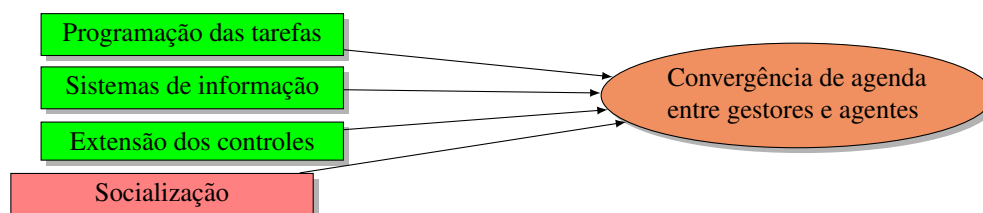


quanto a ambiguidade do desempenho são altas. Por fim, os mecanismos culturais (clãs) são eficientes quando a incongruência de metas é baixa e a ambiguidade de desempenho é alta.

De modo similar, Lubatkin et al. (2007) —com base na literatura sobre imbricação social (*embeddedness theory*) (ver M. Granovetter, 1983, 1985, 1992; M. S. Granovetter, 1973) e também em estudos sobre o processo de criação de sentido nas organizações (*sensemaking*) (ver Weick, 1995), sobre governança relacional (ver Dyer & Singh, 1998; Heide & John, 1990) e também na literatura sobre teoria da agência — estudaram os efeitos da socialização dos agentes e dos principais sobre a criação dos mecanismos de governança. A tese dos autores é que a emergência de mecanismos de governança (sistemas de monitoramento e incentivo) ocorre em um processo de co-evolução, de contínuo ajuste, que se moldam por meio processos de *sensemaking* individual e compartilhado.

A Figura 9 apresenta a adição da socialização como variável independente relevante para o fenômeno em discussão.

Figura 9. Socialização como variável independente



Fonte: Elaborado pelo autor.

Cumpre destacar que os mecanismos de programação das atividades, os sistemas de informação e a extensão dos controles são elementos de coordenação criados deliberadamente pela organização. Já o elemento socialização encontra-se separado na figura dos demais elementos de coordenação, uma vez que se trata de elemento de coordenação que pode ocorrer não somente de forma deliberada (criado pelos gestores com o objetivo de coordenar as ações), mas também ocorre de forma tácita (não orquestrada) na organização.

Por fim, a maior convergência da agenda entre os gestores e os fiscais é fruto tanto de ações orquestradas pela cúpula administrativa (existência de mecanismos de coordenação eficazes), quanto da interação espontânea entre os avaliadores (elementos de socialização) ao longo do tempo, no espaço de labor dos agentes e principal.

A próxima seção apresenta os resultados do questionário aplicado, que visou compreender, quantitativamente, quais são os itens que os fiscais observam “em conjunto” e quais itens os fiscais observam de maneira singular ou esparsa. Além disso, o questionário apresentou esses mesmos itens para o gestor, questionando se os itens são “importantes de se observar”, “pouco

importantes de se observar” ou “não são importantes de se observar”. Cada participante avaliou 195 itens de possível observação fiscal, divididos entre os 13 atributos de um serviço adequado constantes da Resolução nº 912-ANTAQ.

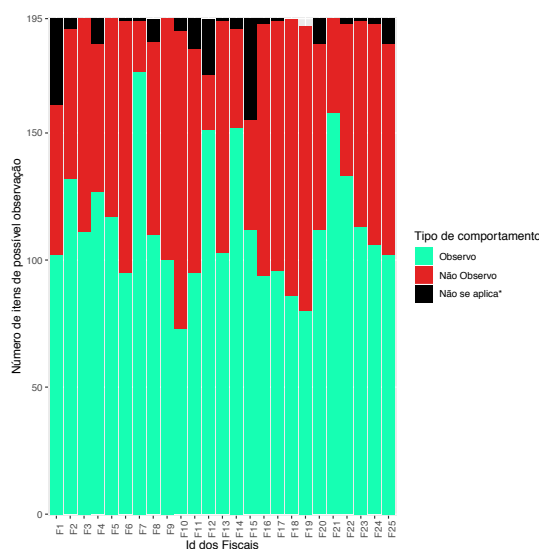
#### 4.4 Eficácia dos mecanismos de coordenação intragovernamental

A eficácia dos mecanismos de coordenação intragovernamental estabelecidos na Antaq foi testada por meio de questionário que verificou quais itens os fiscais observam “em conjunto” e quais itens os fiscais observam de maneira singular ou esparsa. Buscou-se, portanto, conhecer a agenda de observação dos fiscais (quais itens os fiscais declaram observar) e compará-la com a agenda de observação dos gestores (quais itens são importantes de se observar).

##### 4.4.1 Agenda de observação do fiscal e agenda do gestor

Primeiramente, a pesquisa revelou que a quantidade de itens que compõem a agenda de observação dos fiscais em relação à qualidade do serviço é bastante variada. Há fiscais em que o rol de itens que chamam costumeiramente sua atenção nas fiscalizações é menor, como o “Fiscal 10”, que afirma observar 73/195 itens, enquanto outros fiscais têm uma agenda maior de observação *in loco*, como o “Fiscal 7”, que afirma observar 143/195 itens.

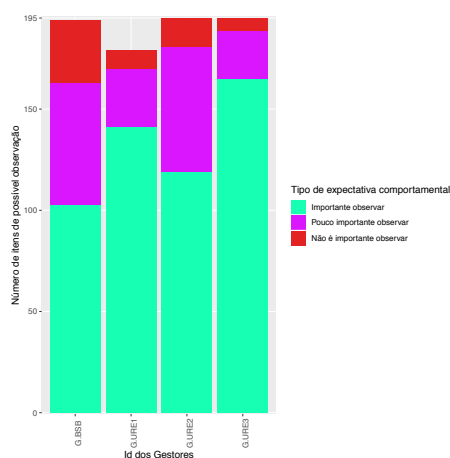
Figura 10. Quantidade de itens na agenda de observação dos fiscais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os mesmos 195 itens, quando questionados aos gestores, apontaram para uma agenda contendo uma quantidade média de itens importantes de serem observados bem similar a dos fiscais. A Figura 11 demonstra a quantidade de itens na agenda de observação de cada um dos gestores participantes.

Figura 11. Quantidade de itens na agenda de observação dos gestores

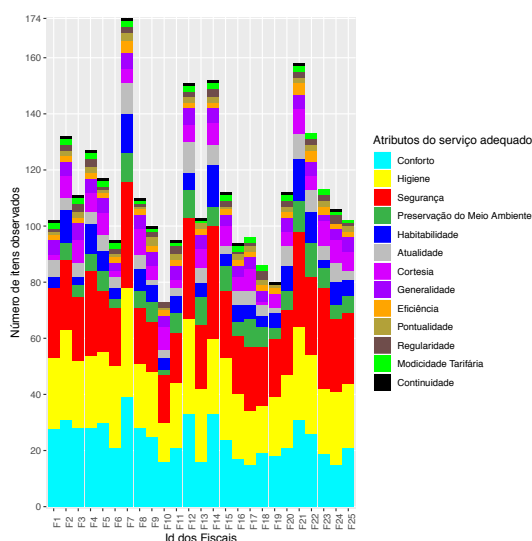


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 11 aponta que o gestor lotado em Brasília (“G.BSB”) tem uma agenda menor de itens de observação que os gestores lotados nas unidades regionais (“G.URE1”, “G.URE2” e “G.URE3”). Esse padrão de agenda mais enxuta do G.BSB pode ser explicado pela distância geográfica do mercado regulado ou por identificar e estabelecer outras prioridades de ação para sua equipe. Os gestores das unidades regionais, por outro lado, indicaram um maior número de itens que julgam importantes de se observar, com destaque para o G.URE3, que indicou apenas 6/195 dos itens como “não importantes de se observar”, seguido do G.URE1, que indicou apenas 9/195 dos itens como “não importantes de se observar”.

Destaca-se, por oportuno, que alguns participantes preferiram se abster de julgar alguns itens, o que explica o comportamento do gráfico para o Fiscal 19, G.URE1 e também o G.BSB. A Figura 12 expõe a quantidade de itens na agenda de observação dos fiscais, por atributo.

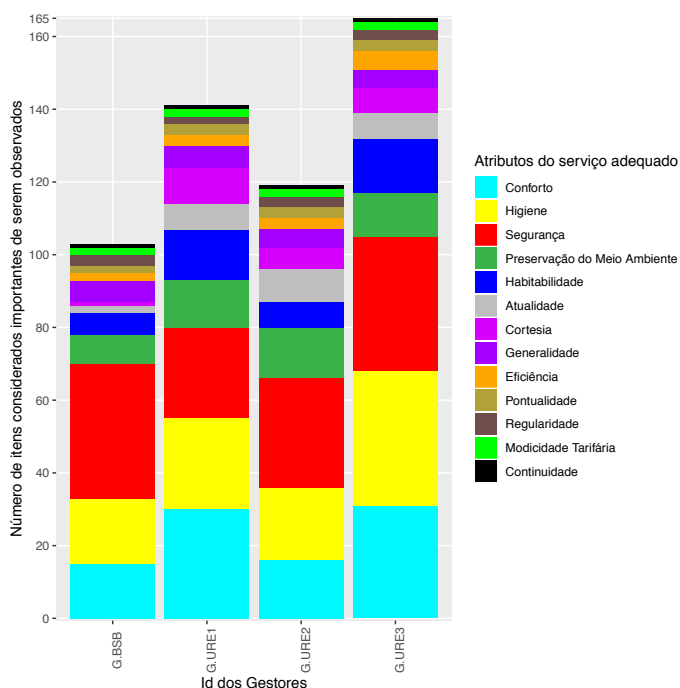
Figura 12. Quantidade de itens na agenda de observação dos fiscais, por atributo



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 12 apresenta os atributos do serviço adequado que contêm o maior número de itens de observação na agenda do fiscal. Percebe-se que, em geral, conforto, higiene, segurança e habitabilidade, seguidos de cortesia e preservação do meio ambiente figuram com grande densidade na agenda dos fiscais. Por sua vez, a Figura 13 apresenta a visão dos gestores sobre os atributos importantes de serem observados.

Figura 13. Quantidade de itens na agenda de observação dos gestores, por atributo



Fonte: Elaborado pelo autor.

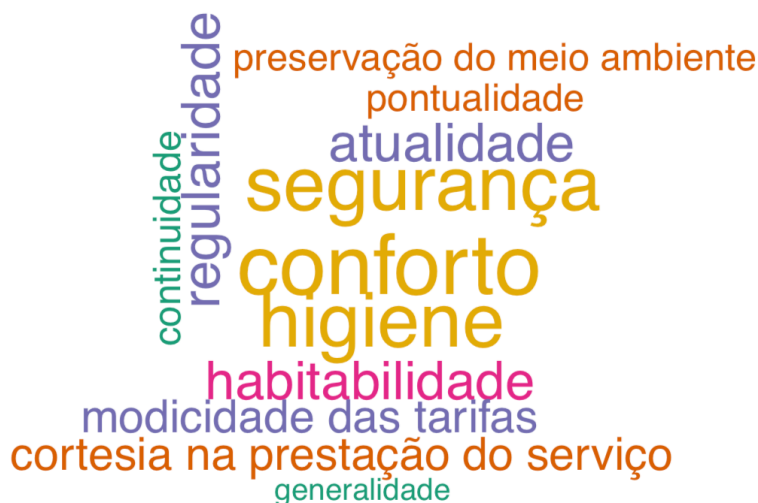
Identificam-se, pela Figura 13, os atributos do serviço adequado que contêm o maior número de itens de observação na agenda do gestor. Percebe-se que, em geral, segurança figura com grande densidade na agenda dos gestores, seguido, entre alguns gestores de conforto e entre outros de higiene. Entre os gestores, a quarta e quinta posição é também dividida: na agenda de alguns, há mais itens importantes de serem observados quanto à habitabilidade e, entre outros, preservação do meio ambiente.

Em comparação da agenda dos fiscais e dos gestores, percebe-se que modicidade tarifária e continuidade encontram-se na agenda de todos os gestores, mas não na de alguns fiscais (F10, F17, F18, F19, F22, F23 e F25).

Todavia, não se pode afirmar que o atributo com maior quantidade de itens integrando a agenda dos fiscais e gestores é o atributo mais importante para eles. Por isso, verificou-se, por meio de questionário, quais são os cinco atributos mais importantes para os fiscais e gestores. A Figura 14 expõe quais desses atributos figuraram a maior quantidade de vezes entre os cinco

primeiros do *ranking*. A leitura da Figura 14 é realizada da seguinte forma: quanto maior a palavra aparece na figura e mais próximo do centro, mais vezes ela foi ranqueada pelos participantes.

*Figura 14. Ranking dos atributos do serviço adequado considerados mais importantes para os fiscais e gestores*



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 14 mostra que conforto é o atributo do serviço adequado considerado mais importante para os participantes da pesquisa, seguido de higiene e segurança. Regularidade e atualidade também se destacaram entre os atributos mais importantes.

As próximas seções apresentam quais são esses itens mais observados pelos fiscais e quais são os itens importantes de serem observados na perspectiva dos gestores, por atributo. Também serão apresentadas as crenças que podem ajudar a explicar por que esses itens entraram na agenda do fiscal e do gestor, enquanto outros não.

#### **4.4.2 - Higiene**

Nesta seção são apresentadas análises do comportamento declarado dos fiscais em relação aos possíveis itens de observação fiscal, neste caso, em relação ao atributo higiene, com comparação com o comportamento esperado pelos gestores em relação a esses itens. Encontram-se na parte superior dos gráficos as expectativas dos gestores, enquanto na parte inferior se encontram os comportamentos declarados dos fiscais em relação a esses itens.

A apresentação desses gráficos tem um triplo condão: i) expor o nível de coesão dos fiscais em relação à atividade de fiscalização da qualidade do serviço, ii) verificar o nível de coesão entre os gestores intermediários e iii) identificar possíveis conflitos entre principal e agentes.

A forma mais simples de verificação gráfica do nível de coesão entre os gestores é a homogeneidade, por item, das cores expostas, na metade superior do gráfico. Na metade superior do gráfico estão declaradas as posições dos gestores em relação à importância de observação dos itens.

Já a verificação gráfica do nível de coesão entre os fiscais é realizada pela análise da metade inferior do gráfico. A forma mais simples é a referência pelas linhas pontilhadas em vermelho. Essas linhas marcam os níveis de alta coesão como aqueles em que mais de 80% dos fiscais observam o item, assim como aqueles casos em que mais de 80% dos fiscais não observam o item (representados pela faixa dos 20% que o observam). Além disso, as linhas pontilhadas em vermelho marcam o nível de baixa coesão, na faixa dos 40% a 60% de fiscais declarando observar o item. Em tese, a dispersão total ocorreria próximo dos 50%, nos casos em que, por exemplo, 13 fiscais observam o item e 12 não observam. Reitera-se que 25 fiscais participaram da pesquisa.

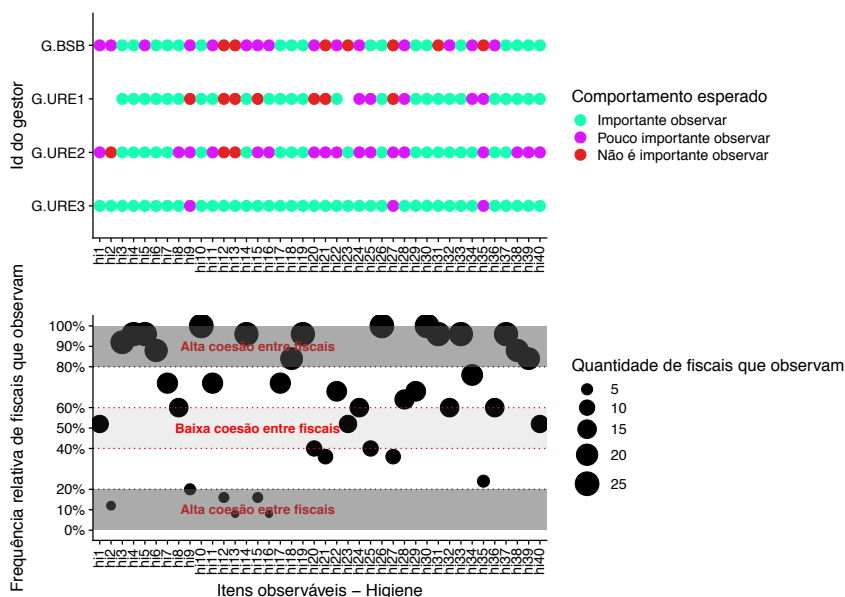
Outra forma simples de análise do nível de coesão entre os fiscais é verificação da posição do círculo em relação aos limites do gráfico. Quanto mais próximo da parte mais alta do gráfico o círculo estiver, mais coesos estão os fiscais em observar aquele item. Ou seja, os fiscais, em conjunto, observam aquele item. De forma similar, quanto mais próximo do limite inferior do gráfico o círculo estiver, mais coesos estão os fiscais em não observar aquele item. Ou seja, os fiscais, em conjunto, não observam aquele item. Nesses termos, quando os círculos estiverem alocados na faixa central do gráfico, quer dizer que há indefinição entre os fiscais: o item está na agenda de observação de alguns fiscais, mas não se encontra na agenda de outros.

O tamanho do círculo também pode auxiliar a leitura da coesão entre os fiscais. Ora, quanto mais fiscais observam o item, maior o círculo e, logo, maior é coesão entre os fiscais. Por outro lado, nos casos em que o círculo for muito pequeno, indica também que há coesão entre os fiscais, porém, neste caso, os fiscais, em conjunto, não observam esse item.

Por fim, os conflitos de agência (conflitos entre os gestores e os fiscais) são verificáveis por meio da comparação entre os resultados da parte superior do gráfico (que trata da posição dos gestores quanto à importância do item) em relação à sua parte inferior (que trata do comportamento declarado dos fiscais). Nesse sentido, será considerado que há conflito de agência (conflito principal-agente) nos casos em que os gestores entendem que se trata de um item importante de observação, porém poucos fiscais o observam. De forma similar, também será considerado que há conflito de agência nos casos em que os gestores entendem que se trata de um item não importante de observação, porém muitos fiscais o observam.

Serão expostos nesta tese os casos críticos verificados pela análise gráfica, começando com os resultados apresentados na Figura 15.

Figura 15. Relações principal-agente - Higiene



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

hi1	Existência de certificado de dedetização da embarcação
hi2	Quantidade de tripulantes responsáveis pela limpeza em relação ao número de passageiros
hi3	Limpeza e organização geral dos conveses
hi4	Existência de lixeiras em todos os conveses
hi5	Localização das lixeiras (fácil acesso e não obstruindo áreas de circulação)
hi6	Descarga dos banheiros funcionando
hi7	Vaso dos banheiros dotados de tampa
hi8	Tampa dos vasos dos banheiros sem folgas ou danificações
hi9	Tipo de descarga para vaso sanitário (se são sistemas mais complexos como a descarga com válvula ou mais simples como a caixa de descarga acionada por meio de corda na lateral)
hi10	Rolo de papel higiênico disponível nos banheiros
hi11	Existência de porta papel higiênico (suporte ou dispenser de papel higiênico)
hi12	Características do porta papel higiênico (impermeabilidade, com ou sem tampa, com ou sem sistema de reposição interno)
hi13	Qualidade do papel higiênico (se de folha simples ou folha dupla)
hi14	Existência de dispensador de sabonete líquido abastecido
hi15	Existência de álcool em gel
hi16	Existência de cortina para o box nos banheiros
hi17	Banheiros sem vazamentos do seu interior para o lado de fora
hi18	Existência de lixeira sanitária em condições de serviço (sem transbordamentos) em cada banheiro
hi19	Lixeiras dotadas de tampa e de saco plástico
hi20	Tipo de mecanismo de acionamento da tampa da lixeira (mecânico por pedal, giratório, tampa vazada, etc)
hi21	Material da lixeira (plástico, aço inox, etc)
hi22	Piso do banheiro seco
hi23	Banheiros sem pichações ou pichações removidas
hi24	Banheiros dotados de ventilação, seja natural ou mecânica
hi25	Tipo de fechadura das portas dos banheiros (se a fechadura indica se o banheiro está livre/ocupado ou é uma fechadura normal)
hi26	Torneiras dos lavatórios funcionando
hi27	Forma de fechamento da torneira (se automático/temporizado ou normal)
hi28	Torneiras dos lavatórios sem goteiras
hi29	Fonte da água usada nas torneiras das pias dos lavatórios (de reservatórios d'água ou diretamente do rio)
hi30	Toalhas de papel disponíveis nos lavatórios
hi31	Existência de dispenser de papel toalha nos lavatórios
hi32	Espelhos limpos e sem fissuras nos lavatórios
hi33	Chuveiros funcionando
hi34	Chuveiros sem goteiras quando o registro está fechado
hi35	Tipo de chuveiro (elétrico ou não)
hi36	Fonte da água usada nos chuveiros (de reservatórios d'água ou diretamente do rio)
hi37	Existência de lixeira sanitária na cozinha
hi38	Cozinheiro e ajudante habilitados com carteira de manipulador de alimentos, emitida pela Secretaria de Saúde ou outro órgão competente
hi39	Equipe responsável por preparar e servir alimentos portando vestimenta adequada
hi40	Limpeza dos pratos e talheres para a alimentação servida a bordo

Iniciando-se pela análise do nível de coesão entre os gestores, percebe-se um claro descompasso entre eles, em especial entre o gestor lotado em Brasília (G.BSB) e o gestor da unidade regional 3 (G.URE3). O G.URE3 espera que bem mais itens sejam observados, enquanto a agenda de observação do G.BSB é mais restrita.

Em relação aos itens que os gestores consideram unanimemente que se devem observar estão os itens hi3, hi4, hi6, hi7, hi10, hi17, hi18, hi19, hi26, hi29, hi30, hi33, hi37. Portanto, houve unanimidade quanto aos itens que devem ser observados em apenas 32% dos itens relativos à higiene (13 entre os 40 expostos). Esses itens que 100% os gestores esperam observação são os mais elementares: limpeza e organização geral dos conveses (hi3); existência de lixeiras em todos os conveses (hi4); descarga dos banheiros funcionando (hi6); vaso dos banheiros dotados de tampa (hi7); rolo de papel higiênico disponível nos banheiros (hi10); banheiros sem vazamentos do seu interior para o lado de fora (hi17); existência de lixeira sanitária em condições de serviço em cada banheiro (hi18); lixeiras dotadas de tampa e de saco plástico (hi19); torneiras dos lavatórios funcionando (hi26); fonte da água usada nas torneiras das pias dos lavatórios (hi29); toalhas de papel disponíveis nos lavatórios (hi30); chuveiros funcionando (hi33) e existência de lixeira sanitária na cozinha (hi37).

Ficou patente que o comportamento dos fiscais reflete a expectativa dos gestores em relação aos itens hi3, hi4, hi6, hi18, hi19, hi26, hi30, hi33 e hi37. Pelo menos 80% dos fiscais (pelo menos 20 fiscais entre os 25 participantes) observam esses itens em suas atividades cotidianas.

Além disso, há outros itens que os fiscais apresentam um grau de coesão acima de 80%: localização das lixeiras (fácil acesso e não obstruindo áreas de circulação) (hi5); existência de dispensador de sabonete líquido abastecido (hi14); existência de *dispenser* de papel toalha nos lavatórios (hi31); cozinheiro e ajudante habilitados com carteira de manipulador de alimentos, emitida pela Secretaria de Saúde ou outro órgão competente (hi38) e equipe responsável por preparar e servir alimentos portando vestimenta adequada (hi39). Nesses itens, porém, pelo menos um gestor entendeu que esses itens são pouco importantes de se observar.

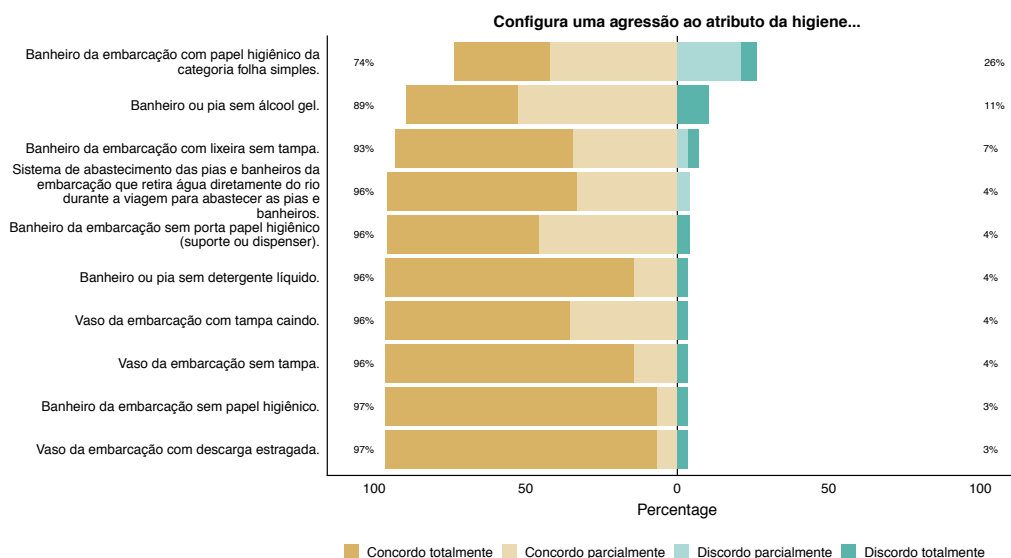
Chamam a atenção os itens hi12 e hi13, uma vez que há alto índice de coesão entre os gestores.  $\frac{3}{4}$  dos gestores compreendem-nos como itens que não são importantes observar, enquanto outro gestor os considera como importantes de se observar. O item hi12 trata-se da observação das características do porta papel higiênico (impermeabilidade, com ou sem tampa, com ou sem sistema de reposição interno). Já o item hi13 trata da observação qualidade do papel higiênico (se de folha simples ou folha dupla).

A seguir, apresentam-se dez itens em que se buscou ir além do conhecimento da agenda de observação fiscal, buscando-se entender o que seria uma agressão ao atributo da higiene, na



perspectiva do servidor público da Agência. A Figura 16 apresenta os resultados.

Figura 16. Itens que configuram agressão ao atributo higiene



A necessidade de se avançar na compreensão do fenômeno fica patente em relação ao item hi13 (qualidade do papel higiênico). Como se observou, há alto nível de coesão entre os gestores de que se trata de um item que não é importante de se observar. De forma similar, os fiscais são coesos em não observarem esse item (92% dos servidores não observam o item). Porém, a Figura 16 expõe que 74% dos fiscais concordam que banheiro da embarcação com papel higiênico da categoria folha simples configura agressão ao conforto do passageiro.

Sendo assim, para ajudar a compreender melhor o fenômeno, buscou-se captar quais são as principais percepções dos fiscais acerca da extensão da ideia de serviço adequado em relação ao atributo da higiene. A Tabela 19 demonstra uma maciça crença de que a ideia de serviço adequado, de que tratou a Resolução nº 912-ANTAQ, está ligada a um padrão mínimo ou essencial de higiene a bordo. Minoritariamente (entre 24% dos participantes) emergiu a crença de que a ideia de serviço adequado se relaciona à melhoria contínua da higiene. Ainda assim, poucos fiscais acreditam que o conceito se refere a um padrão superior ou à qualidade total em termos de higiene.

Tabela 19: Frequência de percepções sobre o tema higiene

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
A ideia de serviço adequado está ligada a um <b>padrão mínimo ou essencial de higiene</b> a bordo.	20	69%
A ideia de serviço adequado está ligada à <b>melhoria contínua da higiene</b> a bordo.	7	24%
A ideia de serviço adequado está ligada à <b>qualidade total em termos de higiene</b> a bordo.	1	3%

A ideia de serviço adequado está ligada a um <b>padrão superior de higiene</b> a bordo.	1	3%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

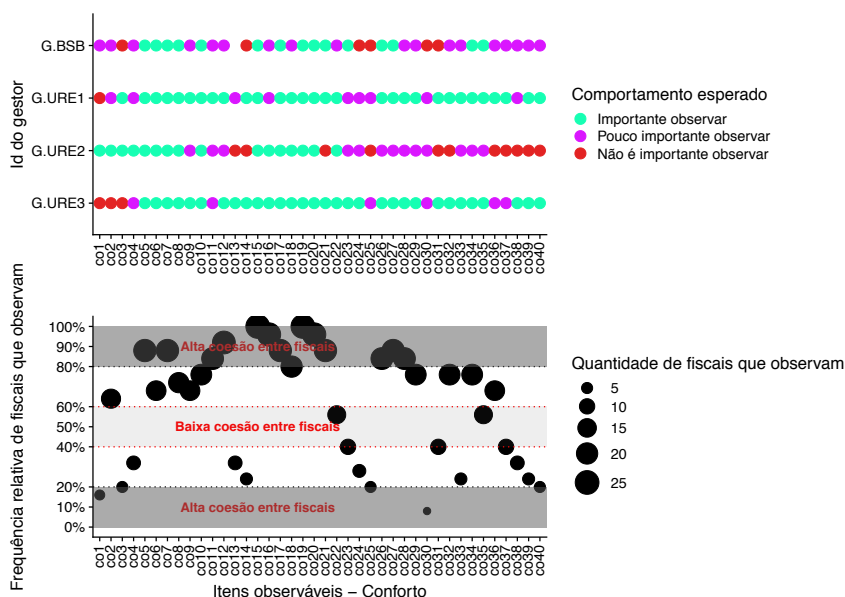
Essa crença majoritária ajuda a explicar o comportamento do fiscal em relação a itens que avançam para um padrão superior em termos de qualidade. Apesar de eles compreenderem que, por exemplo, a provisão pelas embarcações de papel higiênico da categoria folha simples agride o atributo da higiene, eles não observam esse item a bordo e os gestores não creem que esse atributo seja importante de ser observado.

Por fim, analisando-se todos os gráficos e tabelas em relação à higiene, percebe-se que, empiricamente, cabe à Antaq a tutela de um padrão mínimo ou essencial de higiene a bordo, cabendo aos mecanismos de mercado atuarem no avanço para um padrão superior de qualidade.

#### 4.4.3 – Conforto

Nesta seção trata-se do atributo conforto, que se apresentou como o atributo mais importante no ranqueamento dos servidores (vide Figura 14). Busca-se compreender quão coesos estão os gestores e fiscais em relação aos itens que se devem observar e que se observam em relação ao conforto dos passageiros. A Figura 17 apresenta os resultados para esse atributo.

Figura 17. Relações principal-agente – Conforto



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

co1	Possibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação
co2	Meio de pagamento das passagens (se a venda é realizada apenas em dinheiro ou aceita cartão de crédito ou de débito)
co3	Guichê de venda de passagens dotado de instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes, como pedestais de PVC ou alumínio unidos por fita retrátil
co4	Tempo gasto na fila pelos passageiros durante a compra da passagem
co5	Condição de atracação (se a embarcação está atracada diretamente na doca ou a contrabordo de outra embarcação)
co6	Embarque diferenciado e prioritário às pessoas com deficiência, idosos e outras prioridades previstas em lei
co7	Existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação

co8	Existência de tripulantes apoiando os passageiros em pontos críticos de circulação da embarcação, como as escadas da embarcação
co9	Existência de tripulantes apoiando os passageiros durante a armação das redes em cada um dos conveses da embarcação
co10	Existência de placas de sinalização interna da embarcação, indicando a direção de locais como a saída, banheiros e camarotes
co11	Posições das redes numeradas
co12	Existência de atadores de redes (ganhos / escápulas) individuais
co13	Tipo de lâmpada utilizada nas áreas de redes e camarotes (se lâmpadas incandescentes, fluorescentes ou LED)
co14	Existência de pontos de luz para iluminação noturna a serem mantidos ligados na área de rede
co15	Existência de água potável para consumo
co16	Características dos bebedouros (do tipo industrial, de galão, com ou sem refrigeração, etc)
co17	Filtro de água (validade)
co18	Fonte da água usada nos bebedouros (de reservatórios d'água, galões de água certificados ou lacrados, etc)
co19	Existência de copos descartáveis
co20	Existência de sinalização do tipo de banheiro (masculino, feminino e acessível)
co21	Existência de gancho no banheiro para pendurar toalha ou amenidades pessoais de higiene
co22	Presença de informações sobre proibição de fumar a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para fumantes na embarcação
co23	Presença de informações sobre regras de convivência nas embarcações, como proibição de utilizar aparelhos sonoros sem fones de ouvido, circulação de passageiros sem camisa ou casais utilizando uma única rede
co24	Horário de funcionamento do som do bar da embarcação
co25	Qualidade do som do bar da embarcação
co26	Portas dos camarotes e dos banheiros abrindo e fechando de forma ajustada e sem obstruções
co27	Maçanetas íntegras (não quebradas ou danificadas)
co28	Portas dos camarotes e dos banheiros com fechadura funcionando
co29	Estado de conservação e manutenção dos equipamentos e do mobiliário dos camarotes
co30	Decoração e ambientação dos camarotes
co31	Maciez do colchão
co32	Iluminação e climatização dos camarotes funcionando
co33	Existência de armário ou outro meio adequado para guardar a bagagem dos passageiros nos camarotes
co34	Existência de cesta de lixo nos camarotes
co35	Existência de tomada elétrica nos camarotes
co36	Ar condicionado do convés climatizado (na área para redes) funcionando
co37	Ar condicionado acionado antes de iniciar o embarque, para que a temperatura esteja amena no momento da entrada dos passageiros
co38	Climatização na área comum para redes entre temperatura recomendada pela Agência de Vigilância Sanitária
co39	Nível de ruído do ar condicionado
co40	Filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas)

Em relação aos itens que os gestores consideram unanimemente que se devem observar estão os itens co5, co6, co7, co8, co10, co15, co17, co19, co20. Portanto, houve unanimidade quanto aos itens que devem ser observados em apenas 22,5% dos itens relativos ao conforto (9 entre os 40 expostos). Esses itens que 100% os gestores esperam observação são: condição de atracação (se a embarcação está atracada diretamente na doca ou a contrabordo de outra embarcação) (co5); embarque diferenciado e prioritário às pessoas com deficiência, idosos e outras prioridades previstas em lei (co6); existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação (co7); existência de tripulantes apoiando os passageiros em pontos críticos de circulação da embarcação, como as escadas da embarcação (co8); existência de placas de sinalização interna da embarcação, indicando a direção de locais como a saída, banheiros e camarotes (co10); existência de água potável para consumo (co15); validade do filtro de água (co17); existência de copos descartáveis (co19); existência de sinalização do tipo de banheiro (masculino, feminino e acessível) (co20).

Entre esses itens que os gestores consideram unanimemente importantes de se observar, o nível de coesão entre os fiscais foi de pelo menos 68%. Dessa forma, pelo menos 17 entre os 25 fiscais participantes declararam observar esses itens. Na maior parte dos casos, a coesão entre os fiscais foi alta (acima de 80%). Destacam-se os itens existência de água potável para consumo (co15) e existência de copos descartáveis a bordo (co19), em que todos os participantes declararam observar esses itens.

Por outro lado, há itens em que os gestores estão absolutamente divididos em relação à

sua importância. É o caso do guichê de venda de passagens dotado de instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes, como pedestais de PVC ou alumínio unidos por fita retrátil (co3), em que dois gestores o consideram importante de se observar e outros dois consideram o item não importante de se observar. Os gestores também estão divididos quanto à importância dos itens ar condicionado do convés climatizado (na área para redes) funcionando (co36); ar condicionado acionado antes de iniciar o embarque, para que a temperatura esteja amena no momento da entrada dos passageiros (co37); climatização na área comum para redes entre temperatura recomendada pela Agência de Vigilância Sanitária (co38); nível de ruído do ar condicionado (co39) e filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas) (co40).

Quanto ao conforto, um item que merece destaque é a possibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação (item co1). Esse é um caso especial, em que o número de fiscais que observam esse item é baixo, não devido a não ter entrado na agenda do fiscal, mas pelo fato de que muitos fiscais relataram que esse item “não se aplica”. No formulário, os fiscais foram instruídos a marcar essa opção nos casos em que “o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra na região”. Destaca-se que, durante a imersão em campo, ficou patente que as empresas de navegação raramente oferecem esse serviço. Logo, na maior parte das regiões, para efeitos desta pesquisa, esse item “não se aplica”. Entre todos os 195 itens avaliados, “reserva de passagens pela internet” foi identificado pelo maior número de agentes (17/25) como “não se aplica”.

Do mesmo modo, 28% dos participantes (7/25) identificaram que não há empresas que tenham implantado guichê de venda de passagens dotado de instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes (item co3).

Quanto ao conforto, os itens que integram a agenda da maior quantidade de fiscais, em ordem, são existência de água potável para consumo (co15); existência de copos descartáveis (co19); características dos bebedouros (do tipo industrial, de galão, com ou sem refrigeração, etc) (co16); existência de sinalização do tipo de banheiro (masculino, feminino e acessível) (co20); existência de atadores de redes (ganhos / escápulas) individuais (co12); condição de atracação (se a embarcação está atracada diretamente na doca ou a contrabordo de outra embarcação) (co5); existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação (co7); filtro de água e sua validade (co17); existência de gancho no banheiro para pendurar toalha ou amenidades pessoais de higiene (co21); maçanetas íntegras (não quebradas ou danificadas) (co27); posições das redes numeradas (co11); portas dos camarotes e dos banheiros abrindo e fechando de forma ajustada e sem obstruções (co26); portas dos camarotes e dos banheiros com fechadura funcionando (co28); fonte da água usada nos bebedouros (de reservatórios d'água, galões de água certificados ou lacrados, etc) (co18). Esses foram os itens com grau de coesão entre os fiscais foi da ordem de 80% (pelo menos 20 fiscais entre

os 25 participantes observam esses itens).

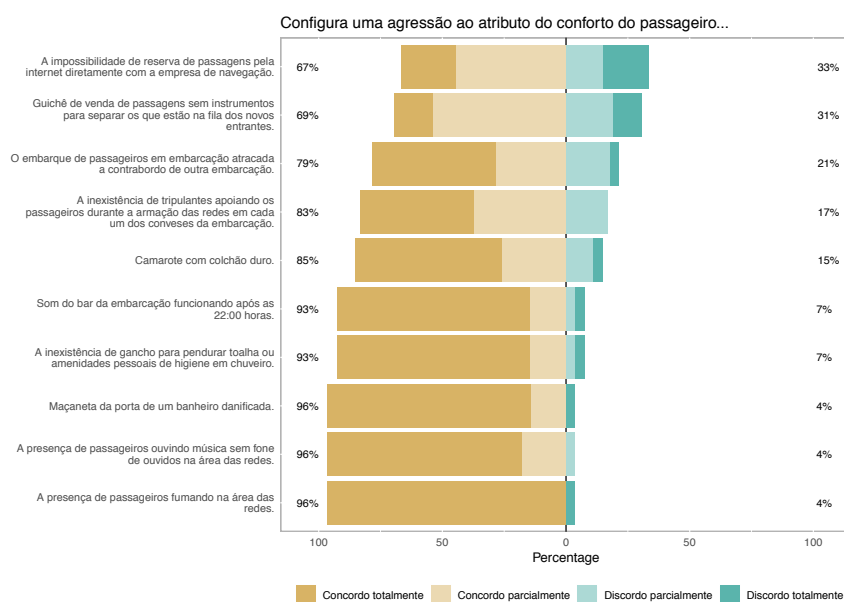
Os itens que não figuraram na agenda de observação dos fiscais, quanto ao conforto, foram decoração e ambientação dos camarotes (co30); existência de pontos de luz para iluminação noturna a serem mantidos ligados na área de rede (co14); horário de funcionamento do som do bar da embarcação (co24); horário de funcionamento do som do bar da embarcação (co25); filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas) (co40). Esses foram os itens com grau de coesão entre os fiscais foi da ordem de 72% (pelo menos 18 fiscais entre os 25 participantes não observam esses itens).

De forma geral, a Figura 17 expõe que existe um alinhamento entre os gestores e os fiscais em relação aos itens de observação relevantes quanto ao conforto. Nota-se que nos casos em que gestores entendem que o item não é importante ou pouco importante de ser observado, cai o número de fiscais que observam o item, como co13 e co14, co24 e co25 e co36 a co40.

Porém, foram identificados alguns conflitos de agência (conflito principal-agente), como o item presença de informações sobre proibição de fumar a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para fumantes na embarcação (co22), em que  $\frac{3}{4}$  dos gestores consideraram o item importante de se observar (alta coesão entre os gestores), porém quase metade dos fiscais declararam não observar o item (baixo nível de coesão entre os fiscais).

A seguir, apresentam-se dez itens em que se buscou ir além do conhecimento da agenda de observação fiscal, buscando-se entender o que seria uma agressão ao atributo do conforto, na perspectiva do servidor público da Agência. A Figura 18 apresenta os resultados.

Figura 18. Itens que configuram agressão ao conforto do passageiro



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como mostra a Figura 18, 96% dos participantes consideram que determinados comportamentos do passageiro, como fumar a bordo na área das redes e ouvir música sem fone de ouvidos, configura agressão ao conforto dos passageiros. No entanto, chama a atenção o fato de que apenas 56% dos fiscais afirmaram que observam se há na embarcação informações sobre proibição de fumar a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para fumantes (co22). Do mesmo modo, apenas 40% dos fiscais afirmaram que observam se há na embarcação informações sobre regras de convivência nas embarcações, como proibição de utilizar aparelhos sonoros sem fones de ouvido, circulação de passageiros sem camisa ou casais utilizando uma única rede (co23).

Por outro lado, uma vez que 96% dos participantes consideram que maçanetas do banheiro danificadas e 93% que a inexistência de ganhos no banheiro são agressões ao atributo do conforto, esse entendimento guarda relação com a coesão dos fiscais em observar esses itens (co27 e co21, respectivamente).

Por fim, a Tabela 20 apresenta as principais percepções dos servidores acerca da noção de serviço adequado em relação ao atributo conforto. Majoritariamente, os servidores creem que esse conceito esteja associado ao atingimento de um padrão mínimo ou essencial de conforto para os passageiros. Nenhum dos servidores pesquisados considerou que o atributo conforto esteja associado a um padrão superior de desempenho, apesar de um deles associar o conceito à ideia de “qualidade total”.

Tabela 20: *Frequência de percepções sobre conforto*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
A ideia de serviço adequado está ligada a um <b>padrão mínimo ou essencial de conforto</b> para os passageiros.	18	62%
A ideia de serviço adequado está ligada à <b>melhoria contínua do conforto</b> para os passageiros.	8	28%
A ideia de serviço adequado está ligada à noção de <b>atendimento dos interesses dos usuários</b> . Nesse sentido, uma vez que os usuários estejam satisfeitos com um padrão custo-efetivo de baixo conforto, o serviço é adequado, em razão do atendimento ao nível requerido pelos passageiros que regularmente usam o serviço.	2	7%
A ideia de serviço adequado está ligada à <b>qualidade total</b> em termos de <b>conforto</b> para os passageiros.	1	3%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4.4 – Habitabilidade

Primeiramente, cumpre destacar que, diferentemente do atributo conforto, existe normativo em vigor no Brasil que trata específica e explicitamente da habitabilidade nas embar-

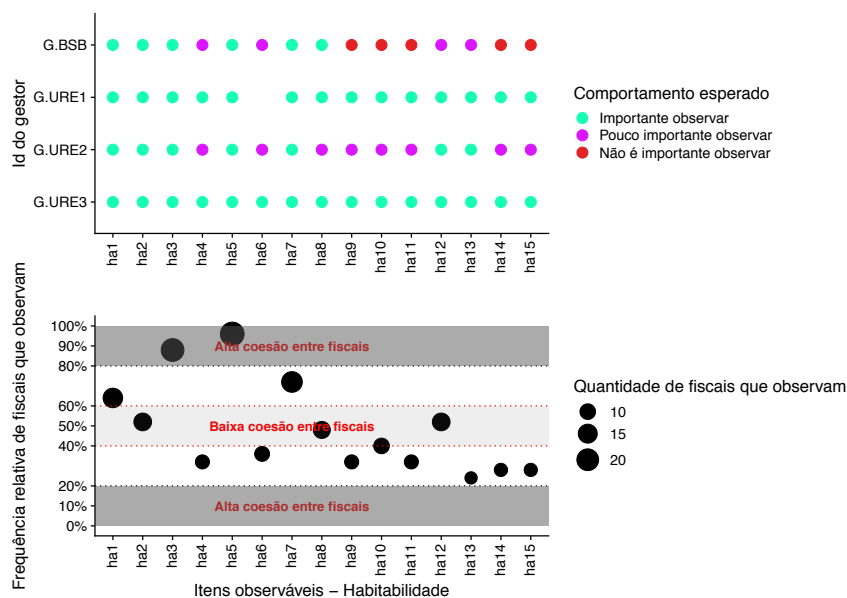
cações empregadas na navegação interior. Trata-se da Norman (Norma da Autoridade Marítima) 02/DPC de 2005 (disponível no Anexo D desta tese). No Anexo 3-M da Norman 02/DPC há extensa e objetiva indicação dos requisitos de habitabilidade da embarcação empregada na navegação interior.

Por sua vez, a Resolução nº 912-ANTAQ apenas citou o termo habitabilidade, sem nem ao menos defini-la, estabelecendo uma multa caso a empresa brasileira de navegação deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de habitabilidade<sup>13</sup>.

Sendo assim, basicamente, os itens que figuraram no questionário quanto à habitabilidade foram retirados da Norman 02/DPC. Apenas dois itens foram estruturados a partir da observação empírica e não da Norman 02/DPC, a saber: i) observação da distância entre as posições das redes e as estruturas fixas da embarcação, como pilares, colunas e chapas da embarcação, para evitar choques dos passageiros com a estrutura naval pelo balanço da embarcação (ha2); ii) a existência de corredores não somente nos bordos da embarcação, mas atendendo a todos os passageiros, inclusive nas fileiras centrais do espaço para as redes (ha6).

Destaca-se, ainda, que, durante a fase de observação participante, percebeu-se que vários fiscais citavam essa Norman quando tratavam com os prepostos das embarcações de questões relacionadas à habitabilidade. A Figura 19 apresenta os resultados para esse atributo.

Figura 19. Relações principal-agente - Habitabilidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>13</sup> Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 Art. 20. XXI XVI deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de **habitabilidade** e de adequado atendimento às necessidades de higiene e de conforto dos usuários (Multas de até R\$ 2.000,00);

Legenda:

ha1	Distância entre um atador de rede e outro, propiciando uma área mínima de espaço para cada passageiro acomodado em rede, para evitar contatos físicos entre os passageiros
ha2	Distância entre as posições das redes e as estruturas fixas da embarcação, como pilares, colunas e chapas da embarcação, para evitar choques dos passageiros com a estrutura naval pelo balanço da embarcação
ha3	Existência de uma separação física que permita isolar carga e passageiros, quando o projeto da embarcação previr que sejam transportados no mesmo convés simultaneamente
ha4	Existência a bordo de um compartimento, com dimensões apropriadas e com possibilidade de trancamento, para a guarda de bagagens e volumes de passageiros
ha5	Existência de espaço para circulação dos passageiros e tripulação nos bordos da embarcação, ao longo de todo o espaço para redes
ha6	Existência de corredores não somente nos bordos da embarcação, mas atendendo a todos os passageiros, inclusive nas fileiras centrais do espaço para as redes
ha7	Quantidade mínima de vasos sanitários, lavatórios e chuveiros a bordo
ha8	Tamanho ou metragem dos banheiros, lavatórios, chuveiros e camarotes
ha9	Drenagem das unidades de chuveiro realizada por meio de dreno específico (unidades de chuveiro não compartilham o mesmo dreno)
ha10	Compartimentos sanitários dotados de meios de drenagem no ponto mais baixo do piso, evitando a formação de poças d'água.
ha11	Pé direito da embarcação (altura entre o piso e o teto de cada convés)
ha12	Existência de estruturas para evitar a incidência direta do sol e chuva sobre os passageiros acomodados a bordo
ha13	Existência de procedimentos permanentes para evitar o calor intenso, quando não houver mecanismo de climatização operante
ha14	Dimensões das camas ou beliches dos camarotes
ha15	Nas beliches, distância mínima entre o topo de um colchão e a parte inferior do estrado da cama imediatamente superior e a distância mínima entre

Pela Figura 19, observa-se que os gestores estão divididos em relação aos itens que se devem observar quanto ao atributo da habitabilidade. Os gestores da URE1 e URE3 consideraram todos os itens analisados como importantes de serem observados. Já o gestor de Brasília e o da URE 2 consideraram cerca de 50% dos atributos como pouco importantes ou não importantes de serem observados.

O nível de coesão entre os fiscais foi bastante baixo em quase todos os itens, salvo em três itens: i) a existência de espaço para circulação dos passageiros e tripulação nos bordos da embarcação, ao longo de todo o espaço para redes (ha5); a existência de uma separação física que permita isolar carga e passageiros (ha3); e uma quantidade mínima de vasos sanitários, lavatórios e chuveiros a bordo (ha7).

Cumprir destacar o fato de que o item ha4 (existência a bordo de um compartimento, com dimensões apropriadas e com possibilidade de trancamento, para a guarda de bagagens e volumes de passageiros) recebeu a segunda maior quantidade de fiscais (7/25) que consideram que o item “não se aplica”. Logo, entende-se que esse tipo de estrutura não existe nas embarcações que atendem a região em eles trabalham. Como relatado, esse item figura como requisito de habitabilidade das embarcações, previsto no anexo 3-M da Norman 02/DPC de 2005.

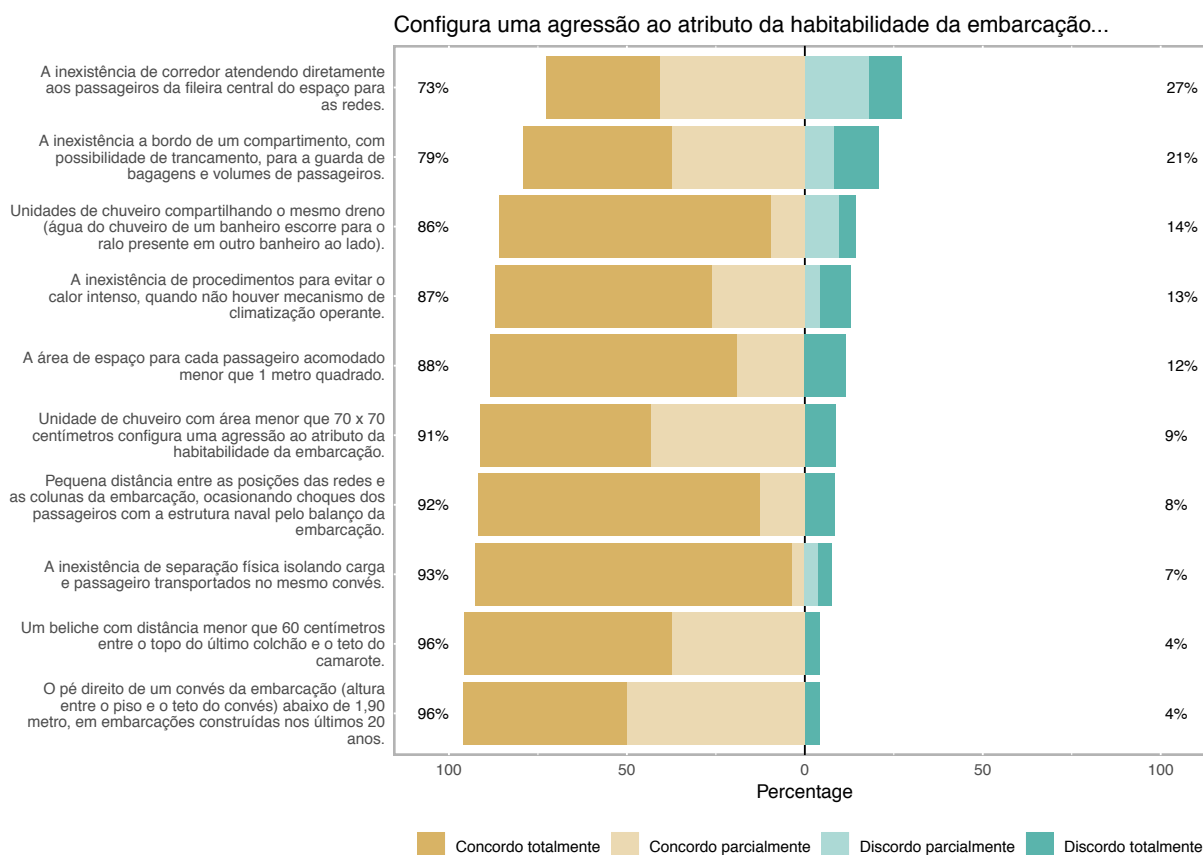
Destaca-se que esse entendimento dos fiscais guarda sustentação empírica. Observou-se, durante a fase de observação participante, que uma vez que a maior parte das embarcações que operam na Região Amazônica é de transporte misto (cargas e passageiros), o porão da embarcação é tomado por cargas. Resta aos passageiros a alocação de suas bagagens no chão, soltas, normalmente alocadas na fileira central longitudinalmente na embarcação ou ficam alocadas debaixo da rede do passageiro. Destaca-se que isso causa dificuldade locomoção dentro da embarcação, principalmente o trânsito de bombordo para boreste (de um lado para o outro da embarcação) e para os passageiros da fileira central. Além disso, a falta de um guarda volu-



mes para as bagagens gera insegurança para os passageiros (muitos têm que trancar com cadeado suas bagagens ou preferem não sair de perto de suas bagagens durante toda a viagem).

Nesse sentido, buscou-se verificar, na perspectiva dos servidores, se o descumprimento alguns itens alguns que constam Norman 02/DPC de 2005 configura agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação. A Figura 20 apresenta os resultados dessa verificação.

*Figura 20.* Itens que configuram agressão à habitabilidade da embarcação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação à Figura 20, chama a atenção a questão do pé direito da embarcação (altura entre o piso e o teto do convés). 96% dos participantes concordam que embarcações construídas recentemente com pé direito abaixo de 1,90 metros configuram agressão ao atributo da habitabilidade. Destaca-se que há expressa proibição em relação a isso constante da Norman 02/DPC de 2005:

Todos os espaços destinados ao transporte e/ou permanência de passageiros deverão apresentar um pé-direito (vão entre o piso e o teto) de, no mínimo, 1,90m.  
 A critério da DPC, alturas inferiores poderão ser aceitas para embarcações existentes, construídas antes de 04/05/1997” (Brasil, 1997).

Porém, entre os dos participantes que concordam que pé direito abaixo de 1,90 metros (em embarcações construídas após 1997) é uma agressão ao atributo da habitabilidade, 50%

concordam apenas parcialmente com essa afirmativa. Essa concordância apenas parcial com um item de expressa proibição pela Marinha do Brasil pode ser explicada por dois motivos.

O primeiro motivo aparente para esse comportamento reside nas cadeias de conflitos principal-agente (problemas de agência) existentes na Administração pública brasileira (vide Quadro 7). Alguns trechos das entrevistas ajudam a expor alguns desses conflitos. O trecho abaixo expõe o conflito entre a Antaq e o Ministério responsável pela formulação das políticas para transportes.

[...] Habitabilidade é mais complicado, porque temos métricas sim, mas acredito que não chegamos ainda em um momento de a gente ter que interditar (parar) algumas embarcações por falta desse requisito. Tem que ter financiamento, como do Fundo da Marinha Mercante. Essa questão já é um pouco mais complicada de a gente tratar na fiscalização (GESTOR BSB, 2018).

Outro conflito de agência relatado é entre o Estado brasileiro e as empresas delegadas do setor de transportes aquaviários, a que cabem os incentivos e os investimentos, respectivamente. O trecho abaixo expõe esse conflito.

[...] a questão da habitabilidade envolve a reforma ou a modernidade dessas embarcações. Você não tem como tornar algumas áreas dentro das embarcações habitáveis sem você passar por uma reforma dessa embarcação (GESTOR BSB, 2018).

Também ficou patente o conflito entre a cúpula organizacional (diretoria colegiada) e a burocracia de médio escalão. O trecho abaixo expõe esse conflito.

[...] Eu acho que o serviço adequado deveria ser descrito pela Antaq de maneira clara. Eu acho que o fiscal não deveria ter que procurar em outros documentos o que é serviço adequado, já que é nossa responsabilidade fiscalizar a prestação do serviço. A gente utiliza outros documentos pela ausência de normas internas. Na ausência e para buscar legitimar os nossos atos, a gente vai atrás de outras legislações, de outros normativos. Então eu acho que [o uso pelo fiscal da legislação de outros órgãos] é muito mais pela omissão [normativa da Agência] de não ter determinado. E pelo fiscal querer embasar o seu auto de infração e não ter problema depois em um recurso e ter tornado insubsistente o auto de infração, ou depois um mandado de segurança ou alguma coisa do tipo. Eu sou contra os fiscais terem que saber as legislações de todos os outros órgãos. Eu acho que a gente devia ter uma única, que estabelecesse todos os critérios e que a gente deveria poder fiscalizar (GESTOR URE 1, 2018).

O conflito de agência relatado no trecho acima remete a conflitos de entre organizações públicas (conflitos interorganizacionais). Os limites entre as competências da Antaq e da Marinha do Brasil em relação a conforto e habitabilidade foram relatados em diversas ocasiões, como se pode observar no trecho seguinte:

Então, temos sim, a métrica dessa habitabilidade. Em verdade não é nem uma coisa que nós [da Antaq] estabelecemos, mas são parâmetros estabelecidos pela Marinha, mas, na minha opinião, a Antaq tem um conceito diferente de passageiro em relação à Marinha. A Marinha está preocupada com a segurança da navegação. Então tudo que é passageiro para ela está nessa lógica da segurança da navegação. [Já] Para a gente [da Antaq] o passageiro é aquela pessoa que precisa ter um transporte tranquilo dentro desse um, dois, três, cinco dias de trans-

porte [...]. Por exemplo, na última vez que eu fui fazer uma fiscalização, a questão da acessibilidade, da parte que estava disponível para o cadeirante é junto com a carga. Então eu achei um absurdo e falei “Como pode?”. Mas aí, em função das condições de navegabilidade, das condições de onde são posicionadas as cargas dentro da embarcação, o que sobrou para o cadeirante é um quadradinho do lado de todas as caixas de tomate e papel higiênico e outras coisas. Mas é porque [a embarcação] foi desenhada daquela forma porque deveria ser daquele jeito. Mas passa por um critério da segurança da navegação. Mas no que se refere à qualidade do serviço perante a esse passageiro cadeirante, não tem sentido nenhum aquele cadeirante estar junto das cargas, mas também ele não pode ficar circulando por causa do balanço do navio, tem que ter um lugar adequado para ele, mas não deveria ser junto das cargas. Deveria ter realmente uma maior conceituação pela Antaq do que é o passageiro e não aquele conceito que a Marinha trata como passageiro e que serve de parâmetro para muitas coisas, inclusive para habitabilidade (GESTOR BSB, 2018).

O incidente crítico acima relatado pelo gestor reforça que há zonas grises entre as competências da Marinha do Brasil e da Antaq em relação a habitabilidade, mas também em relação a segurança, como será descrito na seção posterior.

Para o momento, tem-se a Tabela 21, que buscou apresentar as crenças compartilhadas pelos servidores em relação a conforto e habitabilidade, diante da existência de conflitos de agência e conflitos interorganizacionais operantes no setor.

Tabela 21: *Frequência de percepções sobre o tema habitabilidade e conforto*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
Embarcações que <b>não atendam a padrões mínimos de conforto</b> estabelecidos pela Antaq <b>devem ser retiradas da navegação interior</b> de percurso interestadual.	14	48%
<b>Serviços de transportes aquaviários de passageiros são serviços sociais na Região Amazônica.</b> Por isso, na prática, em rotas com poucas embarcações operando, é preferível ter um serviço com baixos níveis de conforto ou habitabilidade do que não ter o serviço de transporte sendo prestado aos potenciais usuários.	9	31%
Embarcações que <b>não atendam a padrões mínimos de habitabilidade</b> estabelecidos pela Marinha do Brasil <b>devem ser retiradas da navegação interior</b> de percurso interestadual.	6	21%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

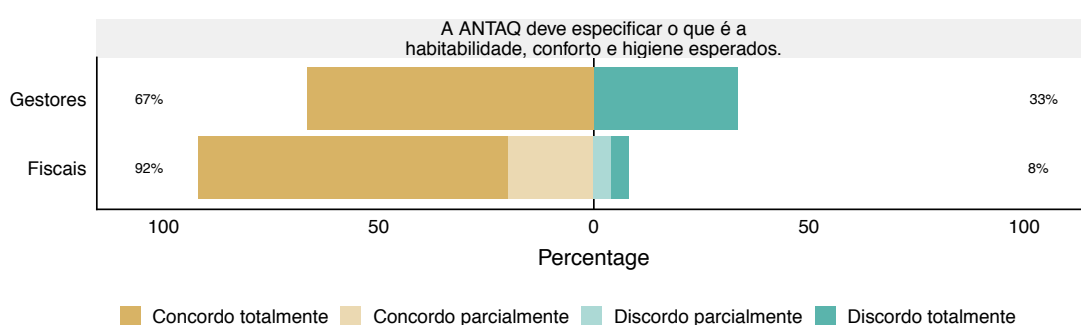
A Tabela 21 expõem que a maior parte dos servidores da Antaq estão preocupados com a ideia de padrões mínimos de conforto do passageiro estabelecidos pela Antaq, do que com os padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos pela Marinha do Brasil.

Além disso, a Tabela 21 evidencia uma crença muito forte entre os servidores, de que os serviços de transportes aquaviários de passageiros são serviços sociais na Região Amazônica e que, por isso, na prática, em rotas com poucas embarcações operando, é preferível ter um serviço com baixos níveis de conforto ou habitabilidade do que não ter o serviço de transporte sendo prestado aos potenciais usuários. 31% dos participantes adotam essa crença, em contraposição com os 48% que creem que as embarcações que não atendam a padrões mínimos de

conforto estabelecidos pela Antaq devem ser retiradas de operação. Apenas 21% dos participantes adotaram a crença de que as embarcações que não atendam a padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos pela Marinha do Brasil devem ser retiradas da navegação interior de percurso interestadual.

Nessa esteira, buscou-se conhecer a percepção dos servidores acerca da necessidade de especificação, pela Antaq, de alguns atributos do serviço adequado, como habitabilidade, higiene e conforto. A Figura 21 apresenta os resultados dessa questão.

*Figura 21.* Percepções quanto à necessidade de especificação de atributos do serviço adequado



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, pela Figura 21, que 67% dos gestores creem que a Antaq deve especificar o que é a habitabilidade, conforto e higiene esperados das embarcações. Essa percepção dos gestores é acompanhada por 92% dos fiscais participantes.

Por fim, cumpre relatar que a percepção majoritária dos gestores de que a Antaq deve especificar o que se espera do mercado regulado em termos de habitabilidade, conforto e higiene, captada por meio de questionário, foi reiterada nas entrevistas coletadas. O trecho a seguir é um exemplo disso:

[...] Eu defendo que essas coisas devem estar em norma. Devem estar lá. Para dar o critério, transparente. Inclusive para o usuário. Quando isso você tem isso em norma, o usuário consegue de uma forma mais tranquila cobrar isso. A partir do momento que essas coisas estão somente na fiscalização, apenas em *checklists*, o usuário não tem como reclamar. E não só na questão da habitabilidade e higiene, mas de todos os quesitos do serviço adequado deveriam estar normatizados de forma mais clara e mais transparente (GESTOR BSB, 2018).

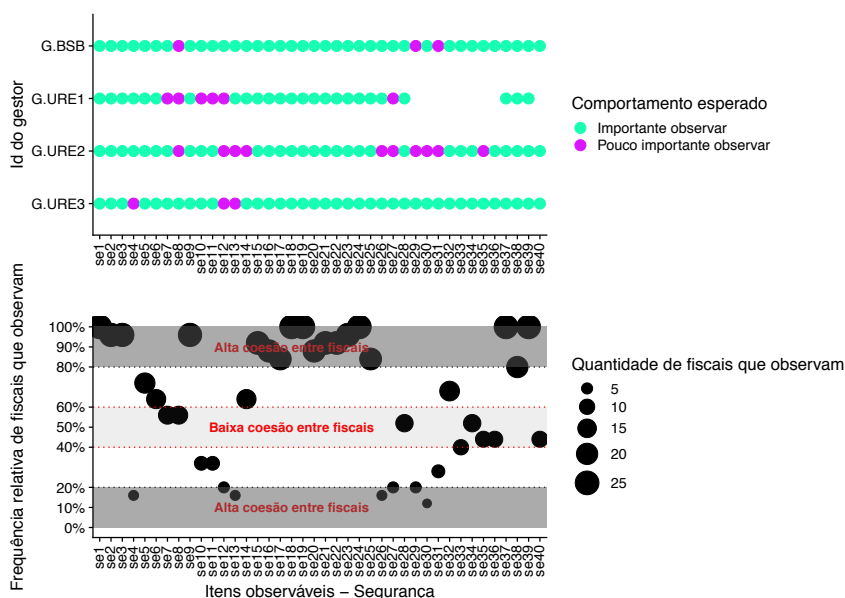
Deve-se destacar no depoimento do gestor acima que a baixa especificação dos critérios de avaliação na norma da Antaq gera não somente conflitos de agência entre os gestores e os fiscais, mas também entre o usuário dos transportes (entendido como o principal nessa relação) e a Agência reguladora (entendida como o agente que atua em nome desse principal).

#### 4.4.5 – Segurança

O atributo da segurança, assim como o atributo habitabilidade, é matéria de competência tanto da Antaq quanto da Marinha do Brasil. Destaca-se que segurança é um dos atributos do serviço adequado, nos termos da Lei nº 8.987/1995, cuja tutela cabe à Antaq. Por sua vez, a Marinha do Brasil, ligada ao Ministério da Defesa, tem por missão institucional a segurança da navegação e a salvaguarda da vida humana no mar, bem como nas hidrovias brasileiras.

A Figura 22 aponta o nível de coesão entre os gestores e fiscais em relação aos itens que se observam e se devem observar pela Antaq em relação ao atributo da segurança.

Figura 22. Relações principal-agente – Segurança



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Legenda:

se1	Existência de plataformas (rampa) para auxiliar o embarque e desembarque de passageiros
se2	Características estruturais das plataformas de embarque e desembarque de passageiros, como a sua largura, comprimento, a presença de guarda-corpo ou de balaústre e piso plano antiderrapante
se3	Condições de posicionamento das plataformas para embarque e desembarque de passageiros, como sua inclinação e sua firme fixação em ambas as extremidades
se4	Existência de uma boia ligada a longo cabo flutuante (cabo retinida) próximo ao acesso de embarque, para acionamento em caso de queda de passageiro na água
se5	Se bagagem despachada recebe uma etiqueta de identificação anexada a ela para fins de identificação
se6	Disseminação de instruções de segurança aos passageiros antes da partida da embarcação
se7	Existência de CD da Marinha com instruções de segurança aos passageiros antes da desatracação
se8	Características dos atadores de redes (se os ganchos são embutidos ou pendentes e a altura em que foram instalados)
se9	Existência de certificado comprovando a operacionalidade e segurança da embarcação, como o Certificado de Segurança da Navegação (CSN) ou o Termo de Responsabilidade firmado com a Capitania dos Portos
se10	Existência e funcionamento de equipamentos básicos de navegação, como o rádio, radar, ecobatímetro, sonar, bússola e GPS
se11	Existência de iluminação noturna, para viabilizar o tráfego durante a noite
se12	Quantidade de motores da embarcação
se13	Regime de manutenções dos motores da embarcação
se14	Presença de ferrugem nos conveses da embarcação
se15	Presença de corrimões nas escadas de acesso aos conveses
se16	Existência extintores de incêndio portáteis carregados, identificados, com instruções de uso e dentro do prazo de validade
se17	Presença de extintores de incêndio em áreas de risco, como cozinha e praça de máquinas
se18	Existência de coletes salva-vidas disponíveis aos passageiros
se19	Localização e armazenamento dos coletes salva-vidas (fácil acesso e retirada sem obstrução)
se20	Quantidade de coletes salva-vidas (grandes e pequenos para crianças)
se21	Qualidade ou condições de uso dos coletes salva-vidas (certificação, existência de apitos, material refletivo e etc)

se22	Se a área de circulação da embarcação, destinada ao trânsito e segurança, está ocupada por lixeiras, por cadeiras ou outros objetos ou móveis da embarcação
se23	Se a área de circulação da embarcação, destinada ao trânsito e segurança, está obstruída por cargas
se24	Se as cargas ou objetos que necessariamente tenham que ser estivadas no convés (como automóveis) encontram-se devidamente peadas e escoradas
se25	Se os botijões de gás estão colocados em locais ventilados para que, no caso de eventuais vazamentos, não ocorra acúmulo de gás no ambiente
se26	Se nos compartimentos e locais onde exista depósito de materiais inflamáveis, os interruptores, tomadas de correntes, luminárias e demais equipamentos elétricos são à prova de explosão
se27	Presença de informações sobre proibição de uso de extensões elétricas não autorizadas a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para recarga de equipamentos elétricos
se28	Se as portas dos camarotes abrem "para fora" ou "para dentro"
se29	Quantidade de pilotos que se revezam durante o trajeto
se30	Quantidade de horas da escala dos pilotos
se31	Qualidade e o espaço das acomodações (camarotes) dos pilotos, para prover o descanso necessário entre as escalas
se32	Consumo de álcool pela tripulação
se33	Existência de restrições à venda de álcool aos passageiros (idade, horário etc)
se34	Existência de crianças e adolescentes (menores) viajando desacompanhados
se35	Adoção de medidas para coibir a prostituição infantil a bordo, como a afixação de cartazes disseminando telefones para denúncia da exploração sexual de menores
se36	Pinturas de segurança da embarcação, como em vermelho para indicar equipamentos de proteção e combate a incêndio, e em amarelo para indicar cuidado (em corrimões, vigas a baixa altura e etc)
se37	Quantidade de passageiros embarcados (lotação máxima)
se38	Quantidade de passageiros embarcados por convés (lotação máxima por convés)
se39	Nível da marca de Plimsoll
se40	Se o passageiro se sente seguro dentro da embarcação

Inicia-se a análise pelo fato de que nenhum gestor classificou sequer um item como não importante de se observar. Vale destacar, no entanto, que os casos em que não há informação do comportamento esperado pelo gestor (como no caso do G.URE1 para os itens se29 a se36 e se40) explicam-se pela possibilidade o participante no questionário de abster de revelar sua opinião. O fato de não haver nenhum item em segurança caracterizado como não importante é um indicador que se trata de um tema sensível na Agência.

Além disso, a Figura 22 expressa que os gestores estão quase que perfeitamente alinhados com os fiscais em relação ao padrão esperado de comportamento. Para quase todos os itens em que os gestores caracterizaram como “pouco importantes de se observar”, foi diminuto o nível de fiscais que observavam esses itens. Como exceção clara tem-se o item se4 (existência de uma boia ligada a longo cabo flutuante próximo ao acesso de embarque, para acionamento em caso de queda de passageiro na água). Nesse caso,  $\frac{3}{4}$  dos gestores creem que se trata de um item importante de se observar. No entanto, 76% dos fiscais declararam que não observam esse item em suas atividades cotidianas.

Os únicos dois itens em que houve coesão entre  $\frac{3}{4}$  dos gestores, que assumiram que se trata de um item pouco importante de se observar foram o item se8 (características dos atadores de redes) e o item se12 (quantidade de motores da embarcação). No caso do item se12, a atuação dos fiscais está alinhada esse entendimento dos fiscais (apenas 16% dos fiscais observam esse item). Porém, em relação às características dos atadores de redes (se os ganchos são embutidos ou pendentes e a altura em que foram instalados), cerca de 56% dos fiscais observam esses itens.

A imersão em campo, durante a fase de coleta de dados, assinalou que a questão dos ganchos individualizados para as redes é um tema bastante caro a parcela dos servidores da

unidade regional visitada. Porém, como será descrito, há um impasse entre os servidores se a sua instalação nas embarcações traz benefícios ou malefícios ao nível de adequação do serviço.

Para um grupo de servidores, os ganchos individuais propiciam maior conforto e segurança ao passageiro. Em relação à segurança, por meio dos ganchos individuais numerados, os fiscais têm sinais/indícios que os ajudam a identificar a possível superlotação da embarcação (se há ganchos sobrando ou se estão todos tomados por passageiros). Em relação ao conforto, os ganchos individuais proporcionam espaços fixos delimitados entre os passageiros, evitando, ainda, que as redes fiquem entrelaçadas umas às outras. Além disso, muitas vezes, evitam a necessidade de o passageiro trazer consigo cordel ou barbante para atar sua rede à embarcação.

Para outro grupo de servidores, as barras fixas longitudinais propiciam maior conforto e segurança ao passageiro. Em relação à segurança, os ganchos individuais (que são soldados às barras fixas na embarcação) quebram ou caem com maior frequência que a barra fixa, podendo causar danos aos passageiros. Os ganchos individuais representam-se, ainda, como objetos pontiagudos pendentes que podem se chocar com passageiros em circulação.

Outro dado bastante relevante coletado por meio da observação participante foi que, assim como ocorre em relação ao atributo da habitabilidade, há zonas grises entre as competências da Marinha do Brasil e da Antaq em relação a segurança.

Para citar um exemplo empírico, como a fase de coleta de dados em campo ocorreu em período de alta movimentação de passageiros nos portos amazônicos, em certa oportunidade, houve suspeição, pelos fiscais, de superlotação de uma embarcação. A experiência do fiscal, ao observar o incomum volume de passageiros presentes no terminal aguardando embarque, inclusive para o período de alta temporada, justificou essa suspeição. A atuação do fiscal presente no momento do embarque foi de tentar comunicar a Marinha do Brasil dessa suspeição, buscando apoio para realizar a contagem e a proibição de seguir viagem. Verificou-se que nenhum dos telefones da Marinha disponíveis para denúncia atenderam a ligação. Nesse sentido, o fiscal da Antaq requereu que o preposto da embarcação realizasse contagem na beira do costado da embarcação, que o preposto do terminal realizasse contagem na porta de embarque do porto e os dois fiscais presentes realizaram a contagem manual dos passageiros. Ao final, os quatro diferentes contadores apresentaram quatro números diferentes, porém todos abaixo da lotação máxima da embarcação.

Destaca-se que o terminal em questão, apesar de ser um dos mais modernos existentes no Brasil, não dispunha de catraca para auxiliar a efetiva contagem dos passageiros. Esse episódio brevemente relatado, além de revelar os desafios cotidianos desse burocrata de nível de rua, expõe a falta de investimentos em portos no país. O trecho da entrevista com um gestor, a seguir, revela outro aspecto relacionado às competências justapostas.

[...] A gente poderia autuar em relação ao RLESTA<sup>14</sup>? Lá na RLESTA é claro que é competência da autoridade marítima. Então quando superlotou descumpriu a legislação (a RLESTA)? A gente precisa fazer isso ou a gente precisa autuar só a venda de bilhete acima da capacidade da embarcação (que é a prestação do serviço)? Então acaba que a gente fica agindo na competência de outros órgãos. E isso vai abrindo. A partir do momento que a gente vai usando o normativo de outro órgão a gente pode estar realizando uma ingerência [...] (GESTOR URE 1, 2018).

Essa fala do gestor expõe a preocupação em relação à atuação pela Antaq das empresas de navegação por transportar excesso de passageiros ou exceder a lotação autorizada. Em leitura da Resolução nº 912-ANTAQ, percebe-se que não há menção expressa a infrações por superlotação. Há, no entanto, na Resolução nº 912-ANTAQ, infrações por “efetuar venda de passagens acima da capacidade da embarcação”, “por executar os serviços em desacordo com as condições operacionais estabelecidas no Termo de Autorização”, por “executar os serviços sem observância da legislação” e por “deixar de prestar o serviço autorizado em conformidade com os padrões estabelecidos de [...] segurança”. Por outro lado, o regulamento de segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional (RLESTA), que tem como protagonista a autoridade marítima (no caso, a Marinha do Brasil) tipifica como infração e prevê multa por “transportar excesso de passageiros ou exceder a lotação autorizada”.

Diante desses conflitos de agência e competência para tratar de questões de segurança, buscou-se compreender como os limites interconectados da atuação da Marinha do Brasil e da Antaq são interpretados pelo servidor da Agência. Para isso, questionou-se aos participantes se há ou não prevalência de alguma dessas entidades em relação à segurança da navegação e dos passageiros. Os resultados estão dispostos na Tabela 22.

Tabela 22: *Percepção dos servidores sobre o tema segurança*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
<b>A segurança da navegação e dos passageiros a bordo é competência primordialmente da Marinha do Brasil. As fiscalizações da Antaq em termos de segurança são complementares às da Marinha.</b>	22	76%
<b>Não há prevalência entre as competências da Antaq e da Marinha do Brasil, no que tange à segurança da navegação e dos passageiros a bordo.</b>	7	24%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados da pesquisa mostram que a maior parte dos servidores entende que a Antaq tem papel complementar ao da Marinha do Brasil nas questões de segurança da navegação e dos passageiros. Essa crença compartilhada explica, por exemplo, a comunicação do fiscal à Marinha da suspeita de superlotação embarcação e não, *a priori*, a atuação direta, inclusive,

<sup>14</sup> RLESTA: Nome pelo qual ficou conhecido o Decreto no. 2596 de 18 de maio de 1998, que é o Regulamento de segurança do tráfego Aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Esse Decreto regulamenta a Lei nº 9.537, conhecida como LESTA (Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário), de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional.



caso fosse necessário, de impedir o procedimento de viagem, uma prerrogativa de poder de polícia que têm os servidores das Agências reguladoras.

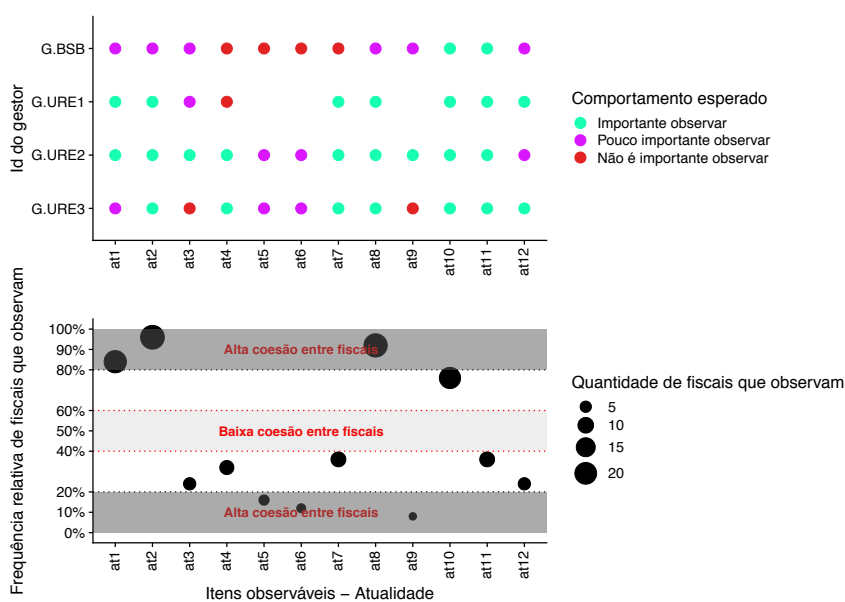
#### 4.4.6 - Atualidade

A atualidade foi um dos poucos atributos do serviço adequado que recebeu conceituação pela Lei nº 8.987/1995, que introduziu no Brasil a ideia de que os serviços delegados devem ser prestados de maneira adequada. Segundo essa Lei “a atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço” (Brasil, 2001).

Porém, a Resolução nº 912-ANTAQ não foi além desse conceito e não normatizou quais são os itens empíricos que caracterizam um serviço de transportes aquaviários atual.

Nesse sentido, a Figura 23 apresenta os resultados da investigação de quais itens são observados pelos fiscais e quais são considerados importantes pelo gestor em relação à atualidade do serviço.

Figura 23. Relações principal-agente – Atualidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Legenda:

at1	Forma de bilhetagem (eletrônica/fiscal ou manual)
at2	Estado de conservação das plataformas para embarque e desembarque de passageiros
at3	Disponibilização de serviço de conexão à internet a bordo
at4	Se os materiais associados ao serviço (placas, cartazes, sinalizações) são visualmente atraentes
at5	Ano de construção da embarcação
at6	Potência do motor
at7	Largura das escadas da embarcação
at8	Estado de conservação dos corrimões nas escadas da embarcação
at9	A existência de fraldário em um ou mais banheiros
at10	Existência de local refrigerado para armazenamento de alimentos perecíveis na cozinha
at11	Existência de local e equipamento para higienização correta das mãos e antebraços da equipe de cozinha
at12	Número de assentos no refeitório

Os resultados mostram que, para o G.BSB, entre os itens avaliados, importa observar apenas a existência de local refrigerado para armazenamento de alimentos perecíveis na cozinha (at10) e existência de local e equipamento para higienização correta das mãos e antebraços da equipe de cozinha (a11). Além disso, todos os demais gestores consideram esses como itens importantes de se observar.

No entanto, em especial em relação ao local e equipamento para higienização das mãos dos funcionários, a quantidade de servidores que observam esse item é muito baixa. Apenas 36% dos fiscais observam esse item. Aliás, foi muito baixo o número de itens que os fiscais declararam observar em relação à modernidade das técnicas, do equipamento, das instalações e de sua conservação.

Apenas quatro itens entre os doze questionados chamam a atenção dos fiscais. São eles a forma de bilhetagem (at1), o estado de conservação das plataformas para embarque e desembarque de passageiros (at2) e dos corrimões nas escadas da embarcação (at8) e a existência de local refrigerado para armazenamento de alimentos perecíveis na cozinha (at10).

Como exemplo da coesão entre gestores e fiscais, chamam a atenção, em especial, dois itens de possível observação, na análise do nível de atualidade do serviço: a idade da embarcação empregada (at5) e a potência do motor (at6). Os gestores que apresentaram sua opinião sobre os itens identificaram-nos como não importantes ou pouco importantes de se observar. De forma alinhada, os fiscais majoritariamente alegaram que não observam tais itens. Na sequência, apresenta-se o Tabela 23, que expõe a percepção dos servidores sobre o objetivo da fiscalização da atualidade do serviço.

Tabela 23: *Percepção dos servidores sobre o tema atualidade*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
Na prática, a fiscalização da <b>atualidade</b> do serviço <b>visa tanto tornar mais modernos os serviços</b> prestados pelas <b>embarcações hoje empregadas</b> , quanto estimular o <b>investimento na construção ou aquisição de embarcações mais modernas</b> .	10	34%
Na prática, em relação à <b>atualidade</b> da embarcação, <b>o fiscal tem relativamente baixa ingerência</b> , uma vez que os investimentos do armador em embarcações e serviços mais modernos são restringidos pelo baixo poder aquisitivo dos passageiros regulares.	6	21%
Na prática, a fiscalização da <b>atualidade</b> do serviço visa <b>estimular o investimento na construção ou aquisição de embarcações mais modernas</b> , para serem empregadas nas rotas interestaduais.	5	17%
Na prática, a fiscalização da <b>atualidade</b> do serviço <b>visa tornar mais modernas as embarcações hoje empregadas</b> nas rotas interestaduais, bem como as <b>técnicas e procedimentos de prestação do serviço</b> .	5	17%
Prefiro não opinar.	3	10%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

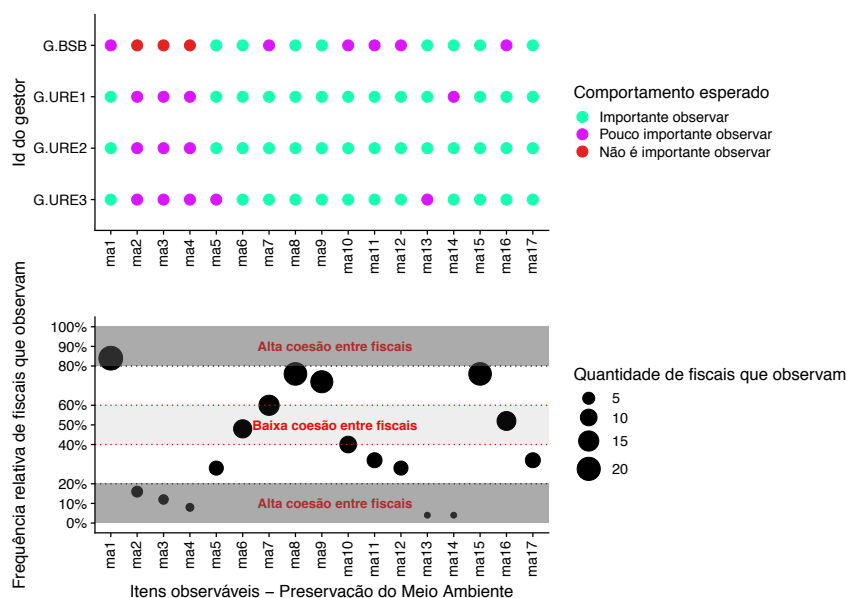
Os números da Tabela 23 dão conta de que não convergem as percepções dos servidores sobre os objetivos práticos fiscalização do serviço adequado em relação à atualidade do serviço. Destaca-se que o atributo atualidade guarda estrita vinculação com os horizontes de planejamento da Agência. Esse tema será tratado oportunamente neste estudo. Na próxima seção serão expostos os resultados da pesquisa acerca da aceção ambiental da fiscalização do serviço adequado.

#### 4.4.7 - Preservação do Meio Ambiente

Assevera a lei a de criação da Antaq, Lei nº 10.233/2001, que a operação dos transportes aquaviário é regida por princípios gerais, como “compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos” (Brasil, 2001).

Nesse sentido, um serviço adequado de transportes aquaviários deve se compatibilizar com a preservação do meio ambiente. Partindo desse princípio, buscou-se compreender quais itens figuram na agenda de observação dos gestores e fiscais da Antaq quanto à preservação do meio ambiente. A Figura 24 mostra esses resultados.

Figura 24. Relações principal-agente – Preservação do meio ambiente



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

ma1	Existência de certificado de livre prática em vigor
ma2	Tipo de abastecimento do sistema de propulsão do motor (a diesel ou proveniente de energias mais limpas ou energias renováveis)
ma3	Velocidade média de cruzeiro da embarcação
ma4	Consumo médio de combustível
ma5	Existência de sistema de armazenamento de esgoto na embarcação
ma6	Existência de lixeiras para coleta seletiva a bordo
ma7	Placas de sinalização interna na embarcação orientando a correta destinação do lixo
ma8	Existência de receptores para copos descartáveis
ma9	Localização de receptores para copos descartáveis próximos aos bebedouros

ma10	Adoção de medidas de sensibilização dos passageiros em relação à sustentabilidade, em especial sobre o lançamento de lixo de bordo no rio
ma11	Recolha pela tripulação do lixo (como marmitex e talheres descartáveis) após as refeições
ma12	Retirada do lixo reciclável e orgânico nos pontos de embarque e desembarque de lixo e não no rio
ma13	Destinação seletiva do óleo de cozinha
ma14	Existência de sistema de coleta e disposição de resíduos biológicos, como seringas, agulhas e gases
ma15	Acondicionamento dos animais domésticos embarcados
ma16	Armazenamento de carga viva (animais) perto de ambientes ruidosos e de elevada temperatura, como o motor da embarcação
ma17	Ruído do motor da embarcação

Em relação à Figura 24, inicialmente chama a atenção a coesão entre os gestores das unidades regionais acerca do tema. Esses gestores intermediários divergiram em apenas três dos dezessete itens avaliados. Sendo assim, esse atributo torna patente o possível efeito do contexto, a saber, a lotação na Região Amazônica, na coordenação desses agentes públicos.

Quanto à dimensão ambiental do serviço adequado, apenas três itens foram entendidos como não importantes de se observar (neste caso, pelo gestor lotado em Brasília). Pelos demais gestores, esses mesmos itens foram avaliados como pouco importantes de serem observados. São eles o tipo de abastecimento do sistema de propulsão do motor (ma2), velocidade média de cruzeiro da embarcação (ma3) e consumo médio de combustível (ma4).

Em relação aos itens mais observados pelos fiscais estão a existência de certificado de livre prática em vigor (ma1), a existência de receptores para copos descartáveis (ma8), a localização de receptores para copos descartáveis próximos aos bebedouros (ma9) e o acondicionamento dos animais domésticos embarcados (ma15).

Tabela 24: *Percepção dos servidores sobre o tema preservação do meio ambiente*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
Na prática, a <b>dimensão ambiental</b> da fiscalização do serviço adequado <b>visa</b> promover a <b>sensibilização gradativa</b> da Empresa Brasileira de Navegação a <b>adotar boas práticas ambientais a bordo</b> , como a coleta seletiva e outros procedimentos ecologicamente corretos.	14	48%
Na prática, a <b>dimensão ambiental</b> da fiscalização do serviço adequado <b>visa tanto estimular o investimento</b> em tecnologia verde agregada à construção de novas embarcações, <b>quanto estimular</b> a Empresa Brasileira de Navegação a <b>adotar práticas operacionais mais sustentáveis</b> .	7	24%
Na prática, a <b>dimensão ambiental</b> da fiscalização do serviço adequado <b>visa estimular o investimento em tecnologia verde</b> agregada à <b>construção de novas embarcações</b> , como dotar a embarcação de tanque de armazenamento de efluentes (sistema de esgoto) ou a <b>propulsão por energia limpa</b> .	3	10%
Na prática, a <b>dimensão ambiental</b> da fiscalização do serviço adequado <b>visa estimular a Empresa Brasileira de Navegação a adotar práticas operacionais mais sustentáveis</b> , como a redução da velocidade de cruzeiro, que reduz do consumo de diesel e as emissões de gases de efeito estufa.	1	3%
Prefiro não opinar.	3	10%
Não sei.	1	3%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 24 demonstra que quase metade dos servidores participantes da pesquisa acredita que a dimensão ambiental da fiscalização do serviço adequado, na prática, tem propósito muito mais ligado ao incentivo à adoção de práticas ecologicamente corretas simples, como a adoção da coleta seletiva a bordo, do que a promoção de mudanças substanciais no setor de navegação, como a redução de emissões de poluentes atmosféricos e das águas.

No entanto, em análise conjunta dos dados expressos na Figura 24 e Tabela 24, observa-se que mesmo que na visão dos servidores os objetivos da fiscalização sejam pouco pretenciosos em relação à preservação do meio ambiente, há alguns espaços para atuação do fiscal nessa esfera que estão sendo perdidos. É o caso da observação da recolha pela tripulação do lixo (como marmitex e talheres descartáveis) após as refeições, para evitar que os passageiros joguem esses resíduos no rio (ma 11).

#### **4.4.8 - Cortesia**

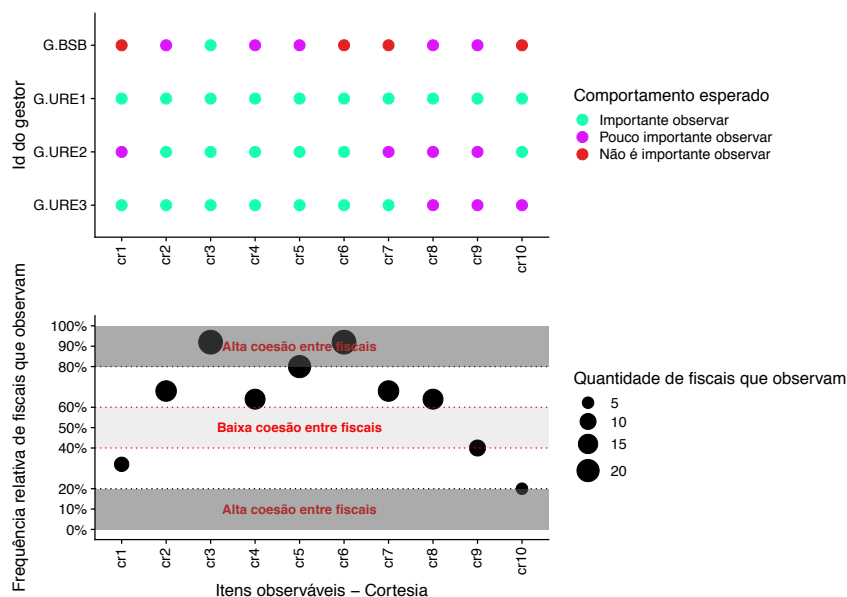
O tratamento cortês dos passageiros pelos dos representantes da empresa de navegação é, na perspectiva do pesquisador, o atributo do serviço adequado mais difícil de mensuração objetiva pelo Estado. Ora, em avaliações de cortesia há um componente de percepção muito forte.

Destaca-se que, durante a fase de imersão em campo, o pesquisador presenciou, algumas vezes, o tratamento pouco cortês dos passageiros por representantes das embarcações. Inclusive, houve uma passagem em que, ao ser abordado por um fiscal da Antaq, o preposto da embarcação, já irritado, tratou o próprio representante do Estado de forma grosseira e agressiva.

Além disso, apesar de atualmente a gravação em áudio ou vídeo desses tratamentos grosseirados ser feita de forma muito mais fácil que no passado, dificilmente é possível materializar ou reunir provas para a atuação do órgão regulador estatal por falta de cortesia de um operador do serviço com seu cliente.

Porém, na medida em que cabe ao Estado tutelar o serviço adequado, que tem como um de seus atributos a cortesia na prestação dos serviços, torna-se necessário identificar como o agente público e os gestores lidam com essa atribuição legal. A Figura 25 expõe o comportamento esperado pelos gestores e a agenda do fiscal em relação ao atributo da cortesia.

Figura 25. Relações principal-agente – Cortesia



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Legenda:**

cr1	Se as horas de funcionamento dos guichês de venda de passagens são convenientes para os passageiros
cr2	Se os vendedores do guichê de passagens são corteses com o passageiro em terra
cr3	Se a tripulação da embarcação é cortês com o passageiro a bordo
cr4	Se a tripulação da embarcação informa exatamente quando os serviços serão executados
cr5	Se a tripulação da embarcação dá pronto atendimento e resolve problemas dos passageiros
cr6	Se a tripulação da embarcação está disposta a ajudar os passageiros
cr7	Se a tripulação da embarcação compreende as necessidades específicas dos passageiros e os requisitos pessoais
cr8	Se o comportamento da tripulação da embarcação transmite confiança para o passageiro
cr9	Se há respeito e confiança mútua entre a equipe de terra e de bordo da empresa de navegação, bem como dos tripulantes da embarcação entre si
cr10	Existência de curso ou capacitação da tripulação e pessoal de terra, visando prover um melhor atendimento

A Figura 25 explicita uma clara diferença de agenda de observação entre o G.BSB e o G.URE1. Além disso, os chefes das unidades regionais encontram-se com a densidade da agenda muito mais próxima entre eles do que com superior hierárquico.

O único item que o G.BSB julgou como importante de se observar foi “se a tripulação da embarcação é cortês com o passageiro a bordo” (cr3). Esse gestor julgou que não é importante observar se as horas de funcionamento dos guichês de venda de passagens são convenientes para os passageiros (cr1), se a tripulação da embarcação está disposta a ajudar os passageiros (cr6) e se a tripulação da embarcação compreende as necessidades específicas dos passageiros e os requisitos pessoais (cr7). Essa preferência do gestor por um comportamento esperado de observação mais enxuto pode ser explicada por meio do trecho abaixo da entrevista.

[...] quando a gente fala de serviço adequado, que está muito ligado à percepção da pessoa humana em relação àquilo que ele está vendo. [...] O ideal é que a população usuária desse serviço fosse organizada de tal maneira que ela sempre estivesse reclamando e contribuindo para a melhora daquele serviço. (GESTOR BSB, 2018).

Essa fala do gestor expõe que, especialmente diante de atribuições como essa, o Estado

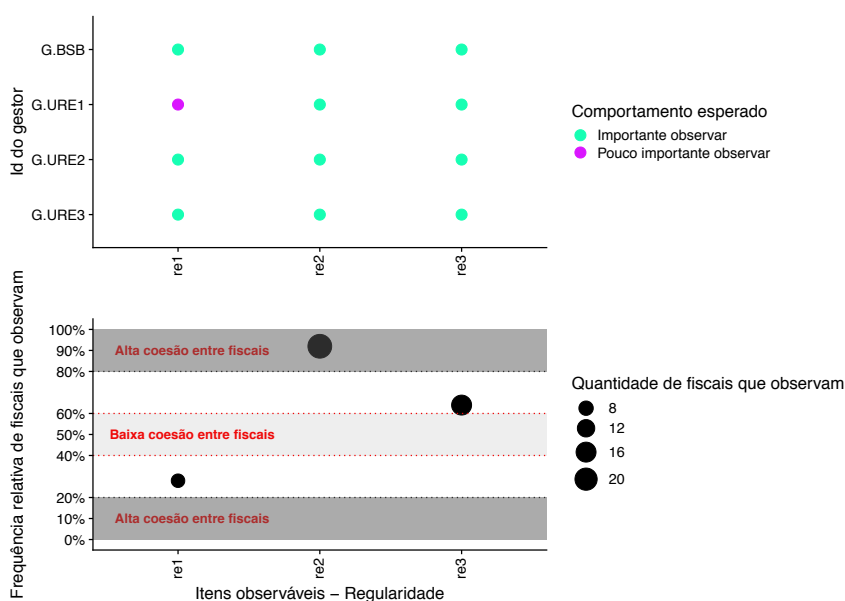
deve se assegurar de criar instrumentos de alarme de incêndio, ao invés de intensificar o trabalho das patrulhas de polícia, fazendo uso das terminologias propostas por McCubbins e Schwartz (1984) e por Lupia e McCubbins (1994).

Chama a atenção, no entanto que os dois únicos possíveis objetos de observação fiscal mais objetivos que integraram o questionário, a saber o item cr1 (se as horas de funcionamento dos guichês de venda de passagens são convenientes para os passageiros) e o item cr10 (existência de curso ou capacitação da tripulação e pessoal de terra, visando prover um melhor atendimento), foram os itens de possível observação que menos compõem a agenda do fiscal. Sendo assim, os fiscais declararam observar os critérios subjetivos e declararam que não observam os critérios, o quanto possível, objetivos presentes no questionário.

#### 4.4.9 - Regularidade

De forma oposta ao atributo anterior, o atributo da regularidade das embarcações é eminentemente caracterizado pela existência de parâmetros objetivos de avaliação. A Figura 26 apresenta o resultado de quão coesos estão os gestores e fiscais na avaliação desse atributo.

Figura 26. Relações principal-agente – Regularidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Legenda:**

re1	Regularidade da Empresa Brasileira de Navegação para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica ou do empresário, além de regularidade com a Dívida Ativa da União e regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)
re2	Registros históricos de infrações da embarcação ao serviço adequado constantes de processos instruídos pela Antaq
re3	Registros históricos de denúncias e reclamações quanto à adequação do serviço recebidas pela Ouvidoria da Antaq

A Figura 26 demonstra que há bastante coesão entre os gestores quanto aos itens que se

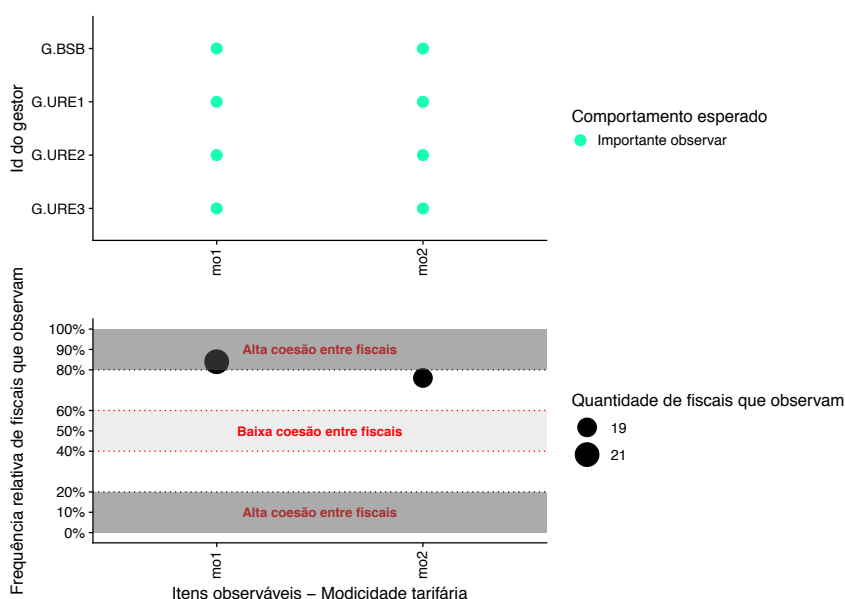
devem observar quando da avaliação da regularidade do serviço. Em especial, os gestores unanimemente creem que é importante observar os processos anteriores instruídos na agência em relação à embarcação (re2) e os registros de denúncias e reclamações existentes na ouvidoria da Agência (re3). Por sua vez, também unanimemente, os fiscais relataram observar os processos anteriores durante a fiscalização das embarcações. Já nos casos dos registros históricos da Ouvidoria da Antaq, o grau de coesão entre os fiscais na observação desses registros é da ordem de 65% (16 entre os 25 fiscais participantes).

A seção seguinte trata de um atributo do serviço adequado bastante sensível para as agências reguladoras: a modicidade tarifária.

#### 4.4.10 - Modicidade Tarifária

Os objetos de observação do fiscal em relação a modicidade tarifária são bastante evidentes: o preço da passagem e o preço da alimentação vendida a bordo, caso o preço não esteja incluso no preço da passagem. Não houve divergências nesse atributo tanto entre gestores quanto entre os fiscais, como demonstra a Figura 27.

Figura 27. Relações principal-agente – Modicidade tarifária



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

mo1	Preço da passagem
mo2	Preço da alimentação vendida a bordo, caso o preço não esteja incluso no preço da passagem

Todavia, a pesquisa revelou que há percepções conflitantes entre os servidores acerca do papel da Antaq em relação a preço de passagem. A Tabela 25 expõe as percepções em relação a esse atributo.



Tabela 25: *Percepção dos servidores sobre o tema modicidade tarifária*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
Cabe à Antaq assegurar a <b>modicidade tarifária</b> em rotas interestaduais longitudinais <b>apenas em casos excepcionais</b> , como no caso de denúncias de aumentos desproporcionais.	19	66%
<b>Na prática, não cabe à Antaq assegurar a modicidade tarifária</b> no caso dos transportes de passageiros em rotas interestaduais longitudinais, <b>uma vez que as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) autorizadas pela Antaq têm liberdade para fixar os preços das passagens.</b>	6	21%
Para assegurar a <b>modicidade tarifária, a Antaq deve definir a tarifa</b> que as empresas de navegação devem cobrar pelo seu serviço de transporte de passageiros em rotas interestaduais longitudinais.	2	7%
Prefiro não opinar.	2	7%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 25 demonstra que a percepção predominante entre os servidores (66% dos participantes) é de que a Antaq deve atuar apenas excepcionalmente em relação ao preço cobrado pelas passagens. A segunda crença mais frequente (21% dos participantes) é de que não cabe à Antaq regular preço, uma vez que se trata de um serviço autorizado e que as empresas de navegação são livres para fixar preços. Houve, no entanto, quem defendesse uma postura mais intervencionista da Antaq em relação aos preços das tarifas (7% dos participantes).

Com base em pesquisa documental, entende-se que as percepções majoritárias dos servidores acerca do papel da Agência em relação à modicidade tarifária dos serviços autorizados de transporte aquaviário fundamenta-se, principalmente, na Lei de criação da Antaq, que assim dispõe sobre os preços dos serviços autorizados:

Art. 45. Os preços dos serviços autorizados serão livres, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico [...]. (Brasil, 2001)

A Resolução nº 912-ANTAQ, por sua vez, para viabilizar o acompanhamento dos preços cobrados no mercado, instituiu que qualquer alteração no esquema operacional da empresa, o que inclui informação sobre as tarifas a serem praticadas, deverá ser comunicada à Antaq.

Art. 12. A autorizada fica obrigada a:

II cumprir a prestação do serviço conforme discriminado no Termo de Autorização, devendo submeter previamente à aprovação da ANTAQ qualquer alteração no esquema operacional;

XIV abster-se de práticas que possam configurar restrição à competição ou à livre concorrência, ou ainda, infração à ordem econômica (Brasil, 2007).

Por todo o exposto, fica evidenciado o motivo pelo qual os gestores esperam que os fiscais observem os preços praticados no mercado, mesmo em um regime em que os preços dos serviços autorizados são livres.

O destaque fica para o preço da alimentação vendida a bordo. Esse preço não integra o esquema operacional da embarcação e, logo, suas alterações não devem ser obrigatoriamente informadas à Agência.

Entende-se, no entanto, que o acompanhamento do preço da alimentação vendida a bordo pelos fiscais é fruto da posição monopolista do operador de transportes durante a execução do serviço público.

#### **4.4.11 - Generalidade**

O atributo da generalidade refere-se à prestação de serviços públicos com atendimento sem discriminação a todos que se situem na área abrangida pelo serviço. Portanto, para ser considerado um serviço que atende ao atributo da generalidade, o serviço deve ser de assistência geral, atendendo ao público do serviço de maneira ampla e irrestrita.

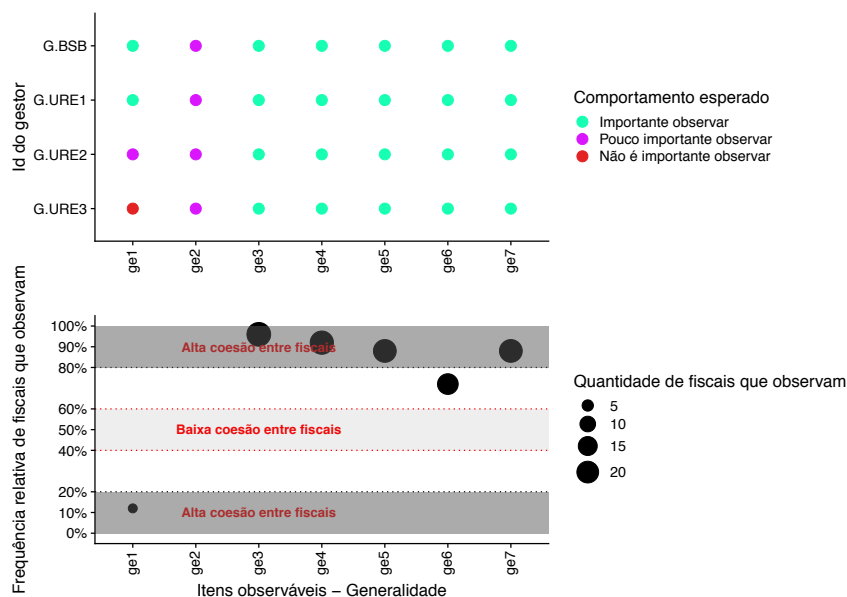
Do mesmo modo, generalidade em serviços de transportes pressupõe a não discriminação entre passageiros que se encontrem na mesma situação e o não estabelecimento de preferências arbitrárias pelo operador do serviço público entre os potenciais usuários do serviço.

Generalidade figura entre os atributos do serviço adequado como corolário do princípio da isonomia. Isonomia, por sua vez, além de englobar o pressuposto não discriminação, agrega também o dever de tratar desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades. Nesse sentido, o operador do serviço público deve assegurar aos potenciais usuários as gratuidades definidas em lei e outros deveres legalmente estabelecidos, como o atendimento preferencial a idosos, gestantes e portadores de necessidades especiais.

Em suma, generalidade no setor aquaviário implica que, uma vez que se considera os serviços de transportes como um serviço público, o operador deve prover acessibilidade ao público do serviço.

A Figura 28 apresenta os resultados dos itens acerca do atributo da generalidade que compõem a agenda dos fiscais e gestores.

Figura 28. Relações principal-agente – Generalidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

ge1	Existência de website da empresa de navegação com informações úteis em português e mais um idioma
ge2	Existência de tripulante capaz de se comunicar em mais de um idioma em linhas regularmente frequentadas por estrangeiros
ge3	Existência de passageiros transportados em regime de gratuidade legal
ge4	Existência de obstáculos estruturais na embarcação que dificultem o acesso e locomoção de cadeirantes
ge5	Existência de sanitário acessível na embarcação
ge6	Existência de sanitário acessível no padrão ABNT NBR 15450 (que trata da acessibilidade de passageiros no sistema de transporte aquaviário)
ge7	Existência de área reservada e identificada para pessoas em cadeira de roda

Para melhor analisar a Figura 28, dividem-se os itens observáveis em três grupos: ge1 e ge2 refere-se ao atendimento aos estrangeiros; ge3 refere-se principalmente aos hipossuficientes, aos idosos e aos portadores de necessidades especiais; e g5 a g7 aos portadores de deficiência física.

De forma geral, houve forte coesão entre os gestores e os fiscais acerca dos itens que se devem observar em termos de generalidade. A exceção foram os itens ge1 e ge2.

Em relação ao item ge1 (existência de website da empresa de navegação com informações úteis em português e mais um idioma), houve divergências entre os gestores sobre a importância de se observar esse item.

Em relação ao item ge2 (existência de tripulante capaz de se comunicar em mais de um idioma em linhas regularmente frequentadas por estrangeiros), houve um relativo problema de agência (conflito principal-agente), uma vez que nenhum fiscal declarou observar esse item, porém os gestores foram unânimes em declará-lo como “pouco importante observar” (nenhum gestor declarou esse item como “não é importante observar”).

Apesar de a agenda dos gestores indicar que não se trata de um item que seja “importante

observar”, a entrevista com os gestores apresentou uma sutil inclinação para a inserção desse item na agenda.

[...] não só a população ribeirinha ou a população local que usa aquilo ali. A Amazônia é referência para o mundo. Tem sempre turistas. Acaba que aquele transporte é usado por pessoas do mundo inteiro, então é um pouco da cara do Brasil, por isso que temos essa missão de resguardar [o serviço adequado] (GESTOR BSB, 2018).

Cumprido destacar que, durante a imersão em campo, observou-se que a linha Belém-  
Manaus é frequentada regularmente por turistas estrangeiros.

Em relação ao item ge3 (existência de passageiros transportados em regime de gratuidade legal), mas também em relação aos itens g4 a g7, que se referem às necessidades específicas dos portadores de deficiência física, houve coesão quase absoluta entre gestores e fiscais. Pode-se afirmar que essa coesão é fruto da extensiva carga legislativa que acolhe essa temática.

Os itens g6 e g7, muito similares em conteúdo, foi propositalmente inserida no questionário pelo pesquisador. A intenção era captar se a existência de uma norma escrita que trata da acessibilidade de passageiros no sistema de transporte aquaviário, a ABNT NBR 15450, pauta a observação dos fiscais. A ideia que sustenta essa opção do pesquisador reside no fato de que é bastante diferente observar a existência de sanitário acessível na embarcação (ge6) de observar a existência de sanitário acessível no padrão ABNT NBR 15450.

Os resultados da diferença entre g6 e g7 mostram que todos os gestores acolheram a importância de se observar a adequação do sanitário acessível no padrão ABNT NBR 15450, porém enquanto 88% dos fiscais têm a observação da existência do sanitário acessível em sua agenda, 72% declararam observar se esse sanitário atende à ABNT NBR 15450.

Por fim, durante a etapa de observação participante, durante a viagem por embarcação na linha Belém (PA) – Macapá (AP), observou-se que após embarcar os passageiros em terminal em Belém (PA) com fiscalização federal dos mais diversos órgãos públicos atenta ao embarque, houve, já em viagem, o embarque de passageiros e cargas ao largo, ou seja, no meio do rio, fora de um porto ou atracadouro. A embarcação já com cerca de 400 passageiros a bordo (a lotação máxima é de quase 500 passageiros), diminuiu sua velocidade e uma outra embarcação ajustou sua velocidade ao lado da embarcação principal, amarrou-se provisoriamente a ela e embarcou cerca de 5 passageiros (inclusive crianças), bagagens e cargas. A atividade durou cerca de 5 minutos.

Sendo assim, buscou-se verificar a percepção dos fiscais acerca do *trade-off* entre generalidade e atributos como conforto e segurança dos passageiros. A Tabela 26 expõe o resultado da pesquisa.

Tabela 26: *Percepção dos servidores sobre o tema generalidade*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
<b>O embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo</b> (ou seja, no meio do rio, fora de um porto ou atracadouro) <b>viabiliza maior amplitude de acesso ao serviço</b> , ao atender não somente os passageiros situados ou residentes próximo aos municípios mais centrais da região, mas também aos ribeirinhos que residem longe dos pontos de embarque e desembarque usuais.	16	55%
<b>O embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo afronta a adequação do serviço</b> , uma vez que causam <b>desconforto</b> tanto aos passageiros embarcando ao largo quanto aos já embarcados, além da <b>insegurança</b> da navegação, entre outros problemas.	12	41%
Prefiro não opinar.	1	3%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 26 demonstra que pouco mais da metade dos servidores encara de forma positiva o embarque ou desembarque de passageiros ao largo, na medida em que viabiliza uma maior generalidade do serviço, ao atender não somente os passageiros situados ou residentes próximo aos municípios mais centrais da região, mas também aos ribeirinhos que residem longe dos pontos de embarque e desembarque usuais. No entanto, 41% dos servidores encara o embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo afronta a adequação do serviço, pois causa desconforto e insegurança aos passageiros embarcando e aos embarcados.

#### 4.4.12 – Eficiência

Em Administração, eficiência refere-se, normalmente, a uma razão entre os insumos (recursos) alocados e os produtos (bens e serviços) providos.

Cabe destacar, ainda, que Boyne (2002), em revisão da literatura sobre melhora do desempenho de organizações públicas, identificou sete dimensões da performance de serviços públicos, a saber:

- **Quantidade de *outputs*** (ex., número de operações realizadas em hospital, horas-aula entregues nas escolas, números de casas construídas);
  - Qualidade dos *outputs* (ex. velocidade e segurança do serviço, cortesia da equipe);
  - **Eficiência** (razão entre os *outputs* com os *inputs* financeiros);
  - **Equidade** (justiça na distribuição dos custos do serviço e cobertura entre os diversos grupos);
  - **Resultados** (ex. porcentagem de aprovados nos exames, porcentagem de pacientes tratados com sucesso no hospital);
  - **Valor por unidade monetária** (custo por unidade de resultado);
  - **Satisfação do consumidor** (que pode ser um *proxy* de alguns ou todos acima, a depender das questões levantadas para a apreciação do usuário do serviço)
- (Boyne, 2003a, p. 368, tradução nossa, grifos nossos).

Mas como ocorre a avaliação da eficiência, pelo Poder público, do serviço de transportes aquaviários? Há padrões estabelecidos de eficiência esperados do operador do transporte (razão

entre recursos aportados e serviços providos)? Ou, para avaliar a performance dos serviços de transportes prestados, observa-se a quantidade dos *outputs* do serviço? Se avalia a qualidade desses *outputs*? Ou se valem da satisfação do consumidor para essa avaliação de performance? Quais são os itens que o fiscal observa quando avalia a performance desse serviço?

Durante a imersão em campo, o pesquisador observou que, na prática, os fiscais têm papel apenas instrumental na avaliação do atributo eficiência. Dito de outra forma, os fiscais não realizam a avaliação da eficiência *per se*, mas observam se os instrumentos de captação dos dados que subsidiam a avaliação estão devidamente instaurados.

A Resolução nº 912-ANTAQ estabeleceu o seguinte mecanismo para viabilizar a medida da quantidade dos *outputs* do serviço, a saber:

Art. 12. A autorizada fica obrigada a:

IX a autorizada fica obrigada a enviar à ANTAQ, bimestralmente, as seguintes informações coletadas mensalmente por linha, pontos de embarque e desembarque e por embarcação, conforme a seguir especificado:

- a) número total de passageiros transportados;
- b) número de passageiros atendidos com os benefícios de gratuidade obrigatória, previstos nesta Norma;
- c) número de passageiros transportados com benefícios de gratuidade ou de descontos oferecidos pela autorizada;
- d) número de viagens efetivamente realizadas;
- e) tonelage de cargas transportadas (Brasil, 2007).

Devido a esse mecanismo de captação de dados, o item ef3 foi incluído no questionário: a observação se a embarcação realiza registros livres de erros de suas operações, como o registro da tonelage de carga embarcada em cada viagem e incidentes operacionais críticos ocorridos.

Além disso, A Resolução nº 912-ANTAQ estabeleceu dois mecanismos para viabilizar captação da satisfação do consumidor, a saber: i) a obrigação de existência um formulário para reclamação do passageiro (ef4); e ii) a obrigação de existência de quadro afixado na embarcação contendo seu esquema operacional, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, bem como o telefone da ouvidoria da ANTAQ e de outras autoridades do setor aquaviário (ef5).

Já os itens ef1 e ef2, que tratam da existência de especificações das rotinas operacionais para a tripulação, foram retiradas da literatura sobre a eficiência nos serviços de transportes

aéreos. A Anac exige das companhias aéreas a confecção de uma série de manuais de procedimentos<sup>15</sup>, como o Manual Geral de Operações (MGO)<sup>16</sup>, que contenha suas especificações operativas. A elaboração do MGO que é uma obrigação de todas as companhias aéreas que tenham obtido um Certificado de Empresa de Transporte Aéreo.

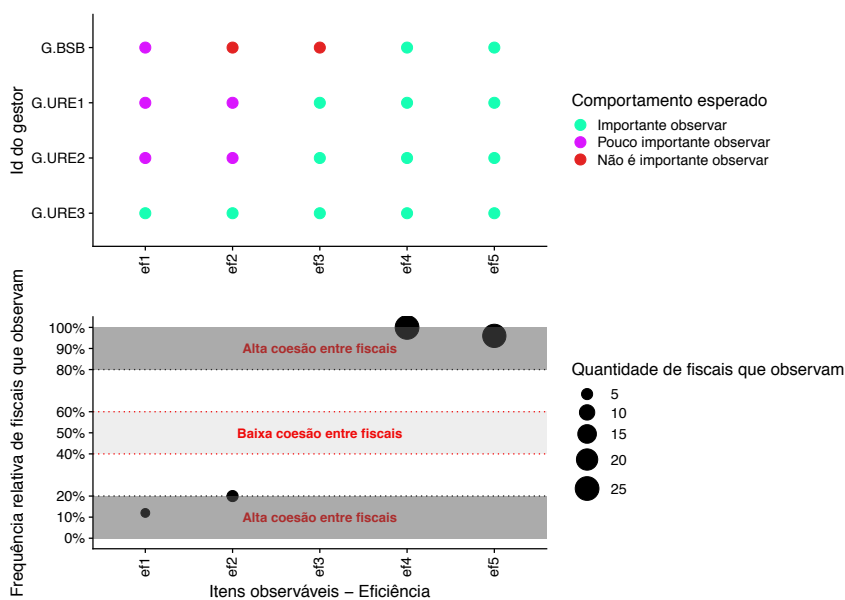
Por sua vez, os requisitos operacionais estão dispostos, pela ANAC, em Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil – RBAC<sup>17</sup>, como a RBAC 121, que trata de requisitos operacionais em operações domésticas.

A confecção dos manuais segue determinações da ANAC<sup>18</sup> e devem conter declaração de conformidade com os requisitos RBAC. Os procedimentos operacionais devem ser aprovados pela ANAC. As revisões dos manuais são controladas.

Reitera-se que a inserção dos itens ef1 e ef2 no questionário foi fruto não da observação em campo, mas da análise de como outras agências reguladoras controlam a eficiência operacional das empresas sob sua supervisão.

Nesse sentido, a Figura 29 apresenta quais itens observáveis, em termos de eficiência, que figuram na agenda dos gestores e fiscais da Antaq.

Figura 29. Relações principal-agente – Eficiência



Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>15</sup> Como o Manual Geral de Operações (MGO), o Manual do Comissário de Voo (MCmsV), o Manual Geral de Manutenção (MGM), o Programa de Manutenção (PMnt), o Programa de Treinamento do Pessoal de Manutenção (PTRnMnt) e etc.

<sup>16</sup> “O Manual Geral de Operações (MGO) deve conter todas as informações, políticas e procedimentos do operador não relacionadas a um tipo específico de aeronave, ou seja, que se aplicam de forma genérica às operações”.

<sup>17</sup> Há RBACs contendo não somente requisitos de aeronavegabilidade, mas, também, requisitos de segurança; requisitos para emissões de CO2 de aviões; requisitos de ruído para aeronave.

<sup>18</sup> Como a Instrução Suplementar (IS) no 121-005 e a IS no 135-002.

Legenda:

ef1	Existência de especificações das rotinas operacionais para a tripulação (como manuais de procedimentos) estabelecidas pela empresa de navegação, estabelecendo a política e padrões operacionais da empresa
ef2	Se as atividades de rotinas operacionais da tripulação da embarcação são executadas de acordo com as especificações estabelecidas pela empresa de navegação
ef3	Se a embarcação realiza registros livres de erros de suas operações, como o registro da tonelagem de carga embarcada em cada viagem e incidentes operacionais críticos ocorridos
ef4	Existência de formulário para reclamação de dano ou extravio de bagagem, com cópia para o reclamante
ef5	Existência de quadro afixado na embarcação contendo seu esquema operacional, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, bem como o telefone da ouvidoria da ANTAQ e de outras autoridades do setor aquaviário

A Figura 29 demonstra que gestores e fiscais estão coesos na observação dos itens ef4 e ef5, que são exigências prescritas na Resolução nº 912-ANTAQ. Reitera-se que a observação dos fiscais desses itens tem papel instrumental na manutenção de sistemas de coleta de dados objetivos de performance operacional (quantidade de *ouputs*) das empresas autorizadas a operar no mercado.

Por oportuno, entende-se, com base em Boyne (2002), que a medição de quantidade de *ouputs* e de satisfação do consumidor são apenas duas das sete dimensões da performance do serviço público.

Além disso, o questionário de pesquisa identificou a frequência de duas percepções opostas, observadas pelo pesquisador em campo. Alguns servidores criticavam o uso do modal aeroviário ou mesmo o rodoviário como *benchmark* para o setor aquaviário, alegando que eram mercados incomparáveis devido às restrições de toda a sorte que caracterizam os provedores e os consumidores médios do serviço. Outro grupo de servidores comparava com frequência as práticas estabelecidas no setor aquaviário com a de outros modais. A Tabela 27 apresenta essas percepções.

Tabela 27: Percepção dos servidores sobre o tema eficiência

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
As práticas adotadas por uma companhia de <b>transportes aéreos</b> e por uma empresa de <b>transportes rodoviários</b> são <b>ambos bons parâmetros de referência</b> (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.	16	55%
<b>Não se deve adotar o modal aeroviário ou o rodoviário como modelo comparativo de avaliação</b> , uma vez que as restrições da oferta e demanda do modal aquaviário implicam níveis mais baixos de eficiência operacional atualmente.	8	28%
As práticas adotadas por uma <b>companhia de transportes aéreos</b> são <b>um bom parâmetro de referência</b> (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.	2	7%
As práticas adotadas por <b>empresas de transportes rodoviários</b> interestaduais de passageiros são <b>um bom parâmetro de referência</b> (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.	2	7%
Não sei.	1	3%
TOTAL	29	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.



A Tabela 27 expõe que pouco mais da metade dos servidores crê que as práticas adotadas por uma companhia de transportes aéreos e por uma empresa de transportes rodoviários são ambos bons parâmetros de referência (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.

#### 4.4.13 – Continuidade e Pontualidade

Os dois últimos atributos do serviço adequado serão avaliados em conjunto. Há uma sutil diferença do atributo continuidade para o de pontualidade. Enquanto pontualidade se refere à chegada e partida da embarcação fora do horário e data estabelecidos (retardamento da viagem), continuidade refere-se à interrupção do serviço.

Enquanto a Lei de referência sobre serviço adequado (Lei nº 8.987/1995) caracterizou expressamente o que se considera descontinuidade<sup>19</sup>, não houve menção naquele documento sobre o atributo da pontualidade. O atributo da pontualidade, por sua vez, foi inserido na noção de serviço adequado pela Resolução nº 912-ANTAQ. A Resolução mencionou o termo pontualidade por quatro vezes, mas não a caracterizou em nenhuma delas.

Do mesmo modo que a Resolução nº 912-ANTAQ estabeleceu mecanismos para acompanhar o mercado sobre a quantidade de *outputs* dos operadores do serviço e da insatisfação dos consumidores, houve também o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento das ocorrências de interrupção do serviço, *in verbis*:

Art. 12. A autorizada fica obrigada a:

IV no caso de acidente, encaminhar à ANTAQ, no prazo 5 (dias) úteis, cópia do termo de ocorrência [...];

V informar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis do início da ocorrência, qualquer interrupção da prestação dos serviços autorizados [...];

[...]

X comunicar à ANTAQ e aos usuários, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, qualquer programação de paralisação eventual, periódica ou definitiva, do serviço autorizado (Brasil, 2007).

O atributo da pontualidade, no entanto, é aferido por meio de fiscalização ostensiva das embarcações, como mostra o trecho de entrevista abaixo:

[...] uma ou duas vezes por ano há a aferição documental e a parte de serviço adequado, que envolve a qualidade do serviço, a gente colocou isso para que fosse feito de maneira rotineira. Ou seja, dentro das possibilidades de cada unidade regional (possibilidade de recurso humano), em todas as saídas de embarcação ter um fiscal da Antaq ali aferindo o serviço (GESTOR BSB, 2018).

---

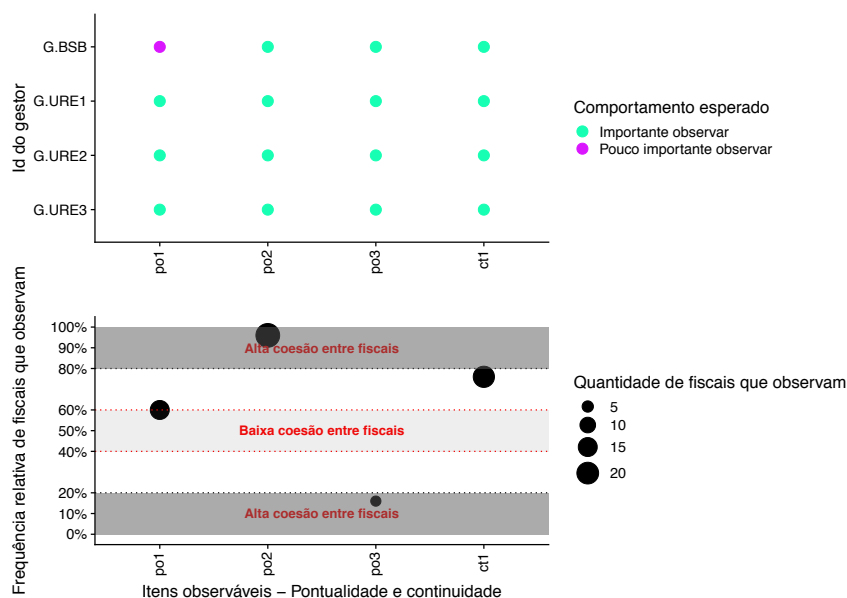
<sup>19</sup> Art. 6º. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade. (Brasil, 2001)

A Figura 30 apresenta os itens observáveis em relação a pontualidade e continuidade.

Figura 30. Relações principal-agente – Pontualidade e continuidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda:

po1	Pontualidade de chegada (atracação) da embarcação
po2	Pontualidade da saída da embarcação
po3	Pontualidade da chegada e saída da embarcação nos pontos intermediários da rota
ct1	Eventuais denúncias de interrupções no serviço (viagens programadas não concretizadas)

A Figura 30 demonstra que gestores e fiscais estão coesos em relação à importância de observação da pontualidade da saída (desatracação) da embarcação (po2). Todos os gestores apontaram a importância de observação desse item e 96% (24/25) dos fiscais declararam observar esse item.

Baixo é o grau de coesão em relação à observação da pontualidade de chegada (atracação) da embarcação no porto. Todos os gestores das unidades regionais apontaram a importância de observação desse item, apesar de o gestor de Brasília tê-lo considerado pouco importante de se observar.

O item po3 apresentou-se como um item observável em que há conflito de agência: os gestores apontam como um item importante de se observar, no entanto, 68% dos fiscais declararam não observarem esse item.

Além disso, tem-se a observação das viagens programadas, mas não concretizadas (ct1). Há coesão entre os gestores e fiscais da importância de se observar esse item.

A seguir, a Tabela 28 questiona os servidores sobre sua percepção acerca da flexibilidade em relação a atrasos.

Tabela 28: *Percepção dos servidores sobre o tema pontualidade*

Percepções	<i>fi</i>	<i>fr</i>
<b>Pontualidade é um requisito que deve ser flexibilizado, tanto na saída quanto na chegada da embarcação</b> , uma vez que o transporte aquaviário ocorre em ambiente não controlado.	13	45%
<b>Não há tolerância a atraso da embarcação em relação ao horário de saída (do porto de origem)</b> , uma vez que os passageiros aguardam o embarque no horário acordado, <b>mas há tolerância em relação ao horário de chegada (no porto de destino)</b> , uma vez que o transporte aquaviário ocorre em ambiente não controlado.	9	31%
A empresa de navegação <b>deve ser sancionada</b> em relação a pontualidade <b>apenas em caso de reiteradas atracações ou desatracções fora do horário estabelecido no plano operacional</b> .	6	21%
Prefiro não opinar.	1	3%
TOTAL	29	100%

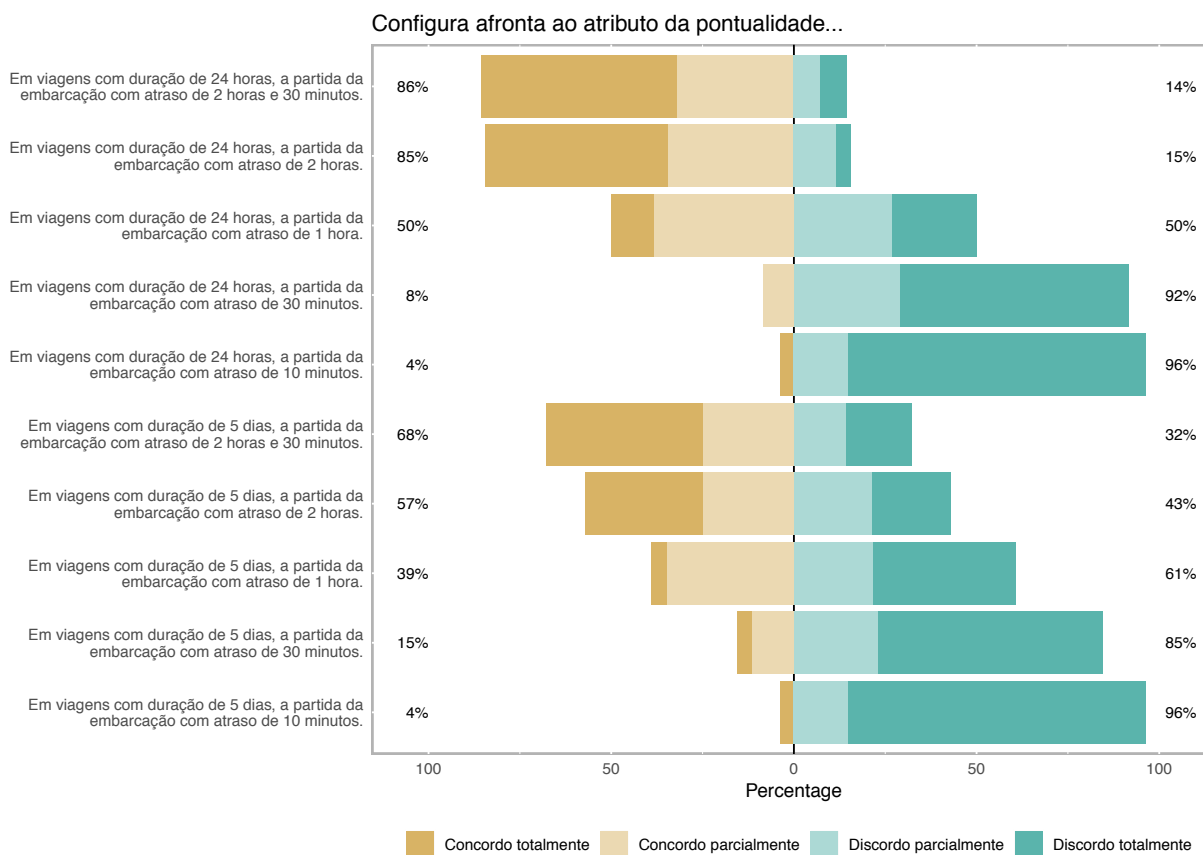
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 28 expõe que se desenvolve na agência uma tolerância ou flexibilidade em relação ao atributo da pontualidade. Nenhum servidor escolheu a opção “não há tolerância a atraso da embarcação em relação ao horário de saída (do porto de origem) e de chegada (no porto de destino)”. Em verdade, a crença majoritária é oposta: entende-se que pontualidade é um requisito que deve ser flexibilizado, tanto na saída quanto na chegada da embarcação.

21% dos participantes da pesquisa alinharam-se à percepção de que a flexibilidade deve existir apenas para o horário de chegada no porto de destino, mas não deve haver tolerância em relação ao horário de saída (desatracção) do porto de origem, uma vez que essa flexibilização traria impactos no conforto do passageiro.

Na sequência, buscou-se ir além do conhecimento da agenda de observação do fiscal em relação à pontualidade e suas crenças quanto à flexibilidade desse atributo. Então, buscou-se entender qual o nível de atraso configura agressão ao atributo da pontualidade, na perspectiva do servidor público da Agência. A Figura 31 apresenta os resultados.

Figura 31. Atrasos que configuram agressão à pontualidade da embarcação



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 31 demonstra que 10 minutos de atraso na partida (desatracação) da embarcação não configura agressão à pontualidade, na perspectiva de 96% dos servidores, seja em viagens com duração de 24 horas ou de 5 dias.

Em relação às viagens com duração de 24 horas, houve as seguintes considerações: i) 30 minutos de atraso na desatracação (partida) da embarcação não configura agressão à pontualidade para 92% dos participantes da pesquisa; ii) em relação a 1 hora de atraso, houve divisão patente entre os servidores (50% crê que é agressão e outros 50% crê que não é agressão); iii) a partir de 2 horas de atraso na desatracação, mais de 85% dos servidores crê que configura agressão à pontualidade do serviço.

Em relação às viagens com duração de 5 dias, houve as seguintes considerações: i) 30 minutos de atraso na desatracação (partida) da embarcação não configura agressão para 85% dos participantes da pesquisa; ii) em relação a 1 hora de atraso, houve divisão entre os servidores (39% crê que é agressão e outros 61% crê que não é agressão); iii) em relação a 2 horas de atraso, houve divisão ainda mais clara entre os servidores (57% crê que é agressão e outros 41% crê que não é agressão); a partir de 2 horas de atraso na desatracação, mais de 85% dos servidores crê que configura agressão à pontualidade do serviço.

Em análise conjunta da instrução superior contida na Tabela 18 (vide pág. 93) com a Figura 31, observa-se que os servidores estiveram bastante alinhados à instrução superior recente (instituída em 2018, *top-down*), que prevê tolerância de 1,5 hora em relação a viagens de 24 horas ou mais e 2 horas de tolerância em viagens superiores a três dias.

Já em análise da instrução contida na Tabela 18 (vide pág. 93) com a Tabela 28 (vide pág. 147), percebe-se que as crenças conflitantes dos servidores em relação à flexibilização se justificam no fato de que a instrução coordenativa não orientou expressamente se a tolerância deverá ocorrer somente em relação ao horário de saída (desatracação) da embarcação ou se também em relação à chegada nos portos intermediários e de destino.

## 5 Síntese dos Resultados

Em resumo, uma vez que parte substancial dos serviços fiscalizatórios da agência se destina a averiguar se estão adequados os serviços de transporte prestados pelas empresas de navegação, esta pesquisa buscou entender como a Antaq, na condição de órgão regulador, entrega seus serviços fiscalizatórios. Por isso emergiram as perguntas de pesquisa: o que é um serviço adequado para o fiscal? O que ele observa normalmente durante essa avaliação? Quais itens observáveis chamam a atenção do fiscal? Aliás, esse comportamento fiscalizatório está de acordo com o que os gestores da agência esperam dele?

Nesse sentido, na primeira etapa da pesquisa, buscou-se captar quais são esses itens observáveis que integram a agenda dos fiscais e dos gestores da Agência em relação aos atributos do serviço adequado de transportes longitudinais interestaduais de passageiros. A resolução que baliza a noção de serviço adequado na entidade, Resolução nº 912-ANTAQ, elencou que 13 atributos integram esse conceito. Para ser adequado, o serviço precisa atender aos seguintes atributos: conforto, pontualidade, habitabilidade, higiene, segurança, atualidade, generalidade, eficiência, modicidade tarifária, preservação do meio ambiente, cortesia, regularidade e continuidade.

Essa foi a etapa inaugural da pesquisa, que, a partir de dados triangulados de origem qualitativa e quantitativa, revelou que, em regra, há alta coesão entre gestores e fiscais quanto aos itens que devem ser observados em relação a esses 13 atributos. Do mesmo modo, em regra, há alta coesão entre aquilo que os fiscais declararam observar acerca desses 13 atributos. Cada fiscal e gestor participante da pesquisa avaliou 195 itens observáveis.

Os resultados da pesquisa revelaram que os fiscais se dedicam primordialmente a avaliar conforto, higiene e segurança. Porém, na agenda dos gestores, o atributo que apresenta mais itens importantes de serem avaliados é a segurança.

A pesquisa revelou qual é o núcleo central de itens observados comumente pelos fiscais e, logo, quais itens estão fora desse núcleo. A partir da contraposição desses dados com os itens que os gestores consideram importantes de se observar, foi possível apresentar os casos em que há conflitos de agência, ou seja, conflitos principal-agente. Pouquíssimos conflitos foram encontrados, o que demonstra que os agentes públicos e seus principais estão coordenados no que tange aos itens relevantes na avaliação do serviço adequado.

Por meio dos dados coletados nesta pesquisa, provou-se que existe uma relativa homogeneização da agenda dos fiscais e dos gestores de médio escalão da agência acerca dos itens que se devem observar durante as atividades de fiscalização do serviço adequado.

Identificou-se que existe um núcleo de itens observados em conjunto pelos fiscais em suas atividades diárias: como a existência de cartaz afixado com número de ouvidoria da Antaq; cupons de passagens emitidos, em especial buscando verificar se as empresas de navegação emitiram passagens gratuitas ou com descontos previstos para idosos, crianças e pessoas portadoras de necessidades especiais; condições gerais de higiene dos banheiros; existência de bebedouros e de águas potável e nas torneiras e pias; existência de toalhas de papel, copos plásticos e papel higiênico; existência de coletes salva vidas; existência de banheiro e camarote acessível; documentos obrigatórios da embarcação (certificado de livre prática, dedetização etc); quantidade de passageiros embarcados reportada pela empresa de navegação.

Assim, mesmo que a Resolução não tenha sido clara em relação ao que é um serviço adequado e quais itens devam ser observados, um núcleo de itens institucionalizou-se na agenda dos servidores. A pesquisa demonstrou que o espaço interpretativo quanto ao que é um serviço adequado suscitado pela lei e pela Resolução nº 912-ANTAQ, ou seja, a liberdade de ação do fiscal não necessariamente se confunde com heterogeneidade da ação entre eles. A coleta de dados em campo, durante a observação participante, indicou que, em verdade, poderia haver uma “ação ajustada” dos fiscais em relação aos itens que se devem cobrar (observar) durante as atividades de fiscalização. Esses dados coletados por observação foram confirmados por meio de questionário aplicado.

Porém, ainda durante coleta de dados por observação participante, também foi possível constatar que havia uma gama de outros itens que alguns fiscais ou grupos de fiscais observavam, enquanto outros não observavam: marca de Plimsoll da embarcação na saída (marca no casco do navio que, caso esteja submersa em determinado nível, indica que a embarcação excede sua carga máxima); qualidade e localização dos coletes (se estão em local de fácil acesso ou trancados em prateleiras ou caixas); existência de cargas ou mobília da embarcação obstruindo os locais de trânsito dos passageiros; condições da prancha de embarque. Poucos são esses itens que os fiscais observam de forma dispersa (itens com baixa coesão entre os fiscais).

Além disso, a pesquisa revelou as crenças e percepções mais frequentes acerca dos atributos do serviço adequado: seu significado prático, objetivo e o papel da fiscalização em relação a esses atributos. As crenças e percepções revelaram-se ao pesquisador durante a etapa de observação participante, por meio da observação das ideais (frequentemente opostas) entre os fiscais acerca dos atributos do serviço adequado, como, por exemplo, o nível esperado pela Antaq (objetivo), o papel das ações fiscalizatórias no atingimento desses objetivos etc. Após catalogadas e sistematizadas, essas crenças e percepções figuraram no questionário para adesão dos servidores. Dessa maneira, a pesquisa revelou as crenças e percepções majoritárias em relação a temas sensíveis acerca desses atributos.

Na segunda etapa desta pesquisa, buscou-se conhecer os mecanismos de coordenação (governança) estabelecidos pelos gestores da agência e de socialização para fomentar a homogeneização das atividades de aferição da qualidade do serviço de transportes aquaviários.

A lei e a norma lacunar quanto aos padrões do serviço adequado forçaram o estabelecimento dos parâmetros durante a fase de implementação da política pública. A pesquisa demonstrou os padrões mais embrionários de avaliação do serviço adequado foram estabelecidos de baixo para cima (*bottom-up*), essencialmente pelos burocratas de nível de rua nas unidades regionais. Os contornos finais da política regulatória e fiscalizatória nacional para o mercado de transportes aquaviários mostraram-se altamente influenciados pelas ideias, crenças e experiências dos fiscais. Nesse sentido, a pesquisa provou o papel protagonista dos burocratas de nível de rua na política pública do setor.

A pesquisa demonstrou, inclusive, que uma vez que lei e a norma são lacunares quanto ao que é um serviço adequado e que o primeiro *checklist* (datado de 2015) nada inovou em relação à Resolução nº 912-ANTAQ (apesar de ter sido importante para perenizar a cobrança em todas unidades regionais dos poucos itens objetivamente estabelecidos pela Resolução nº 912-ANTAQ), coube aos gestores de médio escalão formalizar alguns padrões para coordenar a ação fiscal por meio de outros documentos escritos. Como exemplo desses instrumentos escritos tem-se a instrução superior (datada de 2018) que estabeleceu parâmetros para medição do atributo da pontualidade do serviço e formalizou padrões como a necessidade de existência de copo descartável e detergente líquido disponíveis nos lavabos à bordo, padrões estes que refletem os padrões mais embrionários de avaliação estabelecidos de baixo para cima (*bottom-up*) e que são cobrados costumeiramente por parcela dos fiscais há alguns anos.

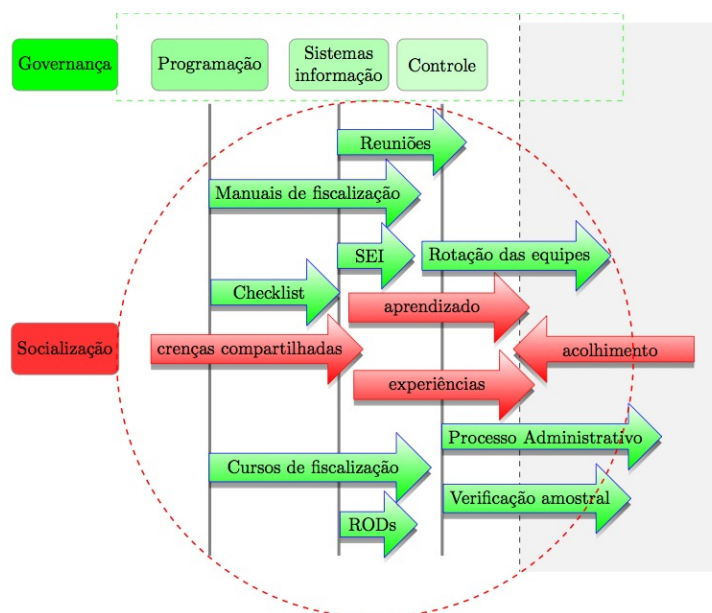
Além disso, diversos instrumentos de propagação da informação e de controle foram instaurados para coordenar os fiscais como as reuniões semanais, a teletransmissão das Reuniões Ordinárias de Diretoria, os cursos de fiscalização e o Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Foi possível reconhecer que a coordenação de agentes públicos em órgãos reguladores é realizada pelos mecanismos sugeridos na literatura sobre conflitos de agência: programação das tarefas, sistemas de informação e sistemas de controle (Eisenhardt, 1988, 1989; Stroh, Brett, Baumann, & Reilly, 1996; Eisenhardt, 1988; Fontes Filho, Cruvinel Ferreira Ventura, & Oliveira, 2008).

Elementos de socialização, ou coordenação tácita, também foram identificados operando no caso em análise. É o caso da própria ida ao porto, no mínimo em dupla, para realizar as atividades fiscalizatórias. As interações dos fiscais na viatura, no porto ou no escritório, relatando experiências anteriores e incidentes críticos que foram objeto de sua atuação, estabelece a propagação dos itens observáveis quanto ao serviço adequado. As interações constantes dos fiscais ao longo dos anos e em ambiente restrito (escritório pequeno e em viagens a bordo, que chegam a durar cinco dias de duração), sempre atuando no mínimo em dupla e em regime de rotação de duplas, operam na coordenação desses fiscais.

A Figura 32 ilustra os resultados de pesquisa acerca dos mecanismos estabelecidos de coordenação dos servidores da Antaq.

Figura 32. Coordenação intragovernamental de agentes fiscalizadores da Antaq



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 32 expõe a presença de alguns mecanismos institucionais de coordenação operando nas organizações públicas que realizam avaliações de serviços. Alguns desses mecanismos ocorrem de forma tácita, entendidos como um componente de socialização, oriundo das redes relacionais entre o corpo de servidores da agência. Há, ainda, mecanismos de coordenação oriundos de iniciativas de governança da organização (programação das atividades, sistemas de



informação e controle). Por consequência da atuação desses mecanismos, as ações fiscais — mesmo aquelas de alto teor de discricionariedade e baixo teor de objetividade formal — guardam entre si uma relativa coesão. Reitera-se que, nesta pesquisa, as iniciativas de coordenação formais foram divididas em três categorias: programação das atividades de avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários, sistemas de informação e a extensão dos controles, seguindo a literatura de referência da Teoria da agência, em especial os trabalhos de Eisenhardt (1989), Bendor (1988) e Calvert et al. (1989).

Dessa maneira, os dados coletados em campo confirmaram o pressuposto central desta pesquisa de que, nas avaliações realizadas pelos fiscais, as instituições formais e informais e as crenças compartilhadas presentes no contexto organizacional de labor dos avaliadores atuam na subjugação dos julgamentos pessoais do agente acerca da qualidade do serviço, edificando uma construção coletiva da noção de serviço adequado. Nesse seio, emerge uma espécie de noção conjunta dos agentes-fiscais acerca do que é um serviço adequado, como categoria profissional. Pode-se, portanto, tratar de percepções intersubjetivas do corpo de avaliadores, mas não de percepções pessoais ou subjetivas dos agentes.

Por isso, no que se refere às formas de avaliação, a partir dos estudos de Aguilar et al. (1995), pode-se afirmar que os servidores fiscais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários têm realizado muito mais avaliação por monitoramento do que avaliação por percepção, uma vez que se baseiam em parâmetros institucionais de origem interna à organização, neste caso, parâmetros institucionalizados no *frontline* da agência, com base na Resolução nº 912-ANTAQ de 2007, que orientam o fiscal na avaliação dos serviços de transportes aquaviários brasileiros. No caso em estudo, o monitoramento inclui também percepções intersubjetivas. Isso decorre dos processos de interação entre os avaliadores estatais, o que não ocorre, por exemplo, em uma avaliação de usuários do serviço, que seria uma avaliação por percepção.

A pesquisa demonstrou que, no caso da Antaq, mesmo com uma norma pouco clara sobre os parâmetros a serem utilizados na avaliação dos serviços de transportes aquaviários e os objetivos da política pouco transparentes (na opinião majoritária dos servidores), parâmetros institucionais de origem interna à organização emergiram no *frontline* da agência e foram formalmente institucionalizados pelos gestores, como mecanismo de governança para coordenar ou instruir as avaliações. Nesse sentido, mecanismos de coordenação intragovernamental e de socialização operam no alinhamento intersubjetivo dos fiscais da Antaq quanto aos contornos do que vem a ser um serviço adequado.

Caso a organização a que se vinculam os agentes públicos venha a formalizar parâmetros objetivos de aferição por meio de métricas, poderia se falar em avaliação por medição. Entende-se que, no caso estudado, a instrução superior dirigida aos fiscais em 2018 quanto aos

itens que deverão ser objeto de fiscalização dos fiscais, no que tange ao atributo da pontualidade, viabilizou uma avaliação por medição desse atributo.

E, ainda, caso a avaliação dos serviços se dê de forma sistemática, planejada e dirigida, nos termos propostos por Aguilar et al. (1995), provendo *inputs* para avaliações de políticas mais amplas, ter-se-ia, por fim, uma avaliação *stricto sensu*. Mas no caso da avaliação das atividades de implementação da política de supervisão da qualidade de serviços autorizados da Antaq, trata-se da mera aferição dos deveres legais e normativos do prestador do serviço público em relação a padrões mínimos de qualidade do serviço prestado, o que não possibilita a classificação da avaliação atualmente realizada pela Antaq nesse patamar. Destaca-se, porém, que há espaço para que a supervisão da qualidade dos serviços aquaviários possa prover *inputs* para avaliações da política regulatória e fiscalizatória implementadas, bem como a própria política de transportes, buscando atingir os objetivos de longo prazo dessa política.

Neste trabalho, demonstrou-se que, mesmo na ausência de critérios objetivos de aferição, as avaliações da qualidade de um serviço por servidores-fiscais não se assemelham a avaliações por percepção. Assim, nas avaliações da qualidade de um serviço realizadas pelo Estado, apesar da existência de um espaço interpretativo do agente público e, portanto, sua percepção acerca do tema também influenciar suas ações fiscalizatórias, os julgamentos da qualidade do serviço realizados pelo fiscal não são apenas um juízo pessoal, ou seja, uma apreciação particular do agente. São julgamentos realizados a partir de parâmetros institucionais, à luz da teoria institucional. Essa característica específica das avaliações do corpo de agentes estatais decorre de sua inserção nas redes relacionais e institucionais que permeiam a organização, que transferem a esse corpo um componente de socialização, que se traduz em aspectos apreendidos (e aprendidos), e compartilhados, em relação à atividade fiscalizatória da qualidade do serviço.

Logo, uma vez que se inserem nas redes de institucionais da organização, os fiscais não mais apontam suas percepções próprias ou subjetivas acerca do fenômeno, mas, sim, exprimem a síntese dos processos de aprendizagem coletiva nessa atividade, ocorridos com o passar do tempo realizando essa atividade e pautados pelos objetivos da política a serem alcançados, que, no caso em análise, também são construídos ao longo do tempo, a partir desses componentes de socialização e coordenação intergovernamental.

## **6 Considerações finais**

A pesquisa teve como tema central a função fiscalizatória do Estado em relação à qualidade dos serviços de transportes aquaviário delegados ao setor privado. Na prática, essa é uma atividade que se configura não como uma avaliação em sentido estrito, mas como uma atividade

de monitoramento. Essas atividades de monitoramento (fiscalização) do mercado regulado são realizadas por agentes públicos (fiscais), lotados em três unidades regionais (Belém, Manaus e Porto Velho) e alguns pontos intermediários, chamados de postos avançados, em cidades como Macapá e Santarém. As características das atividades desses fiscais (como a condição de lidarem rotineiramente com o público de suas atividades e lidarem, nessa condição, com questões imprevistas e imprevisíveis) permitem caracterizá-los como burocratas de nível de rua.

O arcabouço normativo vigente sobre o serviço de transportes interestadual longitudinal de passageiros (Resolução nº 912-ANTAQ de 2007) apresenta certas condutas tipificadas como infrações à qualidade esperada desses serviços, mas, de forma geral, apresenta baixa objetividade em relação a atributos do serviço adequado expressos na legislação de referência sobre a adequação de serviços de transportes delegados (Leis nº 8.987/1995 e nº 10.233/2001). Nesse sentido, atributos como eficiência, atualidade, segurança, mas, principalmente, higiene, conforto e habitabilidade, uma vez que estão pouco caracterizados na norma, têm sua acepção fática definida pelos burocratas de nível de rua, na fase de implementação da política e não na fase de sua formulação. Portanto, atributos importantes e estratégicos da noção de qualidade dos serviços de transportes aquaviários são estabelecidos pelo *frontline* e somente na etapa de implementação empírica da política.

O baixo nível de definição na norma dos parâmetros de avaliação do nível de adequação do serviço implica em uma maior influência da discricionariedade dos agentes nessas avaliações. Por sua vez, discricionariedade, nesse contexto, implica maior influência das percepções dos agentes acerca da qualidade do serviço.

Porém, uma vez que a atuação dos agentes públicos é, a rigor, a própria manifestação do Estado, não há espaço para avaliação dos serviços públicos baseada unicamente nas percepções individuais desses agentes. A Administração Pública acaba por buscar um relativo uníssono dessas percepções, quando não é possível a formalização por meio de Norma.

Uma vez que a Resolução nº 912-ANTAQ de 2007 é lacunar em relação à extensão prática de alguns dos atributos do serviço adequado, tornam-se imprescindíveis as atividades de coordenação dos fiscais por seus superiores hierárquicos. Nesse sentido, os resultados de pesquisa apontaram que, buscando reduzir esses espaços interpretativos do fiscal, os gestores da Agência fazem uso de alguns documentos escritos, como manuais de fiscalização e *checklists* e orientações por e-mail, memorandos etc.

Alguns cursos de fiscalização também ocorreram para orientar os fiscais sobre como se fiscaliza uma embarcação. Ferramentas de tecnologia da informação também operam nesse afã, como a emergência do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), por meio de blocos de instru-

ção e da disponibilização a todos os servidores fiscais dos processos com resultados das fiscalizações anteriores. A própria veiculação das reuniões de diretoria a todas as unidades regionais também possibilita aos fiscais interessados conhecer o resultado final das fiscalizações que conduziram os cursos de fiscalização.

A comunicação verbal entre os servidores, principalmente dos fiscais entre si, especialmente dentro da viatura que os conduzem para os portos, mostrou-se um comportamento bastante recorrente no caso em análise. Os fiscais normalmente conversam muito sobre a embarcação que vão fiscalizar ou que fiscalizaram recentemente, relatando incidentes críticos e a forma como conduziram seus trabalhos anteriores. Percebeu-se, ainda, um claro interesse do líder da unidade regional em que ocorreu a observação participante em se comunicar com sua equipe e a equipe foi, em grande parte desses momentos, muito receptiva com a chefia.

Essas interações espontâneas entre os agentes fiscalizadores, além das interações casuais entre os agentes e os gestores ao longo do processo administrativo das avaliações por monitoramento não estavam previstas no marco modelo teórico utilizado. Portanto, uma lacuna desse referencial teórico foi coberta por esta tese, trazendo o elemento da socialização como forma de coordenação tácita nas organizações. Literaturas complementares à Teoria da Agência podem apoiar os pesquisadores a compreender esse fenômeno, como a Teoria institucional.

Cabe destacar que os gestores, em especial os chefes das unidades regionais, são pares dos agentes fiscais. São provenientes da mesma carreira pública, de especialista ou de técnico em regulação. Os chefes das unidades regionais são escolhidos pela cúpula da Agência, normalmente, entre os especialistas ou técnicos da unidade. Além disso, atuam juntos na mesma unidade regional, em regra, há vários anos. Entende-se que essa paridade de perfis patrocina as interações entre eles.

Por fim, sejam as atividades de coordenação, seja a socialização tácita dos fiscais no ambiente organizacional pareceram, em grande parte dos atributos, conjugar ou homogeneizar, o quanto possível, as preferências individuais acerca do que é um serviço adequado, apontando no sentido de que opera na Agência uma noção intersubjetiva dos itens que precisam ser observados. Há um núcleo central bem claro de itens observados comumente entre os fiscais, além de outros, naturalmente, dispersos.

A relevância acadêmica mais primária dessa pesquisa reside na busca por observar o fenômeno dos múltiplos possíveis olhares sobre a qualidade de um serviço público não sobre a ótica dos usuários, mas sobre a ótica do Estado, por meio dos fiscais, entendidos como oficiais da lei – “*law enforcement officers*”.

A contribuição de ordem prática para a Antaq parece bastante elementar. É que a pesquisa teve como um de seus resultados uma lista de itens que os fiscais observam em suas atividades cotidianas. Essa lista, que foi matéria-prima para a criação do questionário de pesquisa (após adaptada e reduzida), pode servir como balizador para tornar mais detalhado ou objetivo o *checklist* das equipes fiscalizatórias. A lista completa já foi disponibilizada para o setor de fiscalizações do órgão e está disponível, em sua versão reduzida, no questionário que se encontra no apêndice deste documento.

Além disso, entende-se que, uma vez que entre os resultados desta pesquisa está uma lista dos itens de observação fiscal componentes dos atributos do serviço adequado, é possível construir um indicador objetivo do nível de satisfação de um ou mais desses atributos. A construção desse indicador pode ser realizada, por exemplo, a partir de método AHP - *Analytic Hierarchy Process* (Método de Análise Hierárquica), que permite o uso de dados quantitativos e qualitativos mensuráveis (seja tangíveis ou intangíveis), na análise de critérios ponderados. Essa é uma das propostas de pesquisa futura, que pode levar à proposição de um instrumento que permita uma avaliação por medição, forma de avaliação mais objetiva e que pode trazer mais qualidade à prestação dos serviços aquaviários.

Outra contribuição da pesquisa é o conhecimento do núcleo dos itens de observação comum entre os fiscais e o rol de itens de observação dispersamente avaliados entre os fiscais. Nesse sentido, é possível aos gestores de médio escalão conhecer os itens que precisam melhor serem enfatizados nas atividades de coordenação, assim entendidos os itens importantes na visão dos gestores, porém de baixa observação entre os fiscais.

Entende-se, ainda, que a pesquisa salientou, por meio da observação da agenda dos fiscais, que itens que podem constar da agenda da sociedade da Região Amazônica, como a proteção da juventude contra a exploração sexual e que poderiam figurar na agenda da agência reguladora (agenda governamental) no quesito segurança, seguem embrionárias na agenda de observação de alguns fiscais. Logo, entende-se que alguns dos itens dessa agenda podem se tornar alvo de campanhas da Agência.

A título de contribuição de pesquisa, sugere-se o estabelecimento de estudo similar a este, porém visando averiguar a ação fiscal. Reitera-se que esta tese não vislumbrou responder perguntas relacionadas à ação do fiscal, mas, sim, à agenda do fiscal. Ora, o fiscal ter o entendimento de que algo possa ou deva ser cobrado, não quer dizer que ele vá atuar nesse sentido. Pode existir um grande fosso entre a agenda e a ação. Quais elementos explicam a inação fiscal? Seria o nível de objetividade em norma sobre o que deva ser cobrado? Seria o volume de trabalho? Seria a quantidade de servidores lotados nas unidades regionais? Seria o sentimento de insegurança pessoal dos agentes públicos perante os operadores do mercado?

Essas e outras questões podem ser discutidas em novas pesquisas abordando as relações agente-principal existentes no aparato estatal de formulação e implementação da política de transportes brasileira. Pode-se avaliar criticamente se os discursos dos parlamentares em relação aos objetivos da política de transportes (disponíveis nas notas taquigráficas do Congresso Nacional brasileiro) encontram eco nas Reuniões Ordinárias de Diretoria da Antaq (disponíveis no website da Agência).

Outra relação de agência que pode ser objeto de estudos posteriores é a relação entre o cidadão e o aparato estatal responsável pelas avaliações da qualidade do serviço de transportes. A pesquisa revelou que o perfil dos fiscais que operam a avaliação da qualidade do serviço público é diametralmente oposto ao do usuário médio. As relações de agência entre os cidadãos e os agentes implementadores de políticas fiscalizatórias podem ser bastante enriquecedoras. O que é serviço adequado para o cidadão usuário do serviço de transportes aquaviários? O que é importante ser observado para ele? Em que medida aumentos no custo do serviço decorrentes de incrementos na qualidade são bem-vindos pelo usuário? Em que medida essas preferências se diferem das do servidor público?

Por fim, destaca-se que nem sempre os Estados decidem avaliar, por meio do seu aparelho, a qualidade dos serviços de transportes prestados pelo setor privado. Nos Estados Unidos, por exemplo, os mercados de transportes foram amplamente desregulamentados nos anos 1990 e, desde então, a avaliação da qualidade dos serviços autorizados naquele país rege-se exclusivamente por mecanismos de oferta e demanda. Existem órgãos reguladores para esses mercados, porém não cabe a eles aferir a qualidade dos serviços autorizados (Barnekov & Kleit, 1990; Knowles & Hall, 1998; Majone, 1990). Destaca-se, por oportuno, que os limites da competência dos órgãos reguladores estrangeiros congêneres à Antaq fugiram ao escopo deste estudo. Portanto, sugere-se a realização um estudo sobre os possíveis impactos da desregulamentação do setor sobre o mercado de transportes aquaviários de passageiros no Brasil.

Outro tema que pode interessar a outros pesquisadores é a avaliação dos impactos no mercado de transporte interestadual de passageiros da proibição de circulação de embarcações mistas (de cargas e passageiros), a proibição de fumar a bordo de embarcações, a proibição de circulação de embarcações com alto teor de emissões de gases poluentes na atmosfera ou qualquer outra medida regulatória específica para o mercado. A pesquisa apontou várias desses itens que podem ser objeto de estudos futuros.

## Referências

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 1, 13–31.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários. (2015a). *Carta de serviços ao cidadão versão simplificada*. Brasília, DF: Autor. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br>>

Agência Nacional de Transportes Aquaviários. (2015b). *Relatório executivo da pesquisa de satisfação dos usuários do serviço de transporte longitudinal de passageiros e misto (passageiros e cargas) na navegação interior da Região Amazônica* (Tech. Rep.). Disponível em: <[www.antaq.gov.br/Portal](http://www.antaq.gov.br/Portal)>

Aggarwal, R. K., & Samwick, A. A. (2003). Why do managers diversify their firms? agency reconsidered. *The Journal of Finance*, 58(1), 71–118.

Aguilar, M., Ander-Egg, E., & Clasen, J. A. (1995). *Avaliação de serviços e programas sociais*. Vozes.

Aizaki, H., Nakatani, T., & Sato, K. (2014). *Stated preference methods using r*. CRC Press. Akutsu, L., & de Aquino Guimarães, T. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(4).

Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American economic review*, 62(5), 777–795.

Alexandrino, M., & Paulo, V. (2012). *Direito administrativo descomplicado*. Rio de Janeiro: Forense.

Allison, G. T., Zelikow, P., et al. (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (Vol. 2). Longman New York.

Amihud, Y., & Lev, B. (1981). Risk reduction as a managerial motive for conglomerate mergers. *The bell journal of economics*, 605–617.

Anderson, R. C., & Reeb, D. M. (2003). Founding-family ownership and firm performance: evidence from the S&P 500. *The journal of finance*, 58(3), 1301–1328.

Andrews, R., Boyne, G. A., Moon, M. J., & Walker, R. M. (2010). Assessing organizational performance: Exploring differences between internal and external measures. *International Public Management Journal*, 13(2), 105–129.

Antaq. (2007). *Resolução nº 912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 28 nov. 2007, seção 1, p. 168. Disponível em: [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/841061/pg-168-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-28-11-2007?ref=previous\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/841061/pg-168-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-28-11-2007?ref=previous_button) (Acesso em: 14 mai. 2017.)

Antaq. (2014). *Resolução nº 3.371-ANTAQ, de 29 de abril de 2014*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 30 abr. 2014, seção 1, p. 2. Alterada pela Resolução n. 4.237,

de 3 de julho de 2015, seção 1, p. 126. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-371-de-29-de-abril-de-2014-30054885> (Acesso em: 14 mai. 2017.)

Antaq. (2017). *Empresas autorizadas longitudinal de passageiros / Agência nacional de serviços de transportes aquaviários*. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/>> (Acesso em: 14 mai. 2017.)

Arrow, K. J. (1985). *Principals and agents: the structure of business*. Harvard Business School Press.

Arrow, K. J., et al. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American economic review*, 53(5), 941–973.

Arrow, K. J. K. J. (1970). *Essays in the theory of risk-bearing* (Tech. Rep.).

Arthurs, J. D., & Busenitz, L. W. (2003). The boundaries and limitations of agency theory and stewardship theory in the venture capitalist/entrepreneur relationship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 28(2), 145–162.

Awortwi, N. (2012). Contracting out local government services to private agents: An analysis of contract design and service delivery performance in Ghana. *International Journal of Public Administration*, 35(13), 886–900.

Bandeira Coêlho, D., & Araújo Fernandes, A. S. (2017). Regras importam: determinantes do controle burocrático no programa bolsa família. *Revista de Administração Pública RAP*, 51(5).

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. 3<sup>a</sup>. Lisboa: Edições, 70.

Barnekov, C. C., & Kleit, A. N. (1990). The efficiency effects of railroad deregulation in the United States. *International Journal of Transport Economics/Rivista internazionale di economia dei trasporti*, 21–36.

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120.

Barros, H. M., & Lazzarini, S. G. (2012). Do organizational incentives spur innovation? *BAR-Brazilian Administration Review*, 9(3), 308–328.

Beccerra, M., & Gupta, A. K. (1999). Trust within the organization: Integrating the trust literature with agency theory and transaction costs economics. *Public Administration Quarterly*, 177–203.

Berghe, L., & Carchon, S. (2003). Agency relations within the family business system: An exploratory approach. *Corporate Governance: An International Review*, 11 (3), 171–179.

Berhold, M. (1971). A theory of linear profit-sharing incentives. *The Quarterly Journal of Economics*, 85(3), 460–482.

Berle, A. A., & Means, G. G. C. (1991). *The modern corporation and private property*.



Transaction publishers.

Bertolin, R. V., Dos Santos, A. C., Braga de Lima, J., & Braga, M. J. (2008). Assimetria de informação e confiança em interações cooperativas. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 12(1).

Block, J. H. (2011). How to pay nonfamily managers in large family firms: A principal-agent model. *Family Business Review*, 24(1), 9–27.

Boivie, S., Lange, D., McDonald, M. L., & Westphal, J. D. (2011). Me or we: The effects of ceo organizational identification on agency costs. *Academy of Management Journal*, 54(3), 551–576.

Boyne, G. A. (2002). Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory framework in england and wales.

Boyne, G. A. (2003a). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 367–394.

Boyne, G. A. (2003b). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211–227.

Braga, C., Lima, R., & Dias, C. (2007). A teoria da agência e os recursos humanos nas organizações. *Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação E Administração*, 31.

Braga de Aguiar, A., & Coppe Pimentel, R. (2017). Remuneração de executivos e desempenho no mercado brasileiro: Relações contemporâneas e defasadas. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 21(4).

Brasil. (1966). *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> (Acesso em: 7 jun. 2017.)

Brasil. (1988). *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Brasília, DF: Senado. Brasil. (1995).

*Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:<[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> (Acesso em: 8 mar. 2017.)

Brasil. (2001). *Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> (Acesso em: 8 mar. 2017.)

Brasil. (2005). *Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> (Acesso em: 8 mar. 2017.)

Bresser Pereira, L. C., et al. (1995). Plano diretor da reforma do aparelho do estado. *Brasília: Presidência da República, 1.*

Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2010). Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no paraná. *RAC-Revista de Administra o Contemporânea, 14(3).*

Calvert, R. L., McCubbins, M. D., & Weingast, B. R. (1989). A theory of political control and agency discretion. *American journal of political science, 588–611.*

Campbell, C. (1988). The political roles of senior government officials in advanced democracies. *British Journal of Political Science, 18(2), 243–272.*

Campbell, D. T. (1991). Methodologist of the experimenting society. In T. Cook & L. Leviton (Eds.), *Foundations of program evaluation: Theories of practice* (pp. 119– 170). London: Sage.

Carpenter, D. P. (2002). Groups, the media, agency waiting costs, and FDA drug approval. *American Journal of Political Science, 46(3), 490–505.*

Carvalho Lustosa da Costa, G. P., Souza Freire, F., Gartner, I. R., & Clemente, A. (2013). As escolhas públicas orçamentárias federais no ppa 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de Administra o Pública-RAP, 47(5).*

Castoriadis, C. (1992). As encruzilhadas do labirinto, iii: o mundo fragmentado; tradu o rosa maria boaventura. *Rio de janeiro: Paz e Terra.*

Castoriadis, C. (1999). *Feito e a ser feito: as encruzilhadas do labirinto-v.* DP&A.

Cavalcante, P., & Lotta, G. (2015). Middle-level bureaucrats: profile, trajectory and performance.

Cavalcante, P., Lotta, G., & Kasai, E. (2016). “The mid-level bureaucrat is a relational animal”: relationship and performance’s determinants.

Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. (2018a). *Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology.* Revista Brasileira de Ciência Política, (26), 187-222.

Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018b). *The mid-level bureaucrats’ performance: determinants of their activities and work relationships.* Cadernos EBAPE. BR, 16(1), 14-34.

Cherchiglia, M. L., Girardi, S. N., & Pereira, L. A. C. (1999). Remunera o e produtividade na funda o hospitalar de minas gerais: a percep o dos trabalhadores e gerentes. *Revista de Administra o Pública, 34(2).*

Chrisman, J. J., Chua, J. H., & Litz, R. A. (2004). Comparing the agency costs of family and non-family firms: Conceptual issues and exploratory evidence. *Entrepreneurship Theory and practice, 28(4), 335–354.*

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance

in us federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529–557.

Cigno, A., Luporini, A., & Pettini, A. (2003). Transfers to families with children as a principal-agent problem. *Journal of Public Economics*, 87(5), 1165–1177.

Claessens, S., Djankov, S., Fan, J. P., & Lang, L. H. (2002). Disentangling the incentive and entrenchment effects of large shareholdings. *The journal of finance*, 57 (6), 2741–2771.  
Coase, R. (1937). *The nature of the firm. economica, new series*, 4 (16), 386-405.

Cruz, C. C., Gómez-Mejia, L. R., & Becerra, M. (2010). Perceptions of benevolence and the design of agency contracts: Ceo-tmt relationships in family firms. *Academy of Management Journal*, 53(1), 69–89.

Cruz Júnior, A. F. d., & Matias-Pereira, J. (2007). Análise do arcabouço legal do controle congressual sobre o banco central do brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 53–74.

Cyert, R. M., March, J. G., et al. (1963). A behavioral theory of the firm. *Englewood Cliffs, NJ*, 2.

da Costa Bairral, M. A., Coutinho e Silva, A. H., & dos Santos Alves, F. J. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(3).

da Cunha Rezende, F. (1996). Políticas públicas e saneamento básico: a compensação entre o estado e o mercado. *Revista de Administração Pública*, 30(4), 87–107.

Daily, C. M., & Dollinger, M. J. (1992). An empirical examination of ownership structure in family and professionally managed firms. *Family business review*, 5(2), 117–136.

das Graças Rua, M. (1997). Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES*.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997a). *Davis, schoorman, and donaldson reply: The distinctiveness of agency theory and stewardship theory*. JSTOR.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997b). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20–47.

De Ávila Gomide, A. (2014). Tipos e dinâmicas de mudança institucional: As agências reguladoras de transportes no brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 57(3).

Demsetz, H. (1983). The structure of ownership and the theory of the firm. *The Journal of Law and Economics*, 26(2), 375–390.

Denis, D. J., Denis, D. K., & Sarin, A. (1997). Agency problems, equity ownership, and corporate diversification. *The Journal of Finance*, 52(1), 135–160.

De Paula, G. M., & Avellar, A. P. (2008). Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of antt and antaq. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48(2), 237–251.

Derlien, H.-U. (2003). Mandarins or managers? the bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond. *Governance*, 16(3), 401–428.

Dharwadkar, B., George, G., & Brandes, P. (2000). Privatization in emerging economies: An agency theory perspective. *Academy of management review*, 25(3), 650–669.

Di Miceli da Silveira, A., & Barreira de Campos Barros, L. A. (2008). Determinantes da qualidade da governança corporativa das companhias abertas brasileiras. *REAd-Revista Eletrônica de Administração*, 14(3).

Diniz, B. A., & Marconatto, D. A. (2011). Confiança: Um construto universal. *Revista de Administração FACES Journal*, 10(1).

Donaldson, L. (1990). The ethereal hand: Organizational economics and management theory. *Academy of management Review*, 15(3), 369–381.

Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Stewardship theory or agency theory: Ceo governance and shareholder returns. *Australian Journal of management*, 16(1), 49–64.

Eisenhardt, K. M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management science*, 31(2), 134–149.

Eisenhardt, K. M. (1988). Agency-and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. *Academy of Management journal*, 31(3), 488–511.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57–74.

Epstein, D., & Sharyn, O. (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion: Slack vs. flexibility. *American Journal of Political Science*, 38, 697–722.

Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of political economy*, 88(2), 288–307.

Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983a). Agency problems and residual claims. *The Journal of Law and Economics*, 26(2), 327–349.

Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983b). Separation of ownership and control. *The journal of law and Economics*, 26(2), 301–325.

Finkelstein, S., & Hambrick, D. C. (1996). *Strategic leadership: Top executives and their effects on organizations*. West Publishing Company.

Fleury, S. (2001). Reforma del estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), 7–48.

Fontes Filho, J. R., Cruvinel Ferreira Ventura, E., & Oliveira, M. J. d. (2008). Governança e participação no contexto das cooperativas de crédito. *Revista de Administração FACES*

*Journal*, 7(3).

Franzosi, R., De Fazio, G., & Vicari, S. (2012). Ways of measuring agency: An application of quantitative narrative analysis to lynchings in georgia (1875-1930). *Sociological Methodology*, 42(1), 1–42.

Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2015). *The public administration theory primer*. Westview Press.

Gailmard, S. (2009a). Discretion rather than rules: Choice of instruments to control bureaucratic policy making. *Political Analysis*, 17(1), 25–44.

Gailmard, S. (2009b). Oversight and agency problems in legislative-bureaucratic interaction. *Journal of Theoretical Politics*, 121(2), 161–186.

Gailmard, S., & Jenkins, J. A. (2009). Agency problems and electoral institutions: The 17th amendment and representation in the senate. *American Journal of Political Science*, 53(2), 324–342.

Gailmard, S., & Patty, J. W. (2012). Formal models of bureaucracy. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 353–377.

Gil, A. C. (2000). *Metodologia do ensino superior*. Editora Atlas SA. Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de administração de empresas*, 35(2), 57–63.

Gomez-Mejia, L. R., Nunez-Nickel, M., & Gutierrez, I. (2001). The role of family ties in agency contracts. *Academy of management Journal*, 44(1), 81–95.

Guarido Filho, E. R., & Machado-da Silva, C. L. (2010). O desenvolvimento da teoria institucional no campo de estudos organizacionais no brasil. *Cadernos Ebape. BR(2)*, 278–301.

Guarido Filho, E. R., Machado-da Silva, C. L., & Rossoni, L. (2010). The social and intellectual dimensions in the construction of scientific knowledge: the institutional theory in organization studies in brazil. *BAR-Brazilian Administration Review*, 7(2), 136–154.

Günther, H. (2006). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão. *Psicologia: teoria e pesquisa*, 22(2), 201–210.

Gyorgy, A. (2012). Agency problems in public sector. *Annals of Faculty of Economics*, 1(1), 708–712.

Habbershon, T. G. (2006). Commentary: A framework for managing the familiness and agency advantages in family firms. *Entrepreneurship theory and practice*, 30(6), 879– 886.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.

Ham, C., & Hill, M. (1995). O processo de elaboração de políticas no estado capitalista

moderno. Tradução de Renato Lunar de Amorim. Campinas-SP: Harvester/Wheatsheaf.

Hammond, T. H., & Knott, J. H. (1996). Who controls the bureaucracy? presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), 119–166.

Heckerman, D. G. (1975). Motivating managers to make investment decisions. *Journal of Financial Economics*, 2(3), 273–292.

Hendry, J. (2002). The principal's other problems: Honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of management review*, 27(1), 98–113.

Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of management studies*, 29(2), 131–154.

Hölmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *The Bell journal of economics*, 74–91.

Holmstrom, B. (1989). Agency costs and innovation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 12(3), 305–327.

Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24–52.

Hoskins, C., McFadyen, S., & Finn, A. (2004). *Media economics: Applying economics to new and traditional media*. Sage.

James, O. (2009). Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 107–123.

Jensen, M. C. (1986). Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers. *The American economic review*, 76(2), 323–329.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305–360.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87–125.

Jensen, M. C., & Murphy, K. J. (1990). Performance pay and top-management incentives. *Journal of political economy*, 98(2), 225–264.

Jick, T. D. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative science quarterly*, 24(4), 602–611.

Karra, N., Tracey, P., & Phillips, N. (2006). Altruism and agency in the family firm: Exploring the role of family, kinship, and ethnicity. *Entrepreneurship Theory and Practice*,

30(6), 861–877.

Kevin, D., & Enyedi, Z. (2010). Agency and the structure of party competition: Alignment, stability and the role of political elites. *West European Politics*, 33(3), 686–710.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins.

Kingdon, J. W. (2006). Como chega a hora de uma idéia. *Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 1*, 219–225.

Knowles, R., & Hall, D. (1998). Transport deregulation and privatization. *Modern Transport Geography*. Wiley, New York, 75–96.

Krause, G. A., & Douglas, J. W. (2006). Does agency competition improve the quality of policy analysis? evidence from OMB and CBO current year fiscal projections. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(Winter), 53–74.

Laffont, J.-J., & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton university press.

Lane, P. J., Cannella Jr, A. A., & Lubatkin, M. H. (1998). Agency problems as antecedents to unrelated mergers and diversification: Amihud and lev reconsidered. *Strategic Management Journal*, 555–578.

Lassance, A. (2015). Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do estado brasileiro.

Levinthal, D. (1988). A survey of agency models of organizations. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 9(2), 153–185.

Lewis, T., & Sappington, D. (1993). Ignorance in agency problems. *Journal of Economic Theory*, 61, 169–183.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats. *Classics of public administration*, 414–422.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65).

Loureiro, M. R., & Abrucio, F. L. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do ministério da fazenda no primeiro governo fernando henrique cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(41), 69–89.

Lubatkin, M., Lane, P. J., Collin, S., & Very, P. (2007). An embeddedness framing of governance and opportunism: towards a cross-nationally accommodating theory of agency. *Journal of Organizational Behavior*, 28(1), 43–58.

Lucena, W. G. L., & Marcelino, G. F. (2014). Avaliação de desempenho no ministério

da ciência e tecnologia: um estudo do modelo de sink e tuttle. *RAI Revista de Administração e Inovação*, 11(2), 51–70.

Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994). Learning from oversight: Fire alarms and police patrols reconstructed. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 96–125.

Machado-da Silva, C. L., Silva da Fonseca, V., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 9(1).

Madison, K., Holt, D. T., Kellermanns, F. W., & Ranft, A. L. (2016). Viewing family firm behavior and governance through the lens of agency and stewardship theories. *Family Business Review*, 29(1), 65–93.

Majone, G. (1990). *Deregulation or re-regulation?: regulatory reform in europe and the united states*. Burns & Oates.

Malagutti, A. O. (2001). Evolução da aviação civil no brasil. *Brasília, DF: Câmara dos Deputados do Brasil*. Martins, H. F. (2003). *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública* (Unpublished doctoral dissertation).

Martins, H. F., & Marini, C. (2010). Um guia de governança para resultados na administração pública.

Martins, O. S., Paulo, E., & Albuquerque, P. H. M. (2013). z. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 53(4), 350–362.

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 165–179.

Meurs, M. (1993). Agency problems and comparative systems' theory. In S. Bowles, H. Gintis, & B. Gustafsson (Eds.), *Markets and democracy: participation, accountability and efficiency* (Vol. 2, pp. 116–26). Cambridge University Press.

Miller, D., & Sardais, C. (2011). Angel agents: Agency theory reconsidered. *The Academy of Management Perspectives*, 25(2), 6–13.

Mitnick, B. M., Quirk, P. J., & Brown-John, C. L. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing*. JSTOR.

Mooney, G., & Ryan, M. (1993). Agency in health care: getting beyond first principles. *Journal of health economics*, 12(2), 125–135.

Morek, R., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1988). Management ownership and market valuation: An empirical analysis. *Journal of financial economics*, 20, 293–315.

Morek, R., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (2008). Participação acionária da administração e valoração no mercado: uma análise empírica. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 126–143.



Morck, R., & Yeung, B. (2003). Agency problems in large family business groups. *Entrepreneurship theory and practice*, 27(4), 367–382.

Nascimento, E. M., DIAS, W., BARBOSA NETO, J., & CUNHA, J. (2011). Teoria da agência e remuneração de executivos: influência do uso de stock options no desempenho das empresas brasileiras. In *Congresso de controladoria e contabilidade* (Vol. 11).

Neto, D. d. F. M. (2014). Curso de direito administrativo.

Neves, J. L. (1996). Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de pesquisas em administração, São Paulo*, 1(3), 2.

Nilakant, V., & Rao, H. (1994). Agency theory and uncertainty in organizations: An evaluation. *Organization studies*, 15(5), 649–672.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance (political economy of institutions and decisions)* (59262nd ed.). Cambridge University Press.

Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista Administração Pública (RAP)*, 46(6), 1551-73.

Oliveira, C. B. d., & Fontes Filho, J. R. (2017). Agency problems in the public sector: the role of mediators between central administration of city hall and executive bodies. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596–615.

Olivieri, C. (2007). Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do banco central do brasil. *Revista de Sociologia e Política*(29), 147. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2006). *Oecd guiding principles for regulatory quality and performance* (Tech. Rep.). Organization for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <[www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf](http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf)>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2008). *Reviews of regulatory reform: Brazil 2008: Strengthening governance for growth* (Tech. Rep.). Organization for Economic Co-operation and Development. doi: 10.1787/9789264042940-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2014a). *The governance of regulators, oecd best practice principles for regulatory policy* (Tech. Rep.). Organization for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/>> doi: 10.1787/9789264209015-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2014b). *Regulatory enforcement and inspections, oecd best practice principles for regulatory policy* (Tech. Rep.). Organization for Economic Co-operation and Development. doi: 10.1787/9789264208117-en

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2017). *The role of economic regulators in the governance of infrastructure* (Tech. Rep.). Organization for Economic Co-operation and Development. doi: 10.1787/9789264272804-en

Owen, B., & Wildman, S. (1992). Video economics. cambridge. MA: Harvard Universi.

Paes de Paula, A., & Palassi, M. P. (2007). Subjetividade e simbolismo nos estudos

organizacionais: um enfoque histórico-cultural. *Simbolismo organizacional no Brasil*. São Paulo: Atlas.

Pagliarussi, M. S., & Costa, C. (2017). Identity in family firms: A theoretical analysis of incentives and contracts. *BAR-Brazilian Administration Review*, 14(3).

Pagliarussi, M. S., & Rapozo, F. O. (2011). Agency relationships in a Brazilian multifamily firm. *Family Business Review*, 24(2), 170–183.

Parnell, A. (1980). Congressional interference in agency enforcement: The IRS experience. *The Yale Law Journal*, 89(7), 1360–1394.

Peixoto, F. M., Fernandes Amaral, H., Ferraz Correia, L., & Carvalho das Neves, J. C. (2014). Governança corporativa e crises: mecanismos importantes durante ciclos econômicos distintos. *Revista de Ciências da Administração*, 16(39).

Pepper, A., & Gore, J. (2015). Behavioral agency theory: New foundations for theorizing about executive compensation. *Journal of management*, 41(4), 1045–1068.

Perrow, C. (1986). Economic theories of organization. *Theory and society*, 15(1), 11–45.

Pete, L. (2014). *Regulatory policy and behavioural economics*. OECD Publishing. Peters, B. G. (2011). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Bloomsbury Publishing USA.

Pontes, M. C. (1995). Agency theory: a framework for analyzing physician services. *Health care management review*, 20(4), 57–67.

Porta, R., Lopez-de Silanes, F., & Shleifer, A. (1999). Corporate ownership around the world. *The journal of finance*, 54(2), 471–517.

Posner, R. A. (2004). Teorias da regulação econômica. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora, 34, 49–80.

Pozzebon, M., & Petrini, M. d. C. (2013). Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico interpretativa. *Takahashi, Adriana Roseli W. Pesquisa qualitativa em administração*. São Paulo: Atlas.

Radner, R. (1962). Team decision problems. *The Annals of Mathematical Statistics*, 33(3), 857–881.

Ramos May, M., Abib, G., Steiner Neto, P. J., Pécora Junior, J. E., & Bulgacov, S. (2014). Efeito governo e certificação na indústria brasileira de software. *Revista de Administração FACES Journal*, 13(2).

Rey, F. G. (2017). *O social na psicologia e a psicologia social: a emergência do sujeito*. Editora Vozes Limitada.

Rey, F. L. G., & Silva, M. A. F. (2005). *Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação*. Cengage Learning.

Robinson, J. C. (1993). Payment mechanisms, nonprice incentives, and organizational innovation in health care. *Inquiry*, 328–333.

Rodrigues, A. L., & Malo, M. C. (2006). Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. *Revista de Administração Contemporânea*, 10(3), 29–50.

Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134–139.

Ross, S. A. (1974). The economic theory of agency and the principle of similarity. In M. Balch, D. Mcfadden, & S. Wu (Eds.), *Essays on economic behavior under uncertainty* (pp. xx–xx). North-Holland, Amsterdam.

Saltaji, I. M. (2013). Corporate governance and agency theory how to control agency costs. *Internal Auditing & Risk Management*, 8(4).

Sappington, D. E. (1991). Incentives in principal-agent relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 45–66.

Sato, F. R. L. (2007). A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da agência nacional de saúde suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no brasil. *Revista de Administração Pública*, 41(1), 49–62.

Schulze, W. S., Lubatkin, M. H., & Dino, R. N. (2003). Toward a theory of agency and altruism in family firms. *Journal of business venturing*, 18(4), 473–490.

Schulze, W. S., Lubatkin, M. H., Dino, R. N., & Buchholtz, A. K. (2001). Agency relationships in family firms: Theory and evidence. *Organization science*, 12(2), 99–116.

Schwartz, T. (1994). Representation as agency and the pork barrel paradox. *Public Choice*, 78(1), 3–21.

Scriven, M. S. (1991). The science of valuing. In T. Cook & L. Leviton (Eds.), *Foundations of program evaluation: Theories of practice* (pp. 73–118). London: Sage.

Seidman, H., & Gilmour, R. (1986). *Position, politics and power: From the positive to the regulatory state*. Oxford University Press, Oxford.

Sharkansky, I. (2002). *Politics and policymaking: In search of simplicity*. Lynne Rienner Publishers.

Shavell, S. (1979). Risk sharing and incentives in the principal and agent relationship. *The Bell Journal of Economics*, 55–73.

Sheng, H. H., & Pereira, V. S. (2014). Effects of internationalization on ownership structure: Evidence from latin american firms. *BAR-Brazilian Administration Review*, 11 (3), 323–339.

- Shepsle, K. A., & Weisberg, H. F. (1986). Institutional equilibrium and equilibrium institutions. In *Political science: The science of politics* (pp. 51–82). Agathon.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *The journal of finance*, 52(2), 737–783.
- Simon, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American economic review*, 493–513.
- Smith, A. (1937). *The wealth of nations* [1776].
- Smith, P. C., Stepan, A., Valdmanis, V., & Verheyen, P. (1997). Principal-agent problems in health care systems: an international perspective. *Health policy*, 41(1), 37–60.
- Spence, M., & Zeckhauser, R. (1971). Insurance, information, and individual action. *The American economic review*, 61(2), 380–387.
- Stroh, L. K., Brett, J. M., Baumann, J. P., & Reilly, A. H. (1996). Agency theory and variable pay compensation strategies. *Academy of Management Journal*, 39(3), 751–767.
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263–277.
- Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of public administration research and theory*, 17(2), 285–305.
- Walkling, R. A., & Long, M. S. (1984). Agency theory, managerial welfare, and takeover bid resistance. *The Rand Journal of Economics*, 54–68.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion? *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173–202.
- Weber, M. (1978). The nature of social action. *Weber: Selections in translation*, 7–32.
- Weiss, C. H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge*, 1(3), 381–404.
- Weiss, C. H. (1991). Liking evaluation to policy research. In T. Cook & L. Leviton (Eds.), *Foundations of program evaluation: Theories of practice* (pp. 179–224). London: Sage.
- Weitzman, M., & Kruse, D. (1996). Profit sharing and productivity. In L. Putterman & R. S. Kroszner (Eds.), *The economic nature of the firm: A reader* (pp. 95–142). Campinas: Cambridge University press.
- Williamson, O. E. (1964). *The economics of discretionary behavior: Managerial objectives in a theory of the firm*. Prentice-Hall.
- Williamson, O. E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Free Press.

Wilson, R. (1967). *The structure of incentives for decentralization under uncertainty* (No. 121). Graduate School of Business, Stanford University.

Wilson, R. (1968). The theory of syndicates. *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 119–132.

Wilson, R. (1969). La decision: Agregation et dynamique des orders de preference. *Editions du Centre National de la Recherche Scientifique*, 288–307.

Wiseman, R. M., & Gomez-Mejia, L. R. (1998). A behavioral agency model of managerial risk taking. *Academy of management Review*, 23(1), 133–153.

Wrasai, P. (2005). *Agency problems in political decision making* (Unpublished doctoral dissertation). Erasmus School of Economics (ESE).

Wright, F. W., Madura, J., & Wiant, K. J. (2002). The differential effects of agency costs on multinational corporations. *Applied Financial Economics*, 12(5), 347–359.

Yackee, S. W. (2006). The influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 103–124.

Yesilkagit, K. (2004). The design of public agencies: overcoming agency costs and commitment problems. *Public administration and development*, 24(2), 119–127.

Zahariadis, N. (2003). Ambiguity and choice in public policy: Political manipulation in democratic societies. *Washington DC*.

Zahariadis, N. (2005). Europeanization as program implementation: Effective, efficient, and democratic. In *presentation at the annual meeting of the american political science association. washington dc*.

Zahariadis, N. (2014). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 65–92). Westview Press Boulder, CO.

Zeckhauser, R. J., & Pratt, J. W. (1985). *Principals and agents: The structure of business*. Harvard Business School Press Boston.

Zenger, T. R. (1994). Explaining organizational diseconomies of scale in r&d: Agency problems and the allocation of engineering talent, ideas, and effort by firm size. *Management science*, 40(6), 708–729.

**APÊNDICE A – Infrações quanto à qualidade do serviço, segundo a Resolução nº  
912-ANTAQ**

Base Normativa	Infração	Atributo	Método de Avaliação	Nível de Objetividade
Art. 20, I	Deixar de informar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis do início da ocorrência, qualquer interrupção da prestação do serviço autorizado, em decorrência de casos fortuitos ou de força maior, especificando as causas da interrupção	Continuidade	Binário	Alto
Art. 20, II	Deixar de informar, em até 30 (trinta) dias após a ocorrência do fato, [...] alterações de qualquer tipo na frota em operação, inclusive perda de validade do CSN de quaisquer de suas embarcações	Segurança	Binário	Alto
Art. 20, III	Deixar de utilizar pessoal corretamente uniformizado e identificado nas atividades que impliquem contato permanente com o público	Cortesia	Binário	Alto
Art. 20, IV	Deixar de organizar e orientar as operações de embarque e desembarque de passageiros	Eficiência	<b>Binário</b>	<b>Médio</b>
Art. 20, V	Deixar de transportar, sem custo adicional para o passageiro, a sua bagagem, respeitados os limites de peso e dimensão estabelecidos no art. 14, inciso XIII // Art. 14, inciso XIII: transportar, sem custo adicional para o usuário, a sua bagagem, observados os seguintes limites de peso e dimensão: a) como bagagem de mão, vinte quilogramas de peso total, desde que não sejam comprometidos o conforto, a segurança e a higiene dos passageiros; b) no compartimento de carga, quarenta quilogramas de peso total de bagagem e volume máximo de duzentos decímetros cúbicos e limitada a maior dimensão de qualquer volume a um metro.	Modicidade tarifária	Binário	Alto
Art. 20, VI	Deixar de fornecer ao passageiro o comprovante de bagagem transportada no compartimento de carga	Cortesia	Binário	Alto
Art. 20, VII	Deixar de transportar gratuitamente crianças de até cinco anos	Generalidade	Binário	Alto
Art. 20, VIII	Deixar de manter em local visível das embarcações, e nos postos de venda de passagens, o quadro de horários de saída, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, o número do respectivo documento de outorga, os números dos telefones da Ouvidoria da ANTAQ e da Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam	Conforto	Binário	Alto
Art. 20, IX	Deixar de receber as reclamações dos usuários, mediante a entrega de protocolo de registro	Cortesia	Binário	Alto
Art. 20, X	Deixar de responder por escrito, em até 30 (trinta) dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários	Cortesia	Binário	Alto
Art. 20, XI	Cobrar pelo excesso de bagagem em desacordo com o que é estabelecido no art. 14 §1o // Art. 14 §1o: Excedidos os limites de peso e dimensão das bagagens de que trata o inciso XIII deste artigo, a autorizada ou autorizado poderá cobrar até meio por cento do valor total da passagem pelo transporte de cada quilograma ou metro de excesso.	Modicidade tarifária	Binário	Alto
Art. 20, XII	Deixar de indenizar os usuários por danos ou extravio da sua bagagem, na forma prevista no art. 14 §2o // Art. 14 §2o: Nos casos de danos ou extravio das bagagens transportadas no compartimento de cargas, salvo motivo de força maior, a autorizada indenizará os respectivos passageiros, mediante a apresentação do comprovante de bagagem e do bilhete de passagem, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data da reclamação, na seguinte forma: I nos casos de dano ou extravio, reposição do bem ou indenização pelo seu correspondente valor, desde que este tenha sido declarado no comprovante de bagagem; II nos casos de dano ou extravio, sem que seja observado o disposto no inciso I, R\$500,00 por volume danificado e R\$1.600,00 por volume extraviado; III no caso de dano na bagagem de mão, decorrente da prestação do serviço, aplicar-se-á o disposto nos incisos I e II, no que couber.	Eficiência	Binário	Alto
Art. 20, XIII	Deixar de disponibilizar para os usuários formulário apropriado para reclamação de dano ou extravio de bagagem, conforme definido no art. art. 14 §3o // Art. 14 §3o: A reclamação do passageiro pelos danos ou extravio da bagagem transportada no compartimento de cargas deverá ser apresentada no momento do desembarque e registrada em formulário fornecido pela autorizada nos terminais hidroviários, nas agências de venda de passagens ou no interior da embarcação, com cópia para o reclamante.	Cortesia	Binário	Alto
Art. 20, XIV	Deixar de conceder os benefícios de gratuidade para passageiros carentes, portadores de deficiências ou com mobilidade reduzida e para idosos, conforme art. 14, incisos VII e VIII. // Art. 14, incisos VII e VIII: VII garantir duas vagas destinadas a passageiros carentes, portadores de deficiências ou	Generalidade	Binário	Alto

	com mobilidade reduzida, identificados com a carteira do Passe Livre emitida pelo Ministério dos Transportes, nos termos da Lei nº 8.899, de 1994, do Decreto 3.691, de 2000, da Portaria Interministerial no 003, de 2001, dos Ministérios dos Transportes, da Justiça e da Saúde, e da Instrução Normativa STA no 001/2001, de 2001, da Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes; VIII cumprir a Resolução nº 260-ANTAQ, de 2004, referente à concessão de benefícios aos idosos no transporte aquaviário interestadual de passageiros;			
Art. 20, XV	Deixar de prestar aos usuários as informações quanto aos procedimentos a serem seguidos nas situações de emergência	Segurança	Binário	Alto
Art. 20, XVI	Deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de habitabilidade e de adequado atendimento às necessidades de higiene e de conforto dos usuários	Conforto	<b>Discricionário</b>	<b>Baixo</b>
Art. 20, XVII	Deixar de diligenciar, nos casos de interrupção ou retardamento da viagem, para a obtenção dos meios imediatos para a conclusão da mesma	Continuidade	<b>Discricionário</b>	<b>Baixo</b>
Art. 20, XVIII	Deixar de restituir de imediato ao usuário o valor total pago pela passagem ou deixar de fornecer alimentação ou pousada aos passageiros, nas situações previstas no art. 14, incisos I, II e III, conforme o caso // Art. 14, incisos I, II e III: I fornecer alimentação adequada aos usuários quando a interrupção ou retardamento da viagem ultrapassar quatro horas, e alimentação e pousada adequadas quando ultrapassar doze horas, nos casos em que a interrupção ou o retardamento for de responsabilidade da autorizada, sendo admitida a habitabilidade na própria embarcação; II restituir de imediato o valor da passagem, quando o usuário rescindir o contrato de transporte, desde que manifeste à autorizada a sua desistência com pelo menos 12 (doze) horas de antecedência em relação ao horário previsto para o início da viagem; III restituir de imediato o valor da passagem, quando o usuário rescindir o contrato de transporte pela interrupção ou retardamento da viagem que ultrapasse quatro horas, desde que o usuário manifeste a sua desistência à autorizada até o horário da partida da viagem, quando este for de responsabilidade da autorizada;	Continuidade e pontualidade	Binário	Alto
Art. 20, XIX	Deixar de emitir bilhete de passagem ou agir em desacordo com o estabelecido no art. 14, inciso X // Art 14, inciso X: X emitir bilhete de passagem em, no mínimo três vias, sendo: a primeira via destinada ao usuário e que não poderá ser recolhida, salvo em caso de substituição; a segunda via entregue, obrigatoriamente, pelo usuário, ao encarregado de organizar a operação de embarque; e terceira via mantida em arquivo e disponível na sede da autorizada, pelo prazo de dois anos a partir da data da viagem, para fins de controle e fiscalização pela ANTAQ e demais órgão competentes, respeitadas as legislações e regulamentos específicos e observadas as seguintes exigências: a) os bilhetes de passagem deverão ser emitidos atendendo às especificações da legislação fiscal dos órgãos competentes e deverão conter, no mínimo: nome de fantasia e razão social; CNPJ e inscrição estadual; endereço completo e telefone da autorizada; número seqüencial do bilhete; nome e identificação do passageiro; origem e destino; horário e data de realização da viagem; linha em que será feita a viagem; preço total da passagem, discriminando tarifas, taxas, seguros e valor da alimentação; local e data da emissão do bilhete; identificação do local a ser ocupado pelo passageiro na embarcação; e identificação do vendedor; b) a venda de passagens só poderá ser feita pela autorizada ou por agentes por ela credenciados, adequadamente identificados, nos terminais hidroviários ou em postos de venda, respeitada a legislação e regulamentos específicos; c) a venda de passagens deverá ser iniciada com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da data de partida da viagem e a compra antecipada garantirá a reserva do lugar, ao usuário, até trinta minutos antes da partida.	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, XX	Deixar de manter na embarcação os documentos de porte obrigatório, definidos pelos órgãos competentes	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, XXI	Deixar de prestar o serviço autorizado em conformidade com os padrões estabelecidos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e nos fretes e preservação do meio ambiente	<b>Todos</b>	<b>Discricionário</b>	<b>Baixo</b>
Art. 20, XXII	Deixar de encaminhar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, cópia do termo de ocorrência de acidente, formulado junto à Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, XXV	Deixar de iniciar a prestação do serviço autorizado em até 30 (trinta) dias da publicação do Termo de Autorização no Diário Oficial da União, salvo nas situações previstas no art. 6º inciso II e §1º, ou em decorrência de casos fortuitos ou de força maior devidamente justificados	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, XXVI	Permitir que funcionários trabalhem sob efeito de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica durante a prestação do serviço	Segurança	<b>Binário</b>	<b>Médio</b>
Art. 20,	Transportar, no caso de transporte misto, carga fora dos locais para tanto	Segurança	Binário	Alto

XXVII	destinados			
Art. 20, XXXIX	Efetuar venda de passagens acima da capacidade da embarcação	Segurança	Binário	Alto
Art. 20, XXX	Executar os serviços em desacordo com as condições operacionais estabelecidas no Termo de Autorização	<b>Todos</b>	Binário	Alto
Art. 20, XXXII	Intimidar, ameaçar, ofender, coagir ou, de qualquer forma, atentar contra a integridade física ou moral [...] dos passageiros	Cortesia	<b>Binário</b>	<b>Médio</b>
Art. 20, XXXIII	Cessar a prestação do serviço autorizado sem prévia comunicação à ANTAQ	Continuidade	Binário	Alto
Art. 20, XXXIV	Executar os serviços sem observância da legislação, das normas regulamentares ou dos acordos internacionais de que o Brasil seja signatário	<b>Todos</b>	Binário	Alto
Art. 20, XXXV	Transportar, desde que ciente de seu conteúdo real, cargas ou material perigoso ou proibido, em desacordo com as normas técnicas que regulam o transporte de materiais sujeitos a restrições	Segurança	<b>Binário</b>	<b>Médio</b>
Art. 20, XXXVII	Operar embarcação que não atenda às exigências do art. 11 desta Norma // Art. 11: A autorizada somente poderá operar embarcação que estiver regularizada junto à Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil e com apólice de Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por Suas Cargas DPEM em vigor.	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, XXXIX	Prestar o serviço de transporte aquaviário de que trata esta Norma sem autorização da ANTAQ	Regularidade	Binário	Alto
Art. 20, §2	Havendo indícios de ocorrência de prática prejudicial à competição ou à livre concorrência, ou ainda, infração à ordem econômica, a ANTAQ adotará as providências cabíveis e comunicará o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica CADE, à Secretaria de Direito Econômico SDE do Ministério da Justiça, e à Secretaria de Acompanhamento Econômico SEAE do Ministério da Fazenda, conforme o caso.	Modicidade tarifária	<b>Binário</b>	<b>Médio</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado da Resolução no 912-ANTAQ, Capítulo V, Seção II - Das Infrações.  
Siglas: PAF : Plano Anual de Fiscalização.



## APÊNDICE B – Questionário de Pesquisa

### PESQUISA COM FISCAIS AVALIADORES DA QUALIDADE DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

*Os dados coletados serão tratados em conjunto, sem identificação dos participantes.  
O tempo médio para completar o questionário é de 40 minutos.*

#### **BLOCO I – Perfil e Informações gerais**

##### **Em qual unidade da Antaq você trabalha?**

- Antaq - Sede (Brasília)
- Unidade Regional de Belém
- Posto Avançado de Santarém (PA-STM)
- Posto Avançado de Macapá (PA-MCP)
- Unidade Regional de Manaus
- Unidade Regional de Porto Velho

##### **Há quanto tempo você trabalha nessa unidade da Antaq?**

- menos de 1 ano
- de 1 a 3 anos
- de 4 a 6 anos
- de 7 a 9 anos
- de 10 a 12 anos
- de 13 a 15 anos
- mais de 15 anos

Ajuda: Caso você tenha trabalhado em outra unidade da Antaq e retornado à unidade em que trabalha atualmente, informe o período total em que trabalha na unidade atual (ou seja, considerando o tempo pretérito e atual).

##### **Já trabalhou em outra unidade da Antaq?**

- Sim
- Não

##### **Em quais outras unidades?**

##### **Qual é o seu cargo?**

- Técnico em Regulação
- Especialista em Regulação
- Chefe de Unidade Regional
- Gerente
- Superintendente

##### **Possui formação em nível superior?**

- Sim
- Não

**Qual a sua formação superior?**

- Administração
- [...]
- Zootecnia
- Outra

Ajuda: Caso possua mais de uma graduação, informe a mais recente.

**Qual a sua idade?**

- menos de 18 anos
- de 18 a 25 anos
- de 26 a 35 anos
- de 36 a 45 anos
- de 46 a 55 anos
- de 56 a 65 anos
- de 66 a 75 anos
- mais de 75 anos

**Sexo:**

- Feminino
- Masculino

**Qual o Estado em que nasceu?**

- Acre (AC)
- [...]
- Tocantins (TO)

**Há quanto tempo reside na Região Amazônica?**

[\* Pergunta condicionada à resposta dada à questão anterior]

- |                      |                      |                      |
|----------------------|----------------------|----------------------|
| • Menos de 5 anos    | • Entre 20 e 25 anos | • Entre 40 e 45 anos |
| • Entre 5 e 10 anos  | • Entre 25 e 30 anos | • Entre 45 e 50 anos |
| • Entre 10 e 15 anos | • Entre 30 e 35 anos | • mais de 50 anos    |
| • Entre 15 e 20 anos | • Entre 35 e 40 anos |                      |

Ajuda: Caso você tenha residido fora da Região Amazônica e retornado, informe o período total em que reside na Região Amazônica (ou seja, considerando o tempo pretérito e atual).

**Você já realizou alguma fiscalização embarcada?**

- Sim
- Não

**Quantas vezes você realizou fiscalização embarcada nos últimos 12 meses?**

- |               |                       |                       |
|---------------|-----------------------|-----------------------|
| • Nenhuma vez | • 4 vezes             | • Entre 21 e 30 vezes |
| • 1 vez       | • 5 vezes             | • Entre 31 e 40 vezes |
| • 2 vezes     | • Entre 6 e 10 vezes  | • Mais de 40 vezes    |
| • 3 vezes     | • Entre 11 e 20 vezes |                       |

Ajuda: Considere cada trecho uma viagem, no caso de ter realizado viagens de ida e volta embarcado. Caso a viagem embarcada seja somente de ida, considere esse trecho como uma viagem.

**Com que frequência você utiliza serviços de transportes por embarcações?**

Por favor, escolha a resposta adequada para cada item:

	<u>Diariamente</u>	<u>Semanalmente</u>	<u>Mensalmente</u>	<u>Anualmente</u>	<u>Raramente</u>	<u>Nunca</u>
Ir ou voltar do trabalho para casa						
A passeio ou turismo dentro do estado						
A passeio ou turismo fora do estado						
A passeio ou turismo fora do país						

Ajuda: Ao responder essa pergunta, considere qualquer serviço de transporte aquaviário, inclusive travessias e transportes aquaviários intermunicipais e dentro do município.

## BLOCO II - Itens de observação fiscal

### Conforto

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o equipamento ou procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho. Por exemplo, caso na região em que você realiza fiscalizações nenhuma empresa ofereça a "possibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação", o item 1 não se aplica.			
Possibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação			
Meio de pagamento das passagens (se a venda é realizada apenas em dinheiro ou aceita cartão de crédito ou de débito)			
Guichê de venda de passagens dotado de instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes, como pedestais de PVC ou alumínio unidos por fita retrátil			
Tempo gasto na fila pelos passageiros durante a compra da passagem			
Condição de atracação (se a embarcação está atracada diretamente na doca ou a contrabordo de outra embarcação)			
Embarque diferenciado e prioritário às pessoas com deficiência, idosos e outras prioridades previstas em lei			
Existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação			
Existência de tripulantes apoiando os passageiros em pontos críticos de circulação da embarcação, como as escadas da embarcação			
Existência de tripulantes apoiando os passageiros durante a armação das redes em cada um dos conveses da embarcação			
Existência de placas de sinalização interna da embarcação, indicando a direção de locais como a saída, banheiros e camarotes			
Posições das redes numeradas			
Existência de atadores de redes (ganhos / escápolas) individuais			
Tipo de lâmpada utilizada nas áreas de redes e camarotes (se lâmpadas incandescentes, fluorescentes ou LED)			
Existência de pontos de luz para iluminação noturna a serem mantidos ligados na área de rede			
Existência de água potável para consumo			
Características dos bebedouros (do tipo industrial, de galão, com ou sem refrigeração, etc)			
Filtro de água (validade)			
Fonte da água usada nos bebedouros (de reservatórios d'água, galões de água certificados ou lacrados, etc)			
Existência de copos descartáveis			
Existência de sinalização do tipo de banheiro (masculino, feminino e acessível)			
Existência de gancho no banheiro para pendurar toalha ou amenidades pessoais de higiene			
Presença de informações sobre proibição de fumar a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para fumantes na embarcação			

Presença de informações sobre regras de convivência nas embarcações, como proibição de utilizar aparelhos sonoros sem fones de ouvido, circulação de passageiros sem camisa ou casais utilizando uma única rede			
Horário de funcionamento do som do bar da embarcação			
Qualidade do som do bar da embarcação			
Portas dos camarotes e dos banheiros abrindo e fechando de forma ajustada e sem obstruções			
Maçanetas íntegras (não quebradas ou danificadas)			
Portas dos camarotes e dos banheiros com fechadura funcionando			
Estado de conservação e manutenção dos equipamentos e do mobiliário dos camarotes			
Decoração e ambientação dos camarotes			
Maciez do colchão			
Iluminação e climatização dos camarotes funcionando			
Existência de armário ou outro meio adequado para guardar a bagagem dos passageiros nos camarotes			
Existência de cesta de lixo nos camarotes			
Existência de tomada elétrica nos camarotes			
Ar condicionado do convés climatizado (na área para redes) funcionando			
Ar condicionado acionado antes de iniciar o embarque, para que a temperatura esteja amena no momento da entrada dos passageiros			
Climatização na área comum para redes entre temperatura recomendada pela Agência de Vigilância Sanitária			
Nível de ruído do ar condicionado			
Filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas)			

Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:

	5 Concordo total- mente	4 Concordo parcial- mente	3 Neutro	2 Discordo parcial- mente	1 Discordo total- mente
A impossibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
Guichê de venda de passagens sem instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
O embarque de passageiros em embarcação atracada a contrabordo de outra embarcação configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
A inexistência de tripulantes apoiando os passageiros durante a armação das redes em cada um dos conveses da embarcação configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
A inexistência de gancho para pendurar toalha ou amenidades pessoais de higiene em chuveiro configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
A presença de passageiros fumando na área das redes configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
A presença de passageiros ouvindo música sem fone de ouvidos na área das redes configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
Som do bar da embarcação funcionando após as 22:00 horas configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
Maçaneta da porta de um banheiro danificada configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					
Camarote com colchão duro configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					

### Higiene

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários usualmente abrange os seguintes itens:

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	<u>Observe</u>	<u>Não observe</u>	<u>Não se aplica*</u>
Existência de certificado de dedetização da embarcação			
Quantidade de tripulantes responsáveis pela limpeza em relação ao número de passageiros			
Limpeza e organização geral dos conveses			
Existência de lixeiras em todos os conveses			
Localização das lixeiras (fácil acesso e não obstruindo áreas de circulação)			
Descarga dos banheiros funcionando			
Vaso dos banheiros dotados de tampa			
Tampa dos vasos dos banheiros sem folgas ou danificações			
Tipo de descarga para vaso sanitário (se são sistemas mais complexos como a descarga com válvula ou mais simples como a caixa de descarga acionada por meio de corda na lateral)			
Rolo de papel higiênico disponível nos banheiros			
Existência de porta papel higiênico (suporte ou dispenser de papel higiênico)			
Características do porta papel higiênico (impermeabilidade, com ou sem tampa, com ou sem sistema de reposição interno)			
Qualidade do papel higiênico (maciez ou se de folha simples ou folha dupla)			
Existência de dispensador de sabonete líquido abastecido			
Existência de álcool em gel			
Existência de cortina para o box nos banheiros			
Banheiros sem vazamentos do seu interior para o lado de fora			
Existência de lixeira sanitária em condições de serviço (sem transbordamentos) em cada banheiro			
Lixeiras dotadas de tampa e de saco plástico			
Tipo de mecanismo de acionamento da tampa da lixeira (mecânico por pedal, giratório, tampa vazada, etc)			
Material da lixeira (plástico, aço inox, etc)			
Piso do banheiro seco			
Banheiros sem pichações ou pichações removidas			
Banheiros dotados de ventilação, seja natural ou mecânica			
Tipo de fechadura das portas dos banheiros (se a fechadura indica se o banheiro está livre/ocupado ou é uma fechadura normal)			
Torneiras dos lavatórios funcionando			
Forma de fechamento da torneira (se automático/temporizado ou normal)			
Torneiras dos lavatórios sem goteiras			
Fonte da água usada nas torneiras das pias dos lavatórios (de reservatórios d'água ou diretamente do rio)			
Toalhas de papel disponíveis nos lavatórios			
Existência de dispenser de papel toalha nos lavatórios			
Espelhos limpos e sem fissuras nos lavatórios			
Chuveiros funcionando			
Chuveiros sem goteiras quando o registro está fechado			
Tipo de chuveiro (elétrico ou não)			
Fonte da água usada nos chuveiros (de reservatórios d'água ou diretamente do rio)			
Existência de lixeira sanitária na cozinha			
Cozinheiro e ajudante habilitados com carteira de manipulador de alimentos, emitida pela Secretaria de Saúde ou outro órgão competente			
Equipe responsável por preparar e servir alimentos portando vestimenta adequada			
Limpeza dos pratos e talheres para a alimentação servida a bordo			

Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:

	<u>5</u> <u>Concordo total-</u> <u>mente</u>	<u>4</u> <u>Concordo parci-</u> <u>almente</u>	<u>3</u> <u>Não concordo</u> <u>nem discordo</u>	<u>2</u> <u>Discordo parcial-</u> <u>mente</u>	<u>1</u> <u>Discordo total-</u> <u>mente</u>
Vaso da embarcação com descarga estragada configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Vaso da embarcação sem tampa configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Vaso da embarcação com tampa caindo configura uma agressão ao atributo do conforto do passageiro.					

Banheiro da embarcação com lixeira sem tampa configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Banheiro da embarcação sem papel higiênico configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Banheiro da embarcação sem porta papel higiênico (suporte ou <i>dispenser</i> ) configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Banheiro da embarcação com papel higiênico de baixa maciez ou da categoria folha simples configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Banheiro ou pia sem detergente líquido configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Banheiro ou pia sem álcool gel configura uma agressão ao atributo da higiene.					
Sistema de abastecimento das pias e banheiros da embarcação que retira água diretamente do rio durante a viagem para abastecer as pias e banheiros configura uma agressão ao atributo da higiene.					

**Habitabilidade**

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o equipamento ou procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Distância entre um atador de rede e outro, propiciando uma área mínima de espaço para cada passageiro acomodado em rede, para evitar contatos físicos entre os passageiros			
Distância entre as posições das redes e as estruturas fixas da embarcação, como pilares, colunas e chapas da embarcação, para evitar choques dos passageiros com a estrutura naval pelo balanço da embarcação			
Existência de uma separação física que permita isolar carga e passageiros, quando o projeto da embarcação previr que sejam transportados no mesmo convés simultaneamente			
Existência a bordo de um compartimento, com dimensões apropriadas e com possibilidade de trancamento, para a guarda de bagagens e volumes de passageiros			
Existência de espaço para circulação dos passageiros e tripulação nos bordos da embarcação, ao longo de todo o espaço para redes			
Existência de corredores não somente nos bordos da embarcação, mas atendendo a todos os passageiros, inclusive nas fileiras centrais do espaço para as redes			
Quantidade mínima de vasos sanitários, lavatórios e chuveiros a bordo			
Tamanho ou metragem dos banheiros, lavatórios, chuveiros e camarotes			
Drenagem das unidades de chuveiro realizada por meio de dreno específico (unidades de chuveiro não compartilham o mesmo dreno)			
Compartimentos sanitários dotados de meios de drenagem no ponto mais baixo do piso, evitando a formação de poças d'água.			
Pé direito da embarcação (altura entre o piso e o teto de cada convés)			
Existência de estruturas para evitar a incidência direta do sol e chuva sobre os passageiros acomodados a bordo			
Existência de procedimentos permanentes para evitar o calor intenso, quando não houver mecanismo de climatização operante			
Dimensões das camas ou beliches dos camarotes			
Nos beliches, distância mínima entre o topo de um colchão e a parte inferior do estrado da cama imediatamente superior e a distância mínima entre topo do último colchão e o teto do camarote			

Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:

	<u>5</u> Concordo total- mente	<u>4</u> Concordo parci- almente	<u>3</u> Neutro	<u>2</u> Discordo parcial- mente	<u>1</u> Discordo total- mente
Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:					
A área de espaço para cada passageiro acomodado menor que 1 metro quadrado configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					

Pequena distância entre as posições das redes e as colunas da embarcação, ocasionando choques dos passageiros com a estrutura naval pelo balanço da embarcação, configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
A inexistência a bordo de um compartimento, com possibilidade de trancamento, para a guarda de bagagens e volumes de passageiros configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
A inexistência de separação física isolando carga e passageiro transportados no mesmo convés configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
A inexistência de corredor atendendo diretamente aos passageiros da fileira central do espaço para as redes (em embarcação em que existam três fileiras paralelas de redes e corredor apenas em cada um dos bordos da embarcação), configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
Unidade de chuveiro com área menor que 70 x 70 centímetros configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
Unidades de chuveiro compartilhando o mesmo dreno (água do chuveiro de um banheiro escorre para o ralo presente em outro banheiro ao lado) configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
O pé direito de um convés da embarcação (altura entre o piso e o teto do convés) abaixo de 1,90 metro, em embarcações construídas nos últimos 20 anos, configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
A inexistência de procedimentos para evitar o calor intenso, quando não houver mecanismo de climatização operante, configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					
Um beliche com distância menor que 60 centímetros entre o topo do último colchão e o teto do camarote configura uma agressão ao atributo da habitabilidade da embarcação.					

### Pontualidade

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participe, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica</u>
Pontualidade de chegada (atracação) da embarcação			
Pontualidade da saída da embarcação			
Pontualidade da chegada e saída da embarcação nos pontos intermediários da rota			

Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:

	<u>5</u> Concordo total- mente	<u>4</u> Concordo parci- almente	<u>3</u> Neutro	<u>2</u> Discordo parcial- mente	<u>1</u> Discordo total- mente
Em viagens com duração de <b>24 horas</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>2 horas e 30 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>24 horas</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>2 horas</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>24 horas</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>1 hora</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>24 horas</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>30 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>24 horas</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>10 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>5 dias</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>2 horas e 30 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>5 dias</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>2 horas</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					

Em viagens com duração de <b>5 dias</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>1 hora</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>5 dias</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>30 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					
Em viagens com duração de <b>5 dias</b> , a partida da embarcação <b>do porto de origem</b> com atraso de <b>10 minutos</b> configura uma agressão ao atributo da pontualidade.					

**Continuidade**

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Eventuais denúncias de interrupções no serviço (viagens programadas não concretizadas)			

**Segurança**

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Existência de plataformas (rampa) para auxiliar o embarque e desembarque de passageiros			
Características estruturais das plataformas de embarque e desembarque de passageiros, como a sua largura, comprimento, a presença de guarda-corpo ou de balaústre e piso plano antiderrapante			
Condições de posicionamento das plataformas para embarque e desembarque de passageiros, como sua inclinação e sua firme fixação em ambas as extremidades			
Existência de uma bóia ligada a longo cabo flutuante (cabo retinida) próximo ao acesso de embarque, para acionamento em caso de queda de passageiro na água			
Se bagagem despachada recebe uma etiqueta de identificação anexada a ela para fins de identificação			
Disseminação de instruções de segurança aos passageiros antes da partida da embarcação			
Existência de CD da Marinha com instruções de segurança aos passageiros antes da desatracação			
Características dos atadores de redes (se os ganchos são embutidos ou pendentes e a altura em que foram instalados)			
Existência de certificado comprovando a operacionalidade e segurança da embarcação, como o Certificado de Segurança da Navegação (CSN) ou o Termo de Responsabilidade firmado com a Capitania dos Portos			
Existência e funcionamento de equipamentos básicos de navegação, como o rádio, radar, ecobatímetro, sonar, bússola e GPS			
Existência de iluminação noturna, para viabilizar o tráfego durante a noite			
Quantidade de motores da embarcação			
Regime de manutenções dos motores da embarcação			
Presença de ferrugem nos conveses da embarcação			
Presença de corrimões nas escadas de acesso aos conveses			
Existência extintores de incêndio portáteis carregados, identificados, com instruções de uso e dentro do prazo de validade			
Presença de extintores de incêndio em áreas de risco, como cozinha e praça de máquinas			
Existência de coletes salva-vidas disponíveis aos passageiros			
Localização e armazenamento dos coletes salva-vidas (fácil acesso e retirada sem obstrução)			



Quantidade de coletes salva-vidas (grandes e pequenos para crianças)			
Qualidade ou condições de uso dos coletes salva-vidas (certificação, existência de apitos, material refletivo e etc)			
Se a área de circulação da embarcação, destinada ao trânsito e segurança, está ocupada por lixeiras, por cadeiras ou outros objetos ou móveis da embarcação			
Se a área de circulação da embarcação, destinada ao trânsito e segurança, está obstruída por cargas			
Se as cargas ou objetos que necessariamente tenham que ser estivadas no convés (como automóveis) encontram-se devidamente peadas e escoradas			
Se os botijões de gás estão colocados em locais ventilados para que, no caso de eventuais vazamentos, não ocorra acúmulo de gás no ambiente			
Se nos compartimentos e locais onde exista depósito de materiais inflamáveis, os interruptores, tomadas de correntes, luminárias e demais equipamentos elétricos são à prova de explosão			
Presença de informações sobre proibição de uso de extensões elétricas não autorizadas a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para recarga de equipamentos elétricos			
Se as portas dos camarotes abrem "para fora" ou "para dentro"			
Quantidade de pilotos que se revezam durante o trajeto			
Quantidade de horas da escala dos pilotos			
Qualidade e o espaço das acomodações (camarotes) dos pilotos, para prover o descanso necessário entre as escalas			
Consumo de álcool pela tripulação			
Existência de restrições à venda de álcool aos passageiros (idade, horário etc)			
Existência de crianças e adolescentes (menores) viajando desacompanhados			
Adoção de medidas para coibir a prostituição infantil a bordo, como a afixação de cartazes disseminando telefones para denúncia da exploração sexual de menores			
Pinturas de segurança da embarcação, como em vermelho para indicar equipamentos de proteção e combate a incêndio, e em amarelo para indicar cuidado (em corrimões, vigas a baixa altura e etc)			
Quantidade de passageiros embarcados (lotação máxima)			
Quantidade de passageiros embarcados por convés (lotação máxima por convés)			
Nível da marca de Plimsoll			
Se o passageiro se sente seguro dentro da embarcação			

### Atualidade

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
Forma de bilhetagem (eletrônica/fiscal ou manual)			
Estado de conservação das plataformas para embarque e desembarque de passageiros			
Disponibilização de serviço de conexão à internet a bordo			
Se os materiais associados ao serviço (placas, cartazes, sinalizações) são visualmente atraentes			
Ano de construção da embarcação			
Potência do motor			
Largura das escadas da embarcação			
Estado de conservação dos corrimões nas escadas da embarcação			
A existência de fraldário ou em um ou mais banheiros			
Existência de local refrigerado para armazenamento de alimentos perecíveis na cozinha			
Existência de local e equipamento para higienização correta das mãos e antebraços da equipe de cozinha			
Número de assentos no refeitório			

### Generalidade

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	Observo	Não observo	Não se aplica*
Existência de website da empresa de navegação com informações úteis em português e mais um idioma			
Existência de tripulante capaz de se comunicar em mais de um idioma em linhas regularmente frequentadas por estrangeiros			
Existência de passageiros transportados em regime de gratuidade legal			
Existência de obstáculos estruturais na embarcação que dificultem o acesso e locomoção de cadeirantes			
Existência de sanitário acessível na embarcação			
Existência de sanitário acessível no padrão ABNT NBR 15450 (que trata da acessibilidade de passageiros no sistema de transporte aquaviário)			
Existência de área reservada e identificada para pessoas em cadeira de roda			

### Eficiência

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	Observo	Não observo	Não se aplica*
Existência de especificações das rotinas operacionais para a tripulação (como manuais de procedimentos) estabelecidas pela empresa de navegação, estabelecendo a política e padrões operacionais da empresa			
Se as atividades de rotinas operacionais da tripulação da embarcação são executadas de acordo com as especificações estabelecidas pela empresa de navegação			
Se a embarcação realiza registros livres de erros de suas operações, como o registro da tonelagem de carga embarcada em cada viagem e incidentes operacionais críticos ocorridos			
Existência de formulário para reclamação de dano ou extravio de bagagem, com cópia para o reclamante			
Existência de quadro afixado na embarcação contendo seu esquema operacional, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, bem como o telefone da ouvidoria da ANTAQ e de outras autoridades do setor aquaviário			

### Preservação do meio ambiente

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

--	--	--

\*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica</u> (não existe na região)
Existência de certificado de livre prática em vigor			
Tipo de abastecimento do sistema de propulsão do motor (a diesel ou proveniente de energias mais limpas ou energias renováveis)			
Velocidade média de cruzeiro da embarcação			
Consumo médio de combustível			
Existência de sistema de armazenamento de esgoto na embarcação			
Existência de lixeiras para coleta seletiva a bordo			
Placas de sinalização interna na embarcação orientando a correta destinação do lixo			
Existência de receptores para copos descartáveis			
Localização de receptores para copos descartáveis próximos aos bebedouros			
Adoção de medidas de sensibilização dos passageiros em relação à sustentabilidade, em especial sobre o lançamento de lixo de bordo no rio			
Recolha pela tripulação do lixo (como marmitex e talheres descartáveis) após as refeições			
Retirada do lixo reciclável e orgânico nos pontos de embarque e desembarque de lixo e não no rio			
Destinação seletiva do óleo de cozinha			
Existência de sistema de coleta e disposição de resíduos biológicos, como seringas, agulhas e gazes			
Acondicionamento dos animais domésticos embarcados			
Armazenamento de carga viva (animais) perto de ambientes ruidosos e de elevada temperatura, como o motor da embarcação			
Ruído do motor da embarcação			

#### Modicidade tarifária

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Preço da passagem			
Preço da alimentação vendida a bordo, caso o preço não esteja incluso no preço da passagem			

#### Cortesia

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	<u>Observo</u>	<u>Não observo</u>	<u>Não se aplica*</u>
*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Se as horas de funcionamento dos guichês de venda de passagens são convenientes para os passageiros			
Se os vendedores do guichê de passagens são corteses com o passageiro em terra			
Se a tripulação da embarcação é cortês com o passageiro a bordo			

Se a tripulação da embarcação informa exatamente quando os serviços serão executados			
Se a tripulação da embarcação dá pronto atendimento e resolve problemas dos passageiros			
Se a tripulação da embarcação está disposta a ajudar os passageiros			
Se a tripulação da embarcação compreende as necessidades específicas dos passageiros e os requisitos pessoais			
Se o comportamento da tripulação da embarcação transmite confiança para o passageiro			
Se há respeito e confiança mútua entre a equipe de terra e de bordo da empresa de navegação, bem como dos tripulantes da embarcação entre si			
Existência de curso ou capacitação da tripulação e pessoal de terra, visando prover um melhor atendimento			

### Regularidade

Atualmente, nas fiscalizações dos transportes aquaviários interestaduais de passageiros que eu participo, a **avaliação da qualidade do serviço de transportes aquaviários** usualmente abrange os seguintes itens:

	Observo	Não observo	Não se aplica*
*Assinale a opção "não se aplica" caso o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra em sua região de trabalho.			
Regularidade da Empresa Brasileira de Navegação para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica ou do empresário, além de regularidade com a Dívida Ativa da União e regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)			
Registros históricos de infrações da embarcação ao serviço adequado constantes de processos instruídos pela Antaq			
Registros históricos de denúncias e reclamações ao serviço adequado recebidas pela Ouvidoria da Antaq			

## BLOCO III - Visões compartilhadas

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do conceito de serviço adequado, no que tange ao conforto do passageiro?**

- A ideia de **serviço adequado** está ligada a um **padrão mínimo ou essencial de conforto** para os passageiros.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à **melhoria contínua do conforto** para os passageiros.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada a um **padrão superior de conforto** para os passageiros.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à **qualidade total em termos de conforto** para os passageiros.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à **noção de atendimento dos interesses dos usuários**. Nesse sentido, uma vez que os usuários estejam satisfeitos com um padrão custo-efetivo de baixo conforto, o serviço é adequado, em razão do atendimento ao nível requerido pelos passageiros que regularmente usam o serviço.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do conceito de serviço adequado, no que tange à higiene nas embarcações?**

- A ideia de **serviço adequado** está ligada a um **padrão mínimo ou essencial de higiene** a bordo.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à noção de **melhoria contínua da higiene** a bordo.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada a um **padrão superior de higiene** a bordo.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à noção de **qualidade total de higiene** a bordo.
- A ideia de **serviço adequado** está ligada à **noção de atendimento dos interesses dos usuários**. Nesse sentido, uma vez que os usuários estejam satisfeitos com um padrão custo-efetivo de baixa higiene, o serviço é adequado, em razão do atendimento ao nível requerido pelos passageiros que regularmente usam o serviço.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca da configuração atual dos serviços de transporte de passageiros na Região Amazônica?**

- Serviços de transportes aquaviários de passageiros são serviços sociais na Região Amazônica. Por isso, na prática, em rotas com poucas embarcações operando, é preferível ter um serviço com baixos níveis de conforto ou habitabilidade do que não ter o serviço de transporte sendo prestado aos potenciais usuários.
- Embarcações que não atendam a padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos pela Marinha do Brasil devem ser retiradas da navegação interior de percurso interestadual.
- Embarcações que não atendam a padrões mínimos de conforto estabelecidos pela Antaq devem ser retiradas da navegação interior de percurso interestadual.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca da pontualidade das embarcações?**

- Não há tolerância a atraso da embarcação em relação ao horário de saída (do porto de origem) e de chegada (no porto de destino).
- Não há tolerância a atraso da embarcação em relação ao horário de saída (do porto de origem), uma vez que os passageiros aguardam o embarque no horário acordado, mas há tolerância em relação ao horário de chegada (no porto de destino), uma vez que o transporte aquaviário ocorre em ambiente não controlado.
- Pontualidade é um requisito que deve ser flexibilizado, tanto na saída quanto na chegada da embarcação, uma vez que o transporte aquaviário ocorre em ambiente não controlado.
- A empresa de navegação deve ser sancionada em relação a pontualidade apenas em caso de reiteradas atrações ou desatracações fora do horário estabelecido no plano operacional.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do papel do fiscal na segurança da navegação e dos passageiros?**

- A segurança da navegação e dos passageiros a bordo é competência primordialmente da Marinha do Brasil. As fiscalizações da Antaq em termos de segurança são complementares às da Marinha.
- Segurança da navegação e dos passageiros a bordo é competência primordialmente da Antaq. As fiscalizações da Marinha em termos de segurança são complementares às da Antaq.
- Não há prevalência entre as competências da Antaq e da Marinha do Brasil, no que tange à segurança da navegação e dos passageiros a bordo.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do papel do fiscal no estímulo à adoção embarcações e serviços mais modernos?**

- Na prática, a fiscalização da atualidade do serviço visa estimular o investimento na construção ou aquisição de embarcações mais modernas, para serem empregadas nas rotas interestaduais.
- Na prática, a fiscalização da atualidade do serviço visa tornar mais modernas as embarcações hoje empregadas nas rotas interestaduais, bem como as técnicas e procedimentos de prestação do serviço.
- Na prática, a fiscalização da atualidade do serviço visa tanto tornar mais modernos os serviços prestados pelas embarcações hoje empregadas, quanto estimular o investimento na construção ou aquisição de embarcações mais modernas.
- Na prática, em relação à atualidade da embarcação, o fiscal tem relativamente baixa ingerência, uma vez que os investimentos do armador em embarcações e serviços mais modernos são restringidos pelo baixo poder aquisitivo dos passageiros regulares.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do embarque de passageiros ao largo (ou seja, no meio do rio, fora de um porto ou atracadouro)?**

- O embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo (ou seja, no meio do rio, fora de um porto ou atracadouro) viabiliza maior generalidade de acesso ao serviço, ao atender não somente os passageiros situados ou residentes perto dos municípios mais centrais da região, mas também aos ribeirinhos que residem longe dos pontos de embarque e desembarque usuais.
- O embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo não é um problema, desde que a embarcação chegue pontualmente nas localidades dispostas em seu esquema operacional.

- O embarque ou desembarque de cargas e pessoas ao largo afronta a adequação do serviço, uma vez que causam desconforto tanto aos passageiros embarcando ao largo quanto aos já embarcados, além da insegurança da navegação, entre outros problemas.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca da avaliação da eficiência dos transportes aquaviários de passageiros em comparação com a de outros modais?**

- As práticas adotadas por uma companhia de transportes aéreos (como Gol e LATAM) são um bom parâmetro de referência (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.
- As práticas adotadas por uma empresa de transportes rodoviários interestaduais de passageiros são um bom parâmetro de referência (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.
- As práticas adotadas por uma companhia de transportes aéreos e por uma empresa de transportes rodoviários são ambos bons parâmetros de referência (comparativo e adaptado) para a avaliação da qualidade dos serviços de transportes aquaviários.
- Não se deve adotar o modal aeroviário ou o rodoviário como modelo comparativo de avaliação, uma vez que as restrições da oferta e demanda do modal aquaviário implicam níveis mais baixos de eficiência operacional atualmente.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do papel do fiscal no estímulo à preservação do meio ambiente?**

- Na prática, a dimensão ambiental da fiscalização do serviço adequado visa estimular o investimento em tecnologia verde agregada à construção de novas embarcações, como dotar a embarcação de tanque de armazenamento de efluentes (sistema de esgoto) ou a propulsão por energia limpa.
- Na prática, a dimensão ambiental da fiscalização do serviço adequado visa estimular a Empresa Brasileira de Navegação a adotar práticas operacionais mais sustentáveis, como a redução da velocidade de cruzeiro, que reduz do consumo de diesel e as emissões de gases de efeito estufa.
- Na prática, a dimensão ambiental da fiscalização do serviço adequado visa tanto estimular o investimento em tecnologia verde agregada à construção de novas embarcações, quanto estimular a Empresa Brasileira de Navegação a adotar práticas operacionais mais sustentáveis.
- Na prática, a dimensão ambiental da fiscalização do serviço adequado visa promover a sensibilização gradativa da Empresa Brasileira de Navegação a adotar boas práticas ambientais a bordo, como a coleta seletiva e outros procedimentos ecologicamente corretos.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do papel da Antaq na regulação da modicidade tarifária?**

- Para assegurar a modicidade tarifária, a Antaq deve definir a tarifa que as empresas de navegação devem cobrar pelo seu serviço de transporte de passageiros em rotas interestaduais longitudinais.
- Na prática, não cabe à Antaq assegurar a modicidade tarifária no caso dos transportes de passageiros em rotas interestaduais longitudinais, uma vez que as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) autorizadas pela Antaq têm liberdade para fixar os preços das passagens.
- Cabe à Antaq assegurar a modicidade tarifária em rotas interestaduais longitudinais apenas em casos excepcionais, como no caso de denúncias de aumentos desproporcionais.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

**Qual das seguintes afirmações está mais próxima de sua visão acerca do papel do Estado na regulação dos serviços de transportes?**

- O mercado de serviços de transportes aquaviários se autorregula. Quanto menos intervenção estatal no setor, melhor.
- O mercado de serviços de transportes aquaviários possui falhas que justificam a intervenção estatal no setor. Por isso, o Estado deve permanecer com a incumbência de assegurar que os usuários recebam serviços adequados de transportes.
- O mercado de serviços de transportes aquaviários possui falhas, mas, ainda assim, a interferência estatal no setor é prejudicial. É mais eficiente que o Estado intervenha apenas na exceção, para salvaguardar o livre mercado.
- Não sei.
- Prefiro não opinar.

## BLOCO IV - Preferências gerais

### Ranking dos Atributos do Serviço Adequado considerados mais importantes para o fiscal.

Escolha os 5 atributos do Serviço Adequado considerados mais importantes para você.

- Atendimento da empresa
- Regularidade
- Pontualidade
- Conforto
- Continuidade
- Atualidade da frota
- Cortesia
- Modicidade nas tarifas
- Higiene
- Preservação do meio ambiente
- Habitabilidade

Primeiro mais importante	
Segundo mais importante	
Terceiro mais importante	
Quarto mais importante	
Quinto mais importante	

### Satisfação do fiscal quanto à Resolução ANTAQ n° 912 de 2007

Classifique o seu grau de concordância com a afirmação:

	<u>5</u> Concordo total- mente	<u>4</u> Concordo parcial- mente	<u>3</u> Neutro	<u>2</u> Discordo parcial- mente	<u>1</u> Discordo total- mente
A Resolução ANTAQ n° 912 de 2007 é clara quanto ao que é um serviço adequado.					
A ANTAQ deve especificar o que é a habitabilidade, conforto e higiene esperados.					

## **ANEXO A – Resolução nº 912-ANTAQ de 2007**

**NORMA PARA OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E DE SERVIÇO DE TRANSPORTE MISTO NA NAVEGAÇÃO INTERIOR DE PERCURSO LONGITUDINAL INTERESTADUAL E INTERNACIONAL.**

### **CAPÍTULO I**

#### **Do Objeto**

Art. 1º Esta Norma tem por objeto estabelecer critérios e procedimentos para a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional.

Parágrafo único. O transporte misto é o transporte de passageiros e de cargas na mesma embarcação, realizado nas condições estabelecidas nas Normas da Autoridade Marítima para Embarcações Empregadas na Navegação Interior NORMAM 02, da Diretoria de Portos e Costas-DPC da Marinha do Brasil.

### **CAPÍTULO II**

#### **Das Disposições Preliminares**

Art. 2º Para os efeitos desta Norma, considera-se:

I navegação interior de percurso longitudinal: a realizada ao longo de rios, lagos e canais, em percurso interestadual ou internacional, entre portos dos Estados da Federação e entre o Brasil e países vizinhos, quando portos nacionais e internacionais integrem vias fluviais comuns;

II autorização: ato administrativo unilateral da ANTAQ, de caráter precário e discricionário, que autoriza, por tempo indeterminado, a prestação de serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal, em uma determinada linha;

III termo de autorização: documento emitido pela ANTAQ autorizando a prestação de serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal, em que são discriminadas as condições gerais de sua operação, incluindo o esquema operacional de cumprimento obrigatório da linha;

IV empresário: aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada, inscrito no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede;

V empresa brasileira de navegação: pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pela ANTAQ;

VI proprietário: pessoa física ou jurídica em cujo nome estiver inscrita ou registrada a embarcação;

VII linha de navegação: serviço de transporte aquaviário de passageiros ou de transporte misto,



executado na ligação de dois pontos extremos, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com esquema operacional definido no ato de sua autorização;

VIII esquema operacional: conjunto de parâmetros, de cumprimento obrigatório, que caracterizam a operação da linha de navegação, constituído pela definição da bacia, dos rios, da linha de navegação e da rota em que será prestado o serviço, da frota que será alocada ao tráfego, da natureza do transporte passageiros ou misto, das tarifas a serem praticadas, e da frequência, dos dias da semana e dos horários previstos de chegada e partida de cada ponto de embarque e desembarque;

IX rota: trajeto que inclui os portos, terminais e pontos de embarque e desembarque de passageiros atendidos por um serviço autorizado;

X frequência de viagem: número de viagens em cada sentido, numa linha, num período de tempo determinado;

XI serviço adequado: aquele realizado de maneira a satisfazer 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;

XII tarifa: aquela que remunera, de maneira adequada, o custo do serviço oferecido em regime de eficiência e os investimentos necessários à sua execução, e bem assim possibilita a manutenção do padrão de qualidade exigido da autorizada ou autorizado;

XIII bagagem: conjunto de objetos de uso pessoal do passageiro, devidamente acondicionado em bolsas, valises ou malas;

XIV compartimento de carga: área da embarcação destinada ao acondicionamento de bagagens, malas postais, encomendas e cargas.

### **CAPÍTULO III**

#### **Da Autorização para Operar Seção I Das Disposições Gerais**

Art. 3o Somente poderá prestar o serviço de transporte de passageiros e o serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional a empresa ou empresário legalmente autorizado pela ANTAQ.

Art. 4o A autorização para explorar o serviço de transporte de passageiros ou de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional somente será outorgada a empresa ou empresário, desde que atendidos os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos nesta Norma, na legislação complementar e normas regulamentares pertinentes, respeitados, quando for o caso, os Tratados, Convenções e Acordos Internacionais, enquanto vincularem à República Federativa do Brasil.

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput deste artigo é intransferível e terá vigência a partir da data de publicação do correspondente Termo de Autorização no Diário Oficial da União,

importando o exercício das atividades pela autorizada em plena aceitação das condições estabelecidas na legislação de regência, nesta Norma e no referido Termo de Autorização.

## **Seção II**

### **Do Requerimento**

Art. 5o O pedido de autorização deverá ser formalizado em requerimento cujo modelo se encontra disponível no sítio da ANTAQ na internet ([www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)), nos termos do Anexo A, o qual deverá ser instruído com os documentos relacionados no Anexo B.

§1o A empresa deverá apresentar a documentação referente a todas as embarcações de sua frota que tenham condições de operar e que serão alocadas ao tráfego.

§2o Os documentos exigidos poderão ser apresentados em original, em cópia obtida por qualquer processo, autenticada em cartório, mediante autenticação pela ANTAQ ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§3o A ANTAQ poderá solicitar a apresentação de documentação complementar necessária à análise do requerimento, cuja exigência deverá ser atendida no prazo de 15 (quinze) dias úteis, findo o qual o processo poderá ser arquivado.

## **Seção III**

### **Dos Requisitos Técnicos**

Art. 6o A fim de obter a autorização para explorar o serviço de transporte de passageiros e de serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal, a empresa requerente deverá atender aos seguintes requisitos técnicos, alternativamente:

I ser proprietária de pelo menos uma embarcação autopropulsada de passageiros ou de transporte misto, de bandeira brasileira, que não esteja fretada a terceiros, adequada à navegação pretendida e em condições de operação, pela requerente; ou

II apresentar contrato e cronograma físico e financeiro da construção de embarcação, adequada à navegação pretendida, em estaleiro brasileiro, bem como comprovar que, pelo menos, dez por cento do peso leve da embarcação ou o somatório dos pesos leves das embarcações, no caso de construção seriada, estejam edificados em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento, e bem assim declaração assumindo o compromisso de encaminhar à ANTAQ, trimestralmente, relatório informando a evolução da construção e o andamento da execução financeira.

§1o A autorização de que trata o caput deste artigo também poderá ser fornecida pela ANTAQ para obtenção de financiamento com recursos do Fundo de Marinha Mercante FMM para a construção de embarcação adequada à navegação pretendida, em estaleiro brasileiro, e para pré-registro de embarcação em construção, em estaleiro brasileiro, no Registro Especial Brasileiro REB, nos termos do art. 4o, §1o do Decreto no 2.256, de 1997, e nestes casos, sem direito de afretamento de

embarcação, enquanto não for comprovado que a construção de embarcação objeto do financiamento ou do pré-registro no REB encontra-se com dez por cento do peso leve edificados, em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento, o que deverá ser feito por intermédio dos documentos e na forma indicada no inciso II deste artigo.

§2o A empresa requerente deverá apresentar os seguintes documentos comprobatórios em relação à embarcação de que trata o inciso I do caput deste artigo:

I Provisão de Registro da Propriedade Marítima ou Título de Inscrição da Embarcação ou Documento Provisório de Propriedade;

II Certificado de Segurança da Navegação ou Certificado de Gerenciamento de Segurança ou Termo de Responsabilidade firmado com a Autoridade Marítima;

III Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Embarcação ou por Suas Cargas DPEM em vigor.

§3o A empresa requerente, respaldada no inciso II do caput deste artigo, deverá apresentar os seguintes documentos: I licença de construção emitida pela Autoridade Marítima; II arranjo geral da embarcação e plano de capacidade, quando couber; III quadro de usos e fontes, quando couber;

IV contrato de construção devidamente assinado pelas partes, acompanhado de relatório, firmado pelo representante legal da requerente, informando a evolução da construção e o andamento da execução financeira.

§4o O atraso superior a vinte e cinco por cento do prazo de construção previsto no cronograma estabelecido no inciso II do caput deste artigo, limitado este prazo a 36 (trinta e seis) meses, determinará o cancelamento da autorização e a conseqüente interrupção da operação das embarcações afretadas, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, devidamente comprovado.

§5o Para cada linha de navegação a ser operada, a requerente deverá fornecer as informações constantes do Anexo C desta Norma.

## **Seção IV**

### **Dos Requisitos Econômico-Financeiros**

Art. 7o A empresa requerente deverá comprovar ter boa situação econômico-financeira, por meio da apresentação dos seguintes documentos:

I balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, devidamente auditados, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios;

II alternativamente ao exigido no inciso I, a pessoa jurídica constituída ou o empresário registrado no exercício em que for submetido o pedido deverá apresentar o Balanço de Abertura relativo à sua constituição ou o registro, respectivamente.

Parágrafo único O empresário e a Pessoa Jurídica classificados pela Receita Federal como Microempresa ME ou Empresa de Pequeno Porte EPP ficarão dispensados da apresentação da audição do balanço patrimonial de que trata o inciso I.

## **Seção V**

### **Dos Requisitos Jurídico-Fiscais**

Art. 8º A empresa requerente deverá atender aos seguintes requisitos jurídico-fiscais:

I com relação à pessoa jurídica: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor e, no caso de sociedade por ações, acompanhado dos documentos de eleição dos seus administradores com mandato em vigor;

II com relação ao empresário: certidão do Registro Público de Empresas Mercantis, em que conste como objeto social a atividade pretendida de serviços de transportes aquaviário;

III certidão negativa de falência, concordata e recuperação judicial e extrajudicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica ou do empresário;

IV prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica ou do empresário;

V prova de regularidade com a Dívida Ativa da União;

VI prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais previstos em lei;

Parágrafo único. A ANTAQ poderá aceitar, a seu critério, em substituição aos documentos constantes dos incisos III a VI deste artigo, declaração, sob as penas da lei, de que detém regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal da sede da pessoa jurídica, bem assim de que se encontra regular perante a Seguridade Social INSS e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e de não possuir qualquer registro de processos de falência ou recuperação judicial ou extrajudicial. A declaração observará o modelo constante do Anexo D, e será firmada por representante legal da empresa.

## **CAPÍTULO IV**

### **Da Operação**

#### **Seção I**

#### **Das Condições Gerais da Prestação do Serviço**

Art. 9º A autorização obriga a autorizada a submeter-se aos princípios da livre concorrência, vedada toda prática prejudicial à livre competição e bem assim situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica, cumprindo à ANTAQ, quando for o caso, adotar as providências previstas no art. 31, da Lei nº 10.233, de 2001.

Art. 10. A autorizada se obriga a executar os serviços com observância das características próprias da operação, das normas e regulamentos pertinentes e sempre de forma a satisfazer os requisitos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e fretes e preservação do meio ambiente.

Art. 11. A autorizada somente poderá operar embarcação que estiver regularizada junto à Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil e com apólice de Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por Suas Cargas DPEM em vigor.

## **Seção II**

### **Dos Deveres para com a ANTAQ**

Art. 12. A autorizada fica obrigada a:

I iniciar a operação do serviço autorizado em até 60 (sessenta) dias, contados da data da publicação do respectivo Termo de Autorização no Diário Oficial da União, exceto nas situações previstas no inciso II e §1º do art. 6º ou em decorrência de casos fortuitos ou de força maior, devidamente justificados, sob pena de perda de validade;

II cumprir a prestação do serviço conforme discriminado no Termo de Autorização, devendo submeter previamente à aprovação da ANTAQ qualquer alteração no esquema operacional:

a) as alterações aprovadas pela ANTAQ deverão ser comunicadas aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, mediante a afixação das modificações do esquema operacional em locais visíveis nas embarcações e nos pontos de venda de passagens;

b) o reajuste e revisão de tarifas far-se-á conforme o art. 70 da Lei nº 9.069, de 1995.

III permitir e facilitar o exercício da fiscalização pelos agentes da ANTAQ ou por ela nomeados para agirem em seu nome, e bem assim prestar informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira, jurídica e contábil, vinculadas à autorização, nos prazos que lhes forem assinalados;

IV no caso de acidente, encaminhar à ANTAQ, no prazo 5 (dias) úteis, cópia do termo de ocorrência formulado junto à Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil;

V informar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis do início da ocorrência, qualquer interrupção da prestação dos serviços autorizados, em decorrência de caso fortuito ou força maior, especificando as causas da interrupção;

VI diligenciar, nos casos de interrupção ou retardamento da viagem, a obtenção dos meios imediatos para a conclusão da mesma, sem que isto exima a autorizada das penalidades a que estiver sujeita;

VII informar à ANTAQ, no prazo de 30 (trinta) dias após a ocorrência do fato, mudanças de endereço, substituição de administradores, alterações e/ou transferências de controle societário, alterações patrimoniais relevantes e alterações de qualquer tipo na frota em operação, inclusive perda de validade do CSN de quaisquer de suas embarcações;

VIII permitir aos agentes de fiscalização da ANTAQ ou por ela nomeados, quando em serviço e mediante apresentação de credencial, o livre acesso às embarcações, às dependências e às instalações da autorizada;

IX a autorizada fica obrigada a enviar à ANTAQ, bimestralmente, as seguintes informações coletadas mensalmente por linha, pontos de embarque e desembarque e por embarcação, conforme a seguir especificado:

- a) número total de passageiros transportados;
- b) número de passageiros atendidos com os benefícios de gratuidade obrigatória, previstos nesta Norma;
- c) número de passageiros transportados com benefícios de gratuidade ou de descontos oferecidos pela autorizada;
- d) número de viagens efetivamente realizadas;
- e) tonelage de cargas transportadas.

X comunicar à ANTAQ e aos usuários, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, qualquer programação de paralisação eventual, periódica ou definitiva, do serviço autorizado, sendo que a comunicação aos usuários deverá ser afixada na embarcação e nos postos de venda de passagem, salvo casos fortuitos ou de força maior;

XI regularizar, nos prazos que lhe sejam fixados, a execução dos serviços autorizados;

XII prestar o serviço autorizado em conformidade com os padrões estabelecidos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, atualidade, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e fretes e preservação do meio ambiente;

XIII prestar o serviço com observância da legislação, das normas regulamentares ou dos acordos internacionais de que o Brasil seja signatário;

XIV abster-se de práticas que possam configurar restrição à competição ou à livre concorrência, ou ainda, infração à ordem econômica.

Art. 13. Para fins de manutenção da autorização e atualização de informações, a empresa brasileira de navegação fica obrigada a enviar à ANTAQ, quando solicitado, os documentos referidos no Capítulo III, nos termos estabelecidos nesta Norma.

### **Seção III**

## **Dos Direitos e Deveres para com os Usuários**

Art. 14. Deve a autorizada:

I fornecer alimentação adequada aos usuários quando a interrupção ou retardamento da viagem ultrapassar quatro horas, e alimentação e pousada adequadas quando ultrapassar doze horas, nos casos em que a interrupção ou o retardamento for de responsabilidade da autorizada, sendo admitida a habitabilidade na própria embarcação;

II restituir de imediato o valor da passagem, quando o usuário rescindir o contrato de transporte, desde que manifeste à autorizada a sua desistência com pelo menos 12 (doze) horas de antecedência em relação ao horário previsto para o início da viagem;

III restituir de imediato o valor da passagem, quando o usuário rescindir o contrato de transporte pela interrupção ou retardamento da viagem que ultrapasse quatro horas, desde que o usuário manifeste a sua desistência à autorizada até o horário da partida da viagem, quando este for de responsabilidade da autorizada;

IV restituir de imediato oitenta por cento do valor da passagem, quando o usuário rescindir o contrato de transporte com menos de 12 (doze) horas de antecedência ou assegurar o embarque do usuário em outra viagem, após o pagamento de multa de vinte por cento sobre o valor da passagem;

V assegurar o embarque do usuário na próxima viagem, em embarcação própria ou de outra autorizada, quando se efetuar venda de passagens acima da capacidade permitida, ficando, neste caso, por conta da emissora do bilhete original todas as despesas decorrentes, inclusive as previstas no art. 12 inciso VI e no art. 14 inciso I, quando for o caso, ou, a critério do usuário, restituir, de imediato e em dobro, o valor total pago pela passagem;

VI manter em local visível das embarcações e nos postos de venda de passagens o quadro de horários de saída, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, o número do respectivo documento de outorga e os telefones da Ouvidoria da ANTAQ e da Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam;

VII garantir duas vagas destinadas a passageiros carentes, portadores de deficiências ou com mobilidade reduzida, identificados com a carteira do Passe Livre emitida pelo Ministério dos Transportes, nos termos da Lei nº 8.899, de 1994, do Decreto 3.691, de 2000, da Portaria Interministerial no 003, de 2001, dos Ministérios dos Transportes, da Justiça e da Saúde, e da Instrução Normativa STA no 001/2001, de 2001, da Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes;

VIII cumprir a Resolução nº 260-ANTAQ, de 2004, referente à concessão de benefícios aos idosos no transporte aquaviário interestadual de passageiros;

IX manter as embarcações em tráfego em condições de adequado atendimento às necessidades de higiene e conforto dos usuários;

X emitir bilhete de passagem em, no mínimo três vias, sendo: a primeira via destinada ao usuário

e que não poderá ser recolhida, salvo em caso de substituição; a segunda via entregue, obrigatoriamente, pelo usuário, ao encarregado de organizar a operação de embarque; a terceira via mantida em arquivo e disponível na sede da autorizada, pelo prazo de dois anos a partir da data da viagem, para fins de controle e fiscalização pela ANTAQ e demais órgão competentes, respeitadas as legislações e regulamentos específicos e observadas as seguintes exigências:

a) os bilhetes de passagem deverão ser emitidos atendendo às especificações da legislação fiscal dos órgãos competentes e deverão conter, no mínimo: nome de fantasia e razão social; CNPJ e inscrição estadual; endereço completo e telefone da autorizada; número seqüencial do bilhete; nome e identificação do passageiro; origem e destino; horário e data de realização da viagem; linha em que será feita a viagem; preço total da passagem, discriminando tarifas, taxas, seguros e valor da alimentação; local e data da emissão do bilhete; identificação do local a ser ocupado pelo passageiro na embarcação; e identificação do vendedor;

b) a venda de passagens só poderá ser feita pela autorizada ou por agentes por ela credenciados, adequadamente identificados, nos terminais hidroviários ou em postos de venda, respeitada a legislação e regulamentos específicos;

c) a venda de passagens deverá ser iniciada com antecedência mínima de 5 (cinco) dias da data de partida da viagem e a compra antecipada garantirá a reserva do lugar, ao usuário, até trinta minutos antes da partida.

XI utilizar, nas atividades que impliquem contato permanente com o público, pessoal corretamente uniformizado e identificado;

XII organizar e orientar as operações de embarque e desembarque, bem assim prestar as informações aos usuários quanto aos procedimentos a serem seguidos nas situações de emergência;

XIII transportar, sem custo adicional para o usuário, a sua bagagem, observados os seguintes limites de peso e dimensão:

a) como bagagem de mão, vinte quilogramas de peso total, desde que não sejam comprometidos o conforto, a segurança e a higiene dos passageiros;

b) no compartimento de carga, quarenta quilogramas de peso total de bagagem e volume máximo de duzentos decímetros cúbicos e limitada a maior dimensão de qualquer volume a um metro.

XIV fornecer ao passageiro comprovante de entrega da bagagem transportada no compartimento de carga;

XV transportar, gratuitamente, crianças de até cinco anos de idade, desde que não ocupem acomodação individual e observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao transporte de menores;

XVI receber as reclamações dos usuários, mediante a entrega de protocolo de registro;

XVII responder por escrito, em até 30 (trinta) dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários.



§1o Excedidos os limites de peso e dimensão das bagagens de que trata o inciso XIII deste artigo, a autorizada ou autorizado poderá cobrar até meio por cento do valor total da passagem pelo transporte de cada quilograma ou metro de excesso.

§2o Nos casos de danos ou extravio das bagagens transportadas no compartimento de cargas, salvo motivo de força maior, a autorizada indenizará os respectivos passageiros, mediante a apresentação do comprovante de bagagem e do bilhete de passagem, no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data da reclamação, na seguinte forma:

I nos casos de dano ou extravio, reposição do bem ou indenização pelo seu correspondente valor, desde que este tenha sido declarado no comprovante de bagagem;

II nos casos de dano ou extravio, sem que seja observado o disposto no inciso I, R\$500,00 por volume danificado e R\$1.600,00 por volume extraviado;

III no caso de dano na bagagem de mão, decorrente da prestação do serviço, aplicar-se-á o disposto nos incisos I e II, no que couber.

§3o A reclamação do passageiro pelos danos ou extravio da bagagem transportada no compartimento de cargas deverá ser apresentada no momento do desembarque e registrada em formulário fornecido pela autorizada nos terminais hidroviários, nas agências de venda de passagens ou no interior da embarcação, com cópia para o reclamante.

Art. 15. O usuário terá recusado o embarque ou determinado o seu desembarque quando:

I não se identificar quando exigido;

II sob efeito de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica;

III portar arma sem autorização da autoridade competente específica;

IV transportar ou pretender embarcar produtos considerados perigosos pela legislação específica;

V transportar ou pretender embarcar animais vivos, ovos férteis e outros materiais de multiplicação animal sem o devido acondicionamento e em desconformidade com a legislação pertinente;

VI comprometer a segurança, o conforto ou a tranquilidade dos demais passageiros;

VII sua bagagem não estiver adequadamente embalada e possa pôr em risco a saúde das pessoas, ou danificar a embarcação ou outros bens.

Parágrafo único. Nos casos de que trata este artigo, será dada a opção de remarcação e, em caso de reincidência, o usuário terá o bilhete cancelado.

#### **Seção IV**

#### **Dos Deveres quanto à Segurança**

Art. 16. Deve a autorizada:

I manter na embarcação os documentos de porte obrigatório definidos pelos órgãos competentes;

II transportar cargas, no caso do transporte misto, somente nos locais para tanto destinados e com obediência das normas da Autoridade Marítima;

III não transportar passageiros ou carga além dos limites fixados pela Autoridade Marítima para a embarcação;

IV transportar cargas ou material perigoso ou proibido de acordo com as normas técnicas que regulam o transporte de materiais sujeitos a restrições;

V não permitir que funcionários trabalhem sob efeito de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica durante a prestação do serviço.

Art. 17. O exercício da fiscalização pela ANTAQ não atenua nem exclui a responsabilidade da autorizada de arcar com todos os prejuízos que vier a causar ao poder público, aos usuários e à terceiros.

## **CAPÍTULO V**

### **Das Penalidades Seção I Das Disposições Gerais**

Art. 18. O descumprimento de qualquer disposição legal, regulamentar, ou dos termos e condições expressas ou decorrentes do Termo de Autorização implicará a aplicação das seguintes penalidades, observado o disposto na Norma para disciplinar o procedimento de fiscalização e o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidades na prestação de serviços de transportes aquaviários, de apoio marítimo, de apoio portuário e na exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, editada pela ANTAQ:

I advertência; II multa; III suspensão; IV cassação; V declaração de inidoneidade.

Art. 19. As multas estabelecidas na Seção II deste Capítulo poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente com as demais penalidades de que tratam os incisos I, III, IV e V do art. 18, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da infração e a intensidade da penalidade.

### **Seção II**

#### **Das Infrações**

Art. 20. São infrações:

I deixar de informar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis do início da ocorrência, qualquer interrupção da prestação do serviço autorizado, em decorrência de casos fortuitos ou de força maior, especificando as causas da interrupção (Multa de até R\$1.000,00);

II deixar de informar, em até 30 (trinta) dias após a ocorrência do fato, mudanças de endereço, substituição de administradores, alterações e/ou transferências de controle societário, alterações patrimoniais relevantes e alterações de qualquer tipo na frota em operação, inclusive perda de validade do CSN de quaisquer de suas embarcações (Multa de até R\$1.000,00);

III deixar de utilizar pessoal corretamente uniformizado e identificado nas atividades que impliquem contato permanente com o público (Multa de até R\$1.000,00);

IV deixar de organizar e orientar as operações de embarque e desembarque de passageiros (Multa de até R\$1.000,00);

V deixar de transportar, sem custo adicional para o passageiro, a sua bagagem, respeitados os limites de peso e dimensão estabelecidos no art. 14, inciso XIII (Multa de até R\$1.000,00);

VI deixar de fornecer ao passageiro o comprovante de bagagem transportada no compartimento de carga (Multa de até R\$1.000,00);

VII deixar de transportar gratuitamente crianças de até cinco anos, conforme disposto no art. 14, inciso XV (Multa de até R\$1.000,00);

VIII deixar de manter em local visível das embarcações, e nos postos de venda de passagens, o quadro de horários de saída, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, o número do respectivo documento de outorga, os números dos telefones da Ouvidoria da ANTAQ e da Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam (Multa de até R\$1.000,00);

IX deixar de receber as reclamações dos usuários, mediante a entrega de protocolo de registro (Multa de até R\$1.000,00);

X deixar de responder por escrito, em até 30 (trinta) dias, às reclamações encaminhadas pelos usuários (Multa de até R\$1.000,00);

XI cobrar pelo excesso de bagagem em desacordo com o que é estabelecido no art. 14, §1o (Multa de até R\$1.000,00);

XII deixar de indenizar os usuários por danos ou extravio da sua bagagem, na forma prevista no art. 14, §2o (Multa de até R\$1.000,00);

XIII deixar de disponibilizar para os usuários formulário apropriado para reclamação de dano ou extravio de bagagem, conforme definido no art. 14, §3o (Multa de até R\$1.000,00);

XIV deixar de conceder os benefícios de gratuidade para passageiros carentes, portadores de deficiências ou com mobilidade reduzida e para idosos, conforme art. 14, incisos VII e VIII (Multa: conforme legislação específica);

XV deixar de prestar aos usuários as informações quanto aos procedimentos a serem seguidos nas situações de emergência (Multa de até R\$2.000,00);

XVI deixar de manter as embarcações em tráfego em condições de habitabilidade e de adequado atendimento às necessidades de higiene e de conforto dos usuários (Multa de até R\$2.000,00);

XVII deixar de diligenciar, nos casos de interrupção ou retardamento da viagem, para a obtenção dos meios imediatos para a conclusão da mesma (Multa de até R\$2.000,00);

XVIII deixar de restituir de imediato ao usuário o valor total pago pela passagem ou deixar de fornecer alimentação ou pousada aos passageiros, nas situações previstas no art. 14, incisos I, II e III, conforme o caso (Multa de até R\$2.000,00);

XIX deixar de emitir bilhete de passagem ou agir em desacordo com o estabelecido no art. 14, inciso X (Multa de até R\$2.000,00);

XX deixar de manter na embarcação os documentos de porte obrigatório, definidos pelos órgãos competentes (Multa de até R\$2.000,00);

XXI deixar de prestar o serviço autorizado em conformidade com os padrões estabelecidos de regularidade, eficiência, segurança, atendimento ao interesse público, generalidade, pontualidade, conforto, cortesia na prestação dos serviços, modicidade nas tarifas e nos fretes e preservação do meio ambiente (Multa de até R\$2.000,00);

XXII deixar de encaminhar à ANTAQ, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, cópia do termo de ocorrência de acidente, formulado junto à Capitania, Delegacia ou Agência integrante do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA) da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam (Multa de até R\$2.000,00);

XXIII deixar de prestar informações de natureza técnica, operacional, econômica, financeira, jurídica e contábil, vinculadas à autorização, nos prazos que lhe forem assinalados, ou ainda, omitir, retardar ou, por qualquer forma, prejudicar o fornecimento das referidas informações (Multa de até R\$3.000,00);

XXIV deixar de apresentar documentos solicitados pela ANTAQ, ou ainda, omitir, retardar ou, por qualquer forma, prejudicar o fornecimento dos referidos documentos (Multa de até R\$3.000,00);

XXV deixar de iniciar a prestação do serviço autorizado em até 30 (trinta) dias da publicação do Termo de Autorização no Diário Oficial da União, salvo nas situações previstas no art. 6º inciso II e §1º, ou em decorrência de casos fortuitos ou de força maior devidamente justificados; (Multa de até R\$3.000,00);

XXVI permitir que funcionários trabalhem sob efeito de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica durante a prestação do serviço (Multa de até R\$3.000,00);

XXVII transportar, no caso de transporte misto, carga fora dos locais para tanto destinados (Multa de até R\$3.000,00);

XXVIII deixar de enviar, trimestralmente, o relatório de acompanhamento da evolução do estágio da construção e o andamento da execução financeira, conforme art. 6º inciso II (Multa de até R\$3.000,00);

XXIX efetuar venda de passagens acima da capacidade da embarcação (Multa de até R\$3.000,00);

XXX executar os serviços em desacordo com as condições operacionais estabelecidas no Termo de Autorização (Multa de até R\$5.000,00);

XXXI obstar ou dificultar a ação do agente de fiscalização da ANTAQ ou por ela designado, quando em serviço e mediante apresentação de credencial (Multa de até R\$5.000,00);

XXXII intimidar, ameaçar, ofender, coagir ou, de qualquer forma, atentar contra a integridade física ou moral do agente público em exercício ou dos passageiros (Multa de até R\$5.000,00);

XXXIII cessar a prestação do serviço autorizado sem prévia comunicação à ANTAQ (Multa de até R\$5.000,00);

XXXIV executar os serviços sem observância da legislação, das normas regulamentares ou dos acordos internacionais de que o Brasil seja signatário (Multa de até R\$5.000,00);

XXXV transportar, desde que ciente de seu conteúdo real, cargas ou material perigoso ou proibido, em desacordo com as normas técnicas que regulam o transporte de materiais sujeitos a restrições (Multa de até R\$10.000,00);

XXXVI deixar, quando intimado, de regularizar, nos prazos fixados, a execução dos serviços autorizados (Multa de até R\$10.000,00);

XXXVII operar embarcação que não atenda às exigências do art. 11 desta Norma (Multa de até R\$10.000,00);

XXXVIII prestar informações falsas ou falsear dados em proveito próprio ou em proveito ou prejuízo de terceiros (Multa de até R\$50.000,00);

XXXIX prestar o serviço de transporte aquaviário de que trata esta Norma sem autorização da ANTAQ (Multa de até R\$200.000,00).

§1o A ANTAQ, ao constatar graves ocorrências que possam comprometer a segurança da operação, poderá solicitar à Marinha do Brasil, à Polícia Federal ou demais órgãos competentes, o apoio necessário e pertinente com vistas à imediata interdição de operação irregular.

§2o Havendo indícios de ocorrência de prática prejudicial à competição ou à livre concorrência, ou ainda, infração à ordem econômica, a ANTAQ adotará as providências cabíveis e comunicará o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica CADE, à Secretaria de Direito Econômico SDE do Ministério da Justiça, e à Secretaria de Acompanhamento Econômico SEAE do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

§3o Configurada pelo Órgão competente uma das infrações de que trata o §2o deste artigo, a autorização poderá ser cassada, nos termos do inciso IV do art. 18 desta Norma.

## CAPÍTULO VI

## **Das Disposições Finais e Transitórias**

Art. 21. É facultado à ANTAQ autorizar a prestação de serviços de transporte sujeitos a outras formas de outorga, em caráter especial e de emergência.

§1o A autorização de emergência vigorará pelo prazo máximo e improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias, não gerando direito à continuidade da prestação dos serviços.

§2o A liberdade de preços de que trata o art. 9º não se aplica à autorização de que trata este artigo, sujeitando-se a autorizada, nesse caso, ao regime de preços estabelecido pela ANTAQ.

Art. 22. A autorizada que na data da entrada em vigor desta Norma já detenha outorga de autorização para prestar o serviço de transporte de passageiros e o serviço de transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal de competência da União, expedida por entidade pública federal do setor de transportes, deverá se adequar às disposições desta Norma, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§1o Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, à autorizada que obteve a autorização para prestar o serviço de transporte de passageiros e o serviço de transporte misto na navegação interior longitudinal de competência da União após a instalação da ANTAQ e até a entrada em vigor desta Norma.

§2o Após o recebimento e análise da documentação encaminhada pela autorizada, a ANTAQ emitirá novo Termo de Autorização.

§3o A autorizada que, nos prazos fixados, não formalizar junto à ANTAQ o pedido de adaptação de que trata o caput, ou, de qualquer modo, dificultar ou criar obstáculos à ação da ANTAQ com vistas ao cumprimento do disposto nesta Norma, terá cassada a autorização outorgada, observado o devido processo legal.

Art. 23. A ANTAQ definirá os requisitos mínimos para os pontos de embarque e desembarque de passageiros, considerando os padrões operacionais, mínimos e adequados de segurança, higiene, conforto e controle sob responsabilidade da Autoridade Portuária competente municipal, estadual ou federal.

Art. 24. Os prazos de que trata esta Norma são contados de acordo com o disposto no art. 66 da Lei 9.784, de 1999.

Art. 25. As disposições desta Norma são aplicáveis aos processos em tramitação na ANTAQ na data de publicação no Diário Oficial da União da referida Norma.9.784, de 1999.

## ANEXO B – Anexo ao Manual de Fiscalização de Serviço Adequado

**ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS**  
**ANEXO DO CADERNO DE FISCALIZAÇÃO**

**TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E MISTO**  
**CHEK-LIST DE FISCALIZAÇÃO**

**Dados da Fiscalização**

EMPRESA:  
 TERMINAL:  
 EMBARCAÇÃO:  
 ORIGEM/DESTINO:  
 DATA:  
 EQUIPE FISCAL:

Ordem	Inciso art. 20	ITENS AVALIADOS	SIM	NÃO	S / I *
1	III	O pessoal está corretamente uniformizado e identificado nas atividades que impliquem contato permanente com o público, conforme dispõe o inciso XI do art. 14 da Resolução nº 912 – ANTAQ?			
2	IV	As operações de embarque e desembarque de passageiros estão devidamente organizadas, conforme dispõe o inciso XII do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?			
3	V	A empresa está transportando, sem custo adicional para o passageiro, a sua bagagem, respeitados os limites de peso e dimensão estabelecidos no art. 14, inciso XIII?			
4	VI	A empresa está fornecendo ao passageiro o comprovante de bagagem transportada no compartimento de carga, conforme dispõe o inciso XIV do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?			
5	VII	A empresa está transportando gratuitamente crianças de até cinco anos, conforme disposto no art. 14, inciso XV?			
6	VIII	As embarcações e nos postos de venda de passagens possuem, em local visível, o quadro de horários de			

saída, as tarifas a serem cobradas pela prestação do serviço, o número do respectivo documento de outorga, os números dos telefones da Ouvidoria da ANTAQ e da Capitania, Delegacia ou Agência da Marinha do Brasil em cuja jurisdição as embarcações operam, conforme dispõe o inciso VI do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?

- 7 XI A empresa está cobrando pelo excesso de bagagem em desacordo com o que é estabelecido no art. 14, § 1º?
- 8 XIII A empresa disponibiliza para os usuários formulário apropriado para reclamação de dano ou extravio de bagagem, conforme dispõe o inciso XIII do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 9 XIV A empresa está concedendo os benefícios de gratuidade para passageiros carentes, portadores de deficiências ou com mobilidade reduzida e para idosos, conforme art. 14, incisos VII e VIII?
- 10 XV A empresa está prestando aos usuários as informações quanto aos procedimentos a serem seguidos nas situações de emergência (áudio, vídeo ou demonstração), conforme dispõe o inciso XII do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 11 XIX A empresa está emitindo bilhete de passagem conforme estabelecido no inciso X do art. 14 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 12 XX A embarcação possui os documentos de porte obrigatório, ou seja, o CSN/TR e o TIE/PRPM, válidos, conforme dispõe o inciso I do art. 16 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 13 XXVI A empresa permite que funcionários trabalhem sob efeito de bebida alcoólica ou qualquer substância tóxica durante a prestação do serviço, conforme dispõe o inciso V do art. 16 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 14 XXVII A embarcação está transportando, no caso de transporte misto, carga fora dos locais para tanto destinados, conforme dispõe o inciso II do art. 16 da Resolução nº 912 - ANTAQ?



- 15 XXIX A empresa efetuou venda de passagens acima da capacidade da embarcação
- 16 XXX O esquema operacional (origem/destino/dia e horário) presente no Termo de Autorização está sendo devidamente seguido, conforme dispõe o inciso II do art. 12 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 17 XXX A embarcação empregada na linha está devidamente cadastrada no Corporativo da ANTAQ?
- 18 XXXV Cargas ou materiais perigosos ou proibidos estão sendo transportados na embarcação, em desacordo com o previsto nas normas técnicas que regulam o transporte de materiais sujeitos a restrições, conforme dispõe o inciso IV do art. 16 da Resolução nº 912 - ANTAQ?
- 19 XXXIV A embarcação dispõe de coletes (acessibilidade, suficiência e prazo de validade), conforme dispõe o Anexo B da NORMAM 02
- 20 XXXIV A embarcação dispõe de Botes salva-vidas (suficiência), conforme dispõe o Anexo B da NORMAM 02
- 21 XXXIV A embarcação dispõe de Certificado de Livre Prática (ANVISA), conforme dispõe o RDC nº 72/09

*\* S / I – Sem informação, ou por não ter sido verificada pela equipe ou por inaplicabilidade na ocasião da fiscalização*

**ANEXO C** – Anexo à Ordem de Serviço nº 3/2018/SFC<sup>20</sup>, que contém Ofício Circular às Empresas Brasileiras de Navegação, informando os itens obrigatórios que serão observados pelas equipes em atendimento à prestação do serviço adequado nas embarcações



**ANEXO AO OFÍCIO**

**ITENS OBRIGATÓRIOS QUE SERÃO OBSERVADOS PELAS EQUIPES EM ATENDIMENTO À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO ADEQUADO NAS EMBARCAÇÕES**

ATRIBUTOS	ITENS AVALIADOS	DIPLOMA REGULAMENTADOR	
<b>Generalidade (Acessibilidade)</b>	Área reservada e identificada para pessoas em cadeira de roda.	NBR 15450 - Item 6.2.2	
	Assentos preferenciais destinado às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.	NBR 15450 - Itens 6.2.3 e 6.2.5	
	Assento preferencial para pessoas obesas.	NBR 15450 - Itens 6.2.4	
	Sanitário Acessível.	NBR 15450 - Itens 6.2.7	
	Camarote Acessível.	NBR 15450 - Itens 6.2.9 e 6.2.10	
<b>Conforto e Higiene</b>	Características construtivas da embarcação	Espaço Mínimo para redes	Normam-02/DPC - Item 4 do Anexo 3-M
		Número mínimo de vasos Sanitários	Normam-02/DPC - Tabela 3-M-2
		Número mínimo de lavatórios.	Normam-02/DPC - Tabela 3-M-2
		Número mínimo de chuveiros.	Normam-02/DPC - Tabela 3-M-2
		Espaço mínimo para unidades sanitárias.	Normam-02/DPC – Figura 3-M-1 e 3-M-4
		Espaço mínimo para unidades de chuveiro.	Normam-02/DPC - Figura 3-M-2 e 3-M-3
		Espaço mínimo para acessos e circulação na embarcação.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinados ao transporte de passageiros</li> </ul>	Normam-02/DPC - Anexo 3-M		

<sup>20</sup> Processo SEI nº 50300.004152/2017-21, com nível de acesso público.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço para cadeiras</li> </ul>	Normam-02/DPC - Anexo 3-M
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Camarotes</li> </ul>	Normam-02/DPC - Anexo 3-M
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rampa para embarque e desembarque</li> </ul>	Normam-02/DPC - Anexo 3-M
Limpeza do banheiro.		Art. 82, III, da RDC-ANVISA nº 72, de 29/12/2009
Balde de lixo com tampas e sacos plásticos nos:		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conveses</li> </ul>	Art. 85, §2º, da RDC-ANVISA nº 72, de 29/12/2009
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banheiros</li> </ul>	Art. 85, §2º, da RDC-ANVISA nº 72, de 29/12/2009
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cozinha</li> </ul>	Art. 85, §2º, da RDC-ANVISA nº 72, de 29/12/2009
Água potável para beber.		Art. 50 a 53 da RDC-ANVISA nº 72 (observar qual artigo se aplica ao caso)
Copos descartáveis		Item obrigatório estabelecido pela ODSE
Filtro de água (validade)		Art. 51 da RDC-ANVISA nº 72 (se cabível)
Água nos chuveiros e torneiras.		Item obrigatório estabelecido pela Ordem de Serviço
Posições das redes numeradas.		Item obrigatório estabelecido pela Ordem de Serviço
Tranca nas portas dos banheiros.		Item obrigatório estabelecido pela Ordem de Serviço
Cabides para roupas nos banheiros		Item obrigatório estabelecido pela Ordem de Serviço

	Sabão líquido e papel toalha nos banheiros e pias.	Art. 82, III, da RDC-ANVISA nº 72, de 29/12/2009												
	Cozinheiro e ajudante habilitados (carteira de manipulador de alimentos - Sec. de Saúde/órgão competente).	Item 4.6.7 da RDC-ANVISA nº 216, de 15/09/2004												
<b>Cortesia</b>	Tratamento urbano dos funcionários da empresa	Item obrigatório estabelecido pela Ordem de Serviço												
<b>Pontualidade</b>	Tolerância máxima, em horas, para caracterização de desvios em relação ao horário programado de saída e o horário praticado.													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo da Viagem</th> <th>Duração da Viagem (em horas)</th> <th>Tolerância (em horas)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Curta</td> <td>&lt;24</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Intermediária</td> <td>24≤T&lt;72</td> <td>1,5</td> </tr> <tr> <td>Longa</td> <td>≥72</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo da Viagem	Duração da Viagem (em horas)	Tolerância (em horas)	Curta	<24	1	Intermediária	24≤T<72	1,5	Longa	≥72	2	
Tipo da Viagem	Duração da Viagem (em horas)	Tolerância (em horas)												
Curta	<24	1												
Intermediária	24≤T<72	1,5												
Longa	≥72	2												
<b>Preservação do Meio ambiente (Resíduos Sólidos)</b>	Coleta seletiva de lixo dentro da embarcação (contendo, no mínimo, os tipos "reciclável" e "orgânico e outros").	Art. 9º, §3º, do Decreto nº 7.404/2010												
	Sinalização interna na embarcação orientando a correta destinação do lixo.	Art. 9º, §3º, do Decreto nº 7.404/2010												
	Correta destinação de resíduos provenientes das viagens.													
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receptores para copos descartáveis</li> </ul>	Art. 9º, §3º, do Decreto nº 7.404/2010												
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposição nos pontos de embarque/desembarque de lixo (reciclável e orgânico)</li> </ul>	Art. 9º, §3º, do Decreto nº 7.404/2010												
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de coleta e disposição de resíduos (biológicos)</li> </ul>	Não deverá ser emitido NOCI ou AI por ausência deste item.													

## REQUISITOS DE HABITABILIDADE

### 1 - DEFINIÇÕES

- a) Espaço para Redes** é o espaço destinado ao transporte de passageiros com redes armadas, sendo considerada a rede o único elemento de permanência do passageiro.
- b) Espaço para Cadeiras** é o espaço destinado ao transporte de passageiros sentados em cadeiras, sendo considerada a cadeira o único elemento de permanência do passageiro.
- c) Camarote** é o compartimento destinado à acomodação de passageiros ou tripulantes em beliches ou camas.
- d) Varão** é o elemento de suporte para amarração das redes, localizado junto ao teto do espaço para redes.
- e) Unidade Sanitária** é o compartimento que abriga um vaso sanitário e seus acessórios.
- f) Unidade de Chuveiro** é o compartimento que abriga um chuveiro e seus acessórios.
- g) Unidade de Banheiro** é o compartimento que abriga um vaso sanitário, um chuveiro, um lavatório e seus acessórios.
- h) Sanitário Coletivo** é o compartimento que normalmente abriga uma ou mais unidades sanitárias e de chuveiro e ainda mictórios e lavatórios, com a característica principal de que pode ser utilizado por mais de uma pessoa simultaneamente.
- i) Compartimento Sanitário** é considerado, para efeito de aplicação destas regras, todo compartimento que apresente pelo menos uma Unidade Sanitária, uma Unidade de Chuveiro ou uma Unidade de Banheiro.

### 2 - ESPAÇOS DESTINADOS AO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

#### **a) Separação entre Espaços para Transporte de Carga e de Passageiros**

Deverá existir uma separação física que permita isolar carga e passageiros, quando o projeto da embarcação previr que sejam transportados no mesmo convés simultaneamente.

#### **b) Pé - Direito**

Todos os espaços destinados ao transporte e/ou permanência de passageiros deverão apresentar um pé-direito (vão entre o piso e o teto) de, no mínimo, 1,90m.

A critério da DPC, alturas inferiores poderão ser aceitas para embarcações existentes, construídas antes de 04/05/1997.

#### **c) Acessos e Corredores**

1) A circulação nas áreas de embarque e desembarque, nos corredores e escadas deve ser livre e independente das demais áreas da embarcação. Nas embarcações com AB maior que 50 os corredores maiores que 7 m, deverão possuir, pelo menos, 2 vias de acesso/escape. Arranjos alternativos poderão ser aceitos a critério da DPC.

2) Os corredores ou passarelas externas de circulação e acesso com até 10 m de comprimento deverão apresentar uma largura mínima de 650 mm. Quando o comprimento exceder a 10 m, a largura mínima deverá ser acrescida de 50 mm para cada 2 m ou fração de comprimento, até no máximo de 800 mm. Não se enquadram no conceito de corredores ou passarelas externas, os espaços livres de circulação exigidos para o transporte de passageiros em redes, os quais deverão atender aos requisitos do item 4 deste Anexo.

#### **d) Espaço para Bagagem**

- 1) Deverá existir a bordo um compartimento, com dimensões apropriadas e com possibilidade de trancamento, para a guarda de bagagens e volumes de passageiros.
- 2) Nas embarcações empregadas em travessias de curta duração a exigência constante do item anterior poderá ser suprimida, a critério da Diretoria de Portos e Costas, Capitania dos Portos, Delegacias ou Agências, conforme o caso. A bagagem dos passageiros transportados em camarotes deverá ser acondicionada no interior do próprio camarote, sendo necessário, para tanto, a existência de armário ou outro meio adequado para estivar a bagagem de cada passageiro.

### **3 - COMPARTIMENTOS SANITÁRIOS**

#### **a) Ventilação**

Todos os banheiros devem ser dotados de ventilação natural, através de janela ou cachimbo, ou ventilação forçada.

#### **b) Número Mínimo de Aparelhos para Tripulantes**

- 1) Para determinação do número mínimo de aparelhos exigidos a bordo para tripulantes deverá ser observada a dotação estabelecida na Tabela 3-M-1, considerando 1 aparelho para cada número de tripulantes estabelecido ou fração.
- 2) Em embarcações com AB menor que 500 os aparelhos dos tripulantes poderão ser computados com os dos passageiros, desde que todos, efetivamente, tenham acesso a cada aparelho.

#### **Tabela 3-M-1**

#### **c) Número Mínimo de Aparelhos para Passageiros**

- 1) Para a determinação do número mínimo de aparelhos para passageiros exigidos a bordo, deverá ser observada a dotação estabelecida na Tabela 3-M-2, considerando 1 aparelho para cada número de passageiros estabelecido ou fração.

#### **Tabela 3-M-2**

Obs: (\*1) - sem pernoite e sem refeição

(\*2) - apenas com pernoite ou apenas com refeição

(\*3) - com pernoite e com refeição

**(\*4) - aplicável nos casos em que há facilidade no uso de sanitários em terminais e a viagem ter duração de até 1 hora.**

**(\*5) - para travessias de até 15 minutos estarão dispensadas de possuírem banheiros, desde que existam banheiros em pelo menos um dos terminais de embarque e desembarque.”**

#### **d) Portas**

As portas de acesso de banheiros não devem abrir diretamente para cozinhas ou refeitórios.

#### **e) Drenagem das Unidades**

Os Compartimentos Sanitários deverão ser dotados de meios de drenagem no ponto mais baixo do piso. As Unidades de Chuveiro deverão possuir dreno específico.

#### **f) Acessórios**

Os acessórios devem ser de material resistente, não devendo apresentar pontas ou arestas cortantes e devem ser instalados de modo a não interferir no uso do sanitário.

<b>Aparelho</b>	<b>Número de Tripulantes</b>
Vaso Sanitário	8
Lavatório	6
Chuveiro	8
<b>APARELHO</b>	

	Categoria de Viagem			
	Travessia (*1)	Intermediária (*2)	Longa (*3)	
Vaso Sanitário	100	300 (*4)	60	25
Lavatório	100	300 (*4)	60	25
Chuveiro	-	-	-	30

#### 4- ESPAÇOS PARA REDES

##### a) Circulação e Acesso

1) No espaço para redes deve ser deixado um espaço livre para circulação nos bordos da embarcação, ao longo de todo o espaço para redes. Essa circulação deverá apresentar largura mínima de 800 mm por bordo.

2) Sempre que o correr o transporte simultâneo de passageiros em redes e em bancos laterais, junto aos bordos, o limite do espaço para redes deverá se iniciar a não menos de 1,70 m da face interna da balaustrada do convés considerado.

##### b) Área Mínima Requerida

1) A área mínima requerida para o transporte de passageiros em redes é obtida considerando a concentração de 1 passageiro/m<sup>2</sup>, admitindo-se apenas um nível de rede.

2) No cálculo dessa área não poderão ser computadas as áreas de circulação, de embarque ou desembarque, de estivagem de bagagens ou transporte de carga, nem corredores ou escadas.

##### c) Ventilação

1) Os espaços para redes deverão apresentar ventilação natural permanente para o exterior da embarcação, tendo como meio de fechamento sanefas ou janelas móveis.

2) No caso de janela móvel, a área mínima de ventilação deve ser 40% do vão da abertura.

#### 5- ESPAÇOS PARACADEIRAS

##### a) Circulação e Acesso

1) Os corredores internos do salão de cadeiras deverão ter largura mínima de 800 mm para um comprimento máximo equivalente a 20 filas de cadeiras consecutivas. Para um comprimento superior, a largura mínima deve ser acrescida de 100 mm para cada 10 filas ou fração de cadeiras a mais.

2) Poderão ser agrupadas no máximo 8 cadeiras por fila entre corredores, quando existir um corredor em cada lado da fila, ou 4 cadeiras, quando o corredor só existir em um dos lados da fila, estando o outro limitado por uma antepara ou qualquer outro item que impeça a saída dos passageiros.

3) A cada 20 filas de cadeiras, no caso de existir mais de um corredor paralelo, deve haver um corredor com a mesma largura dos demais, ligando os corredores paralelos perpendicularmente.

4) Todos os corredores deverão ter livre acesso às saídas do compartimento.

5) A largura mínima do vão de acesso ao compartimento deverá ser maior ou igual à largura do corredor de acesso à abertura.

6) As portas de acesso deverão estar posicionadas de forma que uma pessoa não necessite se deslocar mais de 13 m em linha reta, a partir de qualquer posição do espaço de cadeiras, para alcançar uma das portas.

7) O espaço de cadeiras deverá possuir pelo menos 2 portas de acesso opostas.

#### **b) Dimensões**

As cadeiras deverão atender às seguintes dimensões:

a) largura mínima de 0,45 m de para os bancos simples (Figura 1);

b) largura mínima de 0,86 m de para os bancos duplos ou combinações desses (Figura 2);

c) profundidade mínima de 0,40 m (Figura 3); e

d) distância mínima de 0,90 m entre os encostos dos assentos montados frente

a frente, ou entre o encosto e uma anteparo, ou outra divisão que por ventura exista à frente do assento (Figura 4).

#### **c) Ventilação**

Para a ventilação dos espaços para cadeiras deverão ser atendidas as condições estabelecidas no item 4 c) deste Anexo.

### **6 - CAMAROTES**

#### **a) Circulação e Acesso**

1) Os corredores de circulação e ou acesso aos camarotes deverão apresentar uma largura mínima de 0,8 m para um comprimento máximo de 10 m;

2) Quando o comprimento dos corredores internos exceder a 10 m, a largura mínima deverá ser acrescida de 0,05 m para cada 2 m ou fração a mais no comprimento, até um máximo de 1 m; e

3) A critério da DPC, os dois itens anteriores poderão ser dispensados para embarcações existentes, construídas a partir de 04/05/1997.

#### **b) Dimensões**

1) Os camarotes para 2 passageiros ou tripulantes deverão possuir dimensões mínimas de 1,9 m x 1,5 m, contendo um beliche duplo;

2) Os camarotes para 3 ou 4 passageiros ou tripulantes deverão possuir dimensões mínimas de 1,9 m x 3,0 m, contendo uma cama e um beliche duplo ou dois beliches duplos;

3) Os camarotes destinados a mais de 4 pessoas em beliches deverão possuir área mínima de 1,5 m<sup>2</sup> por pessoa.

4) Os camarotes com camas simples deverão possuir área mínima de 2,6 m<sup>2</sup> por pessoa;

5) Será permitido o transporte de no máximo quatro passageiros ou 9 tripulantes por camarote;

6) As camas deverão ter, no mínimo, 1,9 m de comprimento e 0,68 m de largura;

7) O topo do colchão inferior deverá estar a pelo menos 0,3 m do convés inferior ( piso do camarote);

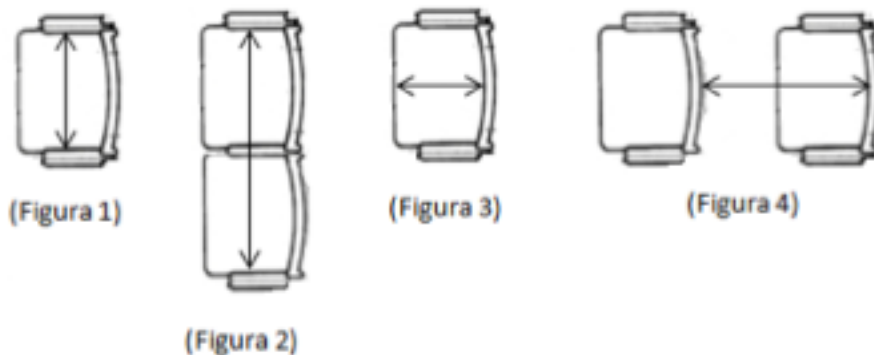
8) A distância mínima entre o topo de um colchão e a parte inferior do estrado da cama imediatamente superior ou a parte inferior dos reforços do convés superior (teto do camarote) deverá ser de 0,6m.

#### **c) Ventilação**

1) Nos camarotes deve ser prevista a ventilação natural por janela ou alboio, dando para o exterior da embarcação, com uma abertura mínima de 0,1 m<sup>2</sup> por janela ou alboio.

2) A ventilação natural pode ser substituída por ventilação forçada através de ventilador e ou ar condicionado.





## 7 - TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM PÉ

### a) Aplicação

O transporte de passageiros em pé somente poderá ser efetuado em viagens empregadas em travessias com até 1 hora de duração ou em passeios turísticos sem pernoite a bordo.

### b) Área Mínima Requerida

- 1) A área mínima requerida para o transporte de passageiros em pé em embarcações empregadas em travessias com até 1 hora de duração, é obtida considerando a concentração de 4 passageiros / m<sup>2</sup>.
- 2) A área mínima requerida para o transporte de passageiros em pé em embarcações empregadas em passeios turísticos, sem pernoite a bordo, é obtida considerando a concentração de 1,5 passageiros / m<sup>2</sup>.
- 3) No cálculo dessas áreas não poderão ser computadas as áreas de estivagem de bagagens ou transporte de carga, nem as escadas.

## 8 - UNIDADES SANITÁRIAS

- a) A unidade sanitária é composta de um vaso sanitário de louça vitrificada, dotado de fluxo de água para sua limpeza e acessórios.
- b) Nos sanitários coletivos as unidades sanitárias deverão estar localizadas em compartimento separado dos demais por divisórias fixas com altura mínima de 1,8m a partir do piso acabado, provido de porta de acesso.
- c) O acesso às unidades sanitárias deverá ser efetuado através de vão mínimo de 1,8 x 0,55m, dotado de porta com dispositivo de travamento interno e que apresente uma altura livre de, no máximo 0,3m e, no mínimo 0,1m, entre a porta e o piso.
- d) As dimensões mínimas das unidades sanitárias devem ser de acordo com a Figura 3-M-1.

## 9 - UNIDADES DE CHUVEIRO

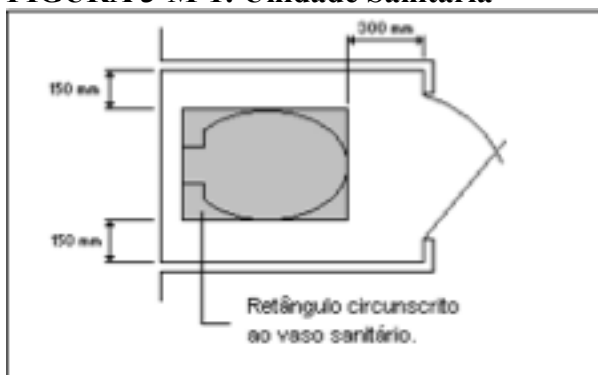
- a) A unidade de chuveiro é composta por um chuveiro com jato d'água com altura de queda mínima de 1,9m e seus acessórios, localizada em compartimento separado das demais áreas por um meio que evite respingos.

b) Caso a unidade de chuveiro não seja instalada em um sanitário coletivo, a mesma deve ser acrescida de área destinada à troca de roupa. Deve ser previsto um meio de separação para evitar respingos na área de troca de roupas.

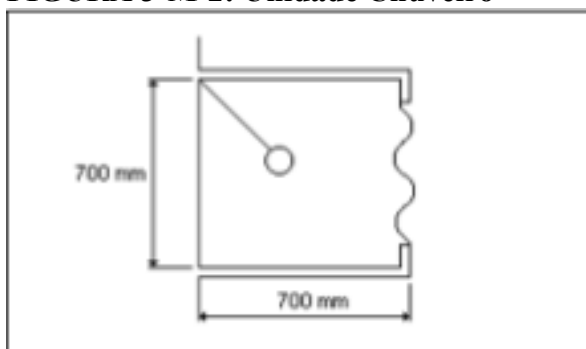
c) As unidades de chuveiro deverão apresentar uma soleira com uma altura mínima de 100 mm acima do convés e deverão ser impermeabilizadas até esse nível.

d) As unidades de chuveiro devem ser de no mínimo 0,7 x 0,7m para unidades dentro de sanitário coletivo e de 0,7 x 1,0m quando houver área para troca de roupa, conforme indicado nas Figuras 3-M- 2 e 3-M-3.

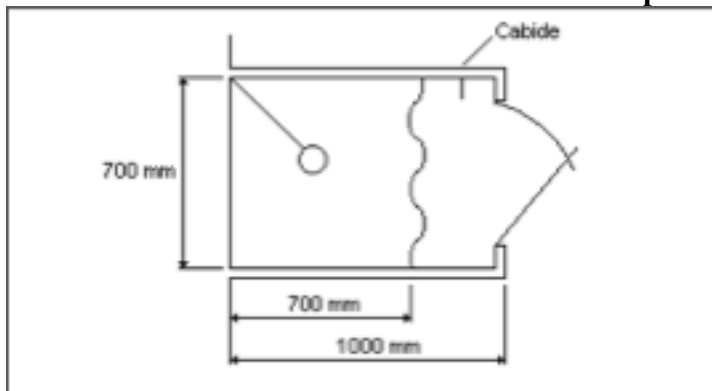
**FIGURA 3-M-1: Unidade Sanitária**



**FIGURA 3-M-2: Unidade Chuveiro**



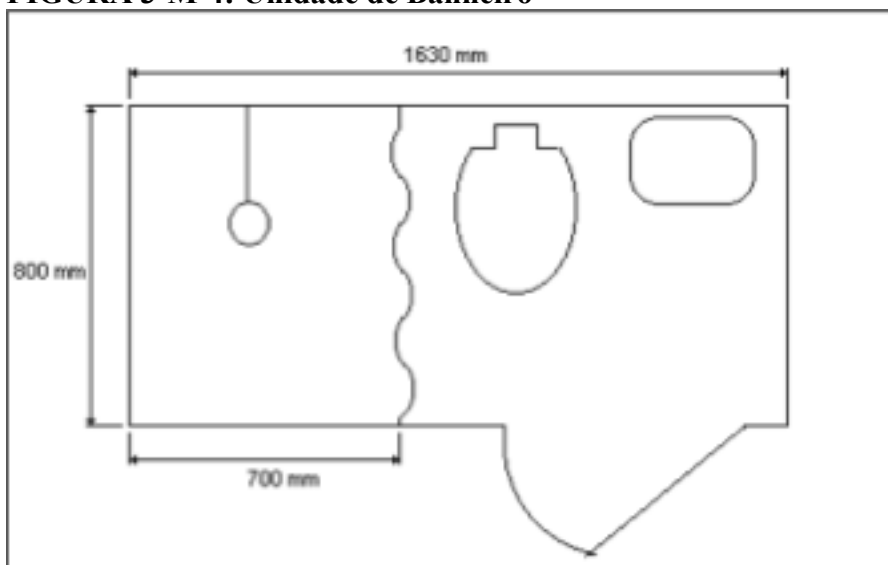
**FIGURA 3-M-3: Unidade Chuveiro com Área para Troca de Roupa**



## 10- UNIDADE DE BANHEIRO

- a) As unidades de banheiro devem ter área mínima de  $1,30 \text{ m}^2$ , sendo que as medidas mínimas do boxe são de  $0,7 \times 0,7 \text{ m}$ . A largura mínima da unidade de banheiro deve ser de  $0,8 \text{ m}$  (Figura 3-M-4).
- b) A unidade deve ser dotada de sistema de escoamento de água tanto no boxe do chuveiro quanto no restante da área, considerando-se que a água do chuveiro não pode transbordar para a parte externa do boxe.
- c) A Unidade de Chuveiro deve ser conforme o estabelecido no item 9 deste Anexo.

**FIGURA 3-M-4: Unidade de Banheiro**

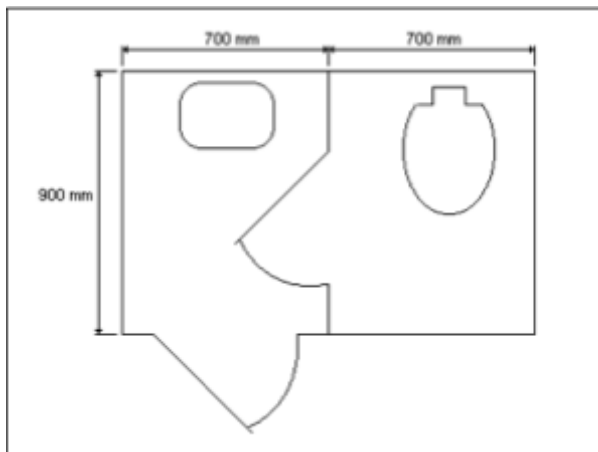


## 11- SANITÁRIO COLETIVO

- a) O sanitário coletivo mínimo deve ser formado por uma unidade sanitária e lavatório, tendo área mínima de  $1,26 \text{ m}^2$ , sempre considerando o uso simultâneo por mais de uma pessoa (Figura 3-M-5)
- b) O lavatório deve ser equipado com torneira de água corrente e dreno.
- c) Caso o lavatório seja do tipo coletivo, deve ser dimensionado considerando-se  $0,6 \text{ m}$  por pessoa.
- d) Cada módulo do lavatório coletivo deve possuir sua torneira própria, podendo um dreno servir a no máximo 5 módulos.
- e) Em frente a cada lavatório deve ser deixado um espaço livre mínimo de  $0,5 \times 0,6 \text{ m}$ .
- f) As unidades sanitárias deverão atender ao estabelecido no item 8 deste Anexo.
- g) As unidades de chuveiro deverão atender ao estabelecido no item 9 deste Anexo.
- h) As distâncias mínimas que deverão ser observadas entre as unidades do sanitário coletivo são as seguintes:
  - 1) Unidade sanitária em frente a unidade sanitária:  $1,0 \text{ m}$ ;
  - 2) Unidade sanitária em frente a unidade de chuveiro:  $1,0 \text{ m}$ ;
  - 3) Unidade sanitária em frente a lavatório:  $1,0 \text{ m}$ ;
  - 4) Unidade de chuveiro em frente a unidade de chuveiro:  $1,20 \text{ m}$ ;

- 5) Unidade de chuveiro em frente a lavatório: 1,20m;
- 6) Lavatório em frente a lavatório: 1,20m;
- 7) Lavatório em frente a antepara: 0,8m;
- 8) Unidade de chuveiro em frente a antepara: 0,8m; e
- 9) Unidade sanitária em frente a antepara: 0,8m.

**FIGURA 3-M-5: Sanitário Coletivo Mínimo**



## **12- RAMPA PARA EMBARQUE/DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS**

a) Deverá ser prevista pelo menos uma rampa, adequada às características da embarcação e ao local onde se efetua o embarque/desembarque de passageiros, para facilitar a entrada e saída dos passageiros.

b) A rampa deverá apresentar as seguintes características:

- largura mínima de 0,50 m;
- balaustrada (que pode ser removível) em pelo menos um dos bordos da rampa e com pelo menos 1 metro de altura;
- resistência suficiente para possibilitar a passagem das pessoas sem apresentar uma flexão significativa; e
- dispositivo antiderrapante no piso, o qual poderá consistir de travessões instalados no sentido transversal com espaçamento não superior a 0,50 m.

c) A rampa deverá, a princípio, estar disponível a bordo das embarcações. Os Capitães dos Portos, Delegados ou Agentes poderão, em função das características operacionais de determinados portos e das embarcações que o utilizam, autorizar que as rampas fiquem estivadas no cais.

## **13- SANEFAS**

Nas embarcações dotadas de janelas ou aberturas laterais que apresentem sanefas como dispositivo de fechamento para proteção dos passageiros contra intempéries (sol, chuva, vento etc), este dispositivo deverá atender aos seguintes requisitos:

- a largura máxima de cada seção da sanefa deverá ser de dois metros, de modo a facilitar a sua abertura em caso de emergência; e
- o dispositivo de fechamento e abertura das sanefas instaladas deve ser do tipo destravamento rápido, não sendo permitido o uso de materiais sujeitos à oxidação.