



**INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA
PROPOSTA DE MODELO *REGULATORY OVERSIGHT*
APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
TERRESTRES BRASILEIRA**

ABIMAEEL DE JESUS BARROS COSTA

**TESE DE DOUTORADO EM TRANSPORTES
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**FACULDADE DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES**

**INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA
PROPOSTA DE MODELO *REGULATORY OVERSIGHT*
APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
TERRESTRES BRASILEIRA**

ABIMAEEL DE JESUS BARROS COSTA

**ORIENTADOR: CARLOS HENRIQUE ROCHA
TESE DE DOUTORADO EM TRANSPORTES**

PÚBLICAÇÃO: T.D – 006/2016

BRASÍLIA/DF: SETEMBRO – 2016

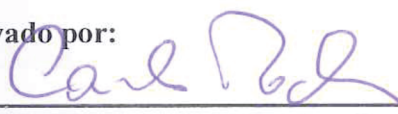
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES

INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA
PROPOSTA DE MODELO *REGULATORY OVERSIGHT*
APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES
TERRESTRES BRASILEIRA

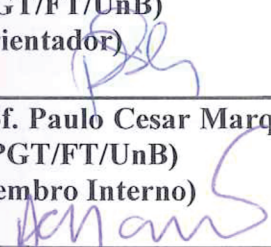
ABIMAEEL DE JESUS BARROS COSTA

TESE DE DOUTORAMENTO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM TRANSPORTES.

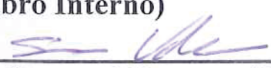
Aprovado por:




Prof. Carlos Henrique Rocha, Doutor, (Programa de Pós-Graduação em Transportes – PPGT/FT/UnB)
(Orientador)



Prof. Paulo Cesar Marques da Silva, Doutor, (Programa de Pós-Graduação em Transportes – PPGT/FT/UnB)
(Membro Interno)



Prof.ª Ana Claudia Farranha, Doutora, (Programa de Pós-Graduação em Transportes – PPGT/FT/UnB e Faculdade de Direito)
(Membro Interno)



Prof.ª Simone Uderman, Doutora, (Universidade do Estado da Bahia (UNEB))
(Membro Externo)

Prof. Eliezé Bulhões de Carvalho, Doutor, (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT)
(Membro Externo)

BRASÍLIA, 23 de setembro de 2016.

FICHA CATALOGRÁFICA

COSTA, ABIMAEEL DE JESUS BARROS

Inovação em Governança Regulatória: proposta de modelo *regulatory oversight* aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira

xvii, 345p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Doutor, Transportes, 2016).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Governança Regulatória

2. Infraestrutura de Transportes

3. Transportes Terrestres

4. *Regulatory Oversight*

I. ENC/FT/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

COSTA, A. J. B. (2016). Inovação em Governança Regulatória: proposta de modelo *regulatory oversight* aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira. Publicação T.D-006/2016, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 345p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Abimael de Jesus Barros Costa

TÍTULO DA TESE: Inovação em Governança Regulatória: proposta de modelo *regulatory oversight* aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira.

GRAU: Doutor ANO: 2016

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese de Doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Abimael de Jesus Barros Costa
SGAN 915, Módulo F, bloco B, apt. 101
Edifício Parque Norte Brasília – Asa Norte
70790-150 Brasília/DF – Brasil.
acosta@unb.br

“Em lugar da vossa vergonha, tereis dupla honra; e, em lugar da afronta, exultareis na vossa parte; por isso, na sua terra, possuirão o dobro e terão perpétua alegria.”
Bíblia (Isaías 61:7)

DEDICATÓRIA

A Deus, por renovar a sua misericórdia a cada manhã.
À minha mãe e à minha avó, por tudo que eu sou.

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores e às minhas professoras do Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT/FT/UnB), pelos conhecimentos adquiridos durante o Curso de Doutorado. Em especial, ao meu Orientador Prof. Doutor Carlos Henrique Rocha, pelo incentivo, pela motivação e pelo apoio incondicional para a conclusão desta Tese de Doutorado.

À Universidade de Brasília (UnB), por intermédio do Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT).

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela concessão da bolsa de estudos no exterior (BEX 9865-14-4).

À Universidade de Lisboa (UL), por intermédio do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), aos Professores Doutores Nuno Manuel Sessarego Marques da Costa e Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa.

À Universidade Politécnica de Madrid (UPM), por intermédio do Departamento de Transportes e Território (DTT), ao professor PhD José Manuel Vassallo.

Aos membros da Banca Examinadora, Prof. Doutor Paulo Cesar Marques da Silva, PPGT/FT/UnB, Prof.^a Doutora Ana Claudia Farranha, PPGT/FT/UnB e Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FDD/UnB), Profa. Doutora Simone Uderman, Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Prof. Doutor Elieze Bulhões de Carvalho, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Prof. Doutor Sérgio Ronaldo Granemann, Suplente, PPGT/FT/UnB.

Às Secretárias PPGT/FT/UnB, pela dedicação, pela paciência e pelo carinho dispensados a mim durante os anos do meu doutorado.

Aos meus colegas de doutorado e de mestrado em Transportes, pelos momentos inesquecíveis de convivência e aprendizado que passamos juntos.

Aos meus colegas professores, servidores técnicos e colaboradores do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) e do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), pelo incentivo durante os anos do meu doutorado.

À minha família, pelas ausências durante esses anos de doutorado.

A todos que, direta e indiretamente, contribuíram para a elaboração desta Tese, especialmente aos colegas do Grupo de Pesquisa sobre Economia dos Transportes (GPET).

RESUMO

COSTA, A. J. B. (2016). Inovação em governança regulatória: proposta de modelo *regulatory oversight* aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT). Universidade de Brasília (UnB).

Esta tese aborda o papel do órgão de Supervisão Regulatória; tem como objetivo geral o desenvolvimento de um modelo conceitual de Supervisão Regulatória aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira. Ainda que o custo logístico no Brasil é um dos fatores que afetam a competitividade do setor industrial e do agronegócio, investimentos em rodovias e ferrovias serão necessários, e o governo federal está apostando no modelo de concessões de rodovias e ferrovias. Essas parcerias entre o setor público e o privado (PPPs) requerem atenção especial durante todo o ciclo de vida da concessão, tendo em vista a necessidade de se mitigar os riscos e reduzir os custos de transação. Para a construção da proposta de modelo conceitual, foi considerado o *benchmarking* internacional dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O modelo conceitual proposto reúne os fundamentos, as dimensões, as perspectivas e as funções de um órgão de Supervisão Regulatória. Após a fase de desenvolvimento, o modelo foi validado por especialistas, profissionais, acadêmicos e executivos do Setor de Transportes. Os instrumentos de validação do modelo conceitual foram um roteiro de entrevista e um questionário destinado a executivos dos setores público e privado, além de um questionário destinado a especialistas, profissionais e acadêmicos. A técnica de análise utilizada foi a triangulação da combinação das metodologias *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA), *Analytic Hierarchy Process* (AHP), Análise da Matriz SWOT e Análise Textual Discursiva (ATD). O modelo conceitual propõe sete inovações na governança regulatória do Setor de Infraestrutura de Transportes Terrestres. Durante a fase de validação, foi realizado o pré-teste dos instrumentos e validado o modelo por 52 respondentes entres especialistas, profissionais e acadêmicos e 5 executivos foram entrevistados. A análise das entrevistas com os executivos indica que existe certa resistência à proposta de criação de órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, visto que mudanças institucionais serão necessárias, poder-se-á gerar mais burocracia nos processos, é uma ameaça à independência das agências reguladoras, e o órgão supervisor terá grande dependência da Presidência da República. Apesar dessa visão negativa, os resultados apontam, também, que é uma oportunidade de definição dos papéis dos atores institucionais do Sistema Regulatório Nacional, que a proposta retoma as discussões sobre o papel da supervisão regulatória no Brasil e é bem-vinda para o momento econômico do País, uma vez que passa confiança para o mercado. Por fim, os principais fatores condicionantes para implementação do modelo conceitual proposto são vontade política, burocracia, reconhecimento e fortalecimento das agências reguladoras, mudança cultural, mapeamento dos processos e competências, plano de transição em longo prazo, apoio institucional da alta administração, mobilização e participação social e participação do setor privado.

Palavras-chaves: Governança Regulatória; Infraestrutura de Transportes; Transportes Terrestres; Supervisão Regulatória.

ABSTRACT

COSTA, A. J. B. (2016). Inovação em governança regulatória: proposta de modelo *regulatory oversight* aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Transportes (PPGT). Universidade de Brasília (UnB).

The thesis discusses the role of the Regulatory Oversight Board. The overall aim of the thesis is the development of a conceptual model of Regulatory Supervision applied to Brazilian Land Transport infrastructure. The logistics costs in Brazil is one of the factors affecting the competitiveness of the industrial sector and agribusiness. Investments in roads and railways will be needed, however, the federal government is betting on the concession model of roads and railways. These partnerships between the public and private sectors (PPPs) require special attention throughout the major life cycle, in view of the need to mitigate risks and reduce transaction costs. For the construction of the conceptual model proposed have been taken into account the international benchmarking of the Organization's member countries for Economic Cooperation and Development (OECD). The conceptual model proposed meets the fundamentals, the dimensions, the prospects and the functions of a Regulatory Oversight Board. After the development phase, the model was validated with Experts, Professionals, Academicians and transport industry executives. validation instruments of conceptual model were a structured interview and a questionnaire to executives from the public and private sectors, as well as a questionnaire to experts, professionals and academics. The used analysis technique was triangulating the combination of methodologies Multiple-Criteria Decision Analysis (MCDA), Analytic Hierarchy Process (AHP), SWOT Matrix Analysis and Analysis Textual Discourse (ATD). The conceptual model proposes seven innovations in regulatory governance of the Land Transport infrastructure sector. During the validation phase, pre-test instruments were carried out, the model was validated by 52 respondents between experts, professionals and academics and 5 executives were interviewed. The analysis of interviews with executives indicates that there is some resistance by the proposed Regulatory Supervision organ creation in Brazil, as institutional changes will be required, which could generate more bureaucracy in the process, that threatens the independence of regulatory agencies, which the supervisory board will have great dependence of the Presidency. Despite this negative view, the results also indicate that it is an opportunity to define the roles of institutional actors of the National Regulatory System, the proposal follows the discussions on the role of regulatory oversight in Brazil that the proposal is welcome to the country's economic moment, as it passes confidence to the market. Finally, the main determining factors for implementation of the proposed conceptual model are political will, bureaucracy, recognition of regulatory agencies, cultural change, mapping the processes and skills, long-term transition plan, institutional support of senior management, social mobilization and participation, private sector participation and strengthening of regulatory agencies.

KeyWords: Regulatory Governance; Transport Infrastructure; Land Transport; Regulatory Oversight

ÍNDICE

Lista de Figuras	11
Lista de Quadros	12
Lista de Tabelas	13
Lista de Nomenclatura e Abreviações	14
1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Contexto	16
1.2. O problema e a sua sustentação	18
1.3. Justificativa	22
1.4. Objetivos geral e específicos	26
1.5. Metodologia	27
1.6. Estrutura da tese	29
2. REFORMA REGULATÓRIA	32
2.1. Considerações iniciais	32
2.2. Experiência internacional	39
2.3. Análise de Impacto Regulatório (AIR)	48
2.4. Análise de Risco Regulatório (ARR)	52
2.5. Ciclos da reforma regulatória do Brasil	53
2.6. Considerações finais	60
3. INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES NO BRASIL	63
3.1. Considerações iniciais	63
3.2. Ciclo de vida da concessão	67
3.3. Concessões rodoviárias e ferroviárias	84
3.4. Considerações finais	99
4. GOVERNANÇA REGULATÓRIA	100
4.1. Considerações iniciais	101
4.2. Boas práticas internacionais	102
4.3. <i>Regulatory Oversight</i>	110
4.4. <i>Status quo</i> brasileiro da governança regulatória	118
4.5. Considerações finais	137
5. MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO REGULATÓRIA	139
5.1. Considerações iniciais	139
5.2. Fundamentos	148
5.3. Dimensões	150
5.4. Perspectivas	157
5.5. funções	160
5.6. Considerações finais	162
6. VALIDAÇÃO DO MODELO CONCEITUAL	164
6.1. Considerações iniciais	164
6.2. Multiple-Criteria Decision Analysis (MCDA)	167
6.3. <i>Analytic Hierarchy Process</i> (AHP)	170

6.4.	Análise da Matriz SWOT	173
6.5.	Análise Textual Discursiva (ATD).....	174
6.6.	Pré-teste	175
6.7.	Percepção dos Especialistas, Profissionais e Acadêmicos	183
6.8.	Entrevista com Executivos	190
6.9.	Percepção dos Executivos	214
6.10.	Fatores Condicionantes.....	219
6.11.	Considerações finais	223
7.	CONCLUSÕES	226
7.1.	Diferencial	226
7.2.	Contributos	228
7.3.	Limitações	229
7.4.	Agenda para Estudos Futuros.....	229
	REFERÊNCIAS	231
	APÊNDICES	249
	Apêndice – 1 Processo de submissão da Tese ao Comitê de Ética em Pesquisa	250
	Apêndice – 2 Modelo do Roteiro de Entrevista da Tese e Termos de autorização	253
	Apêndice 3– Modelo do Questionário aos Executivos.....	257
	Apêndice 4 – Modelo do Questionário aos Especialistas, Profissionais e Acadêmicos.....	268
	Apêndice 5 – Proposta de Projeto de Lei do Sistema de Governança Regulatória Nacional..	273
	Apêndice 6 – Transcrição das entrevistas.....	279
	Apêndice 7 – Glossário de Termos sobre Supervisão Regulatória	340

Lista de Figuras

Figura 1.1 – Áreas do conhecimento relacionadas com o problema.....	23
Figura 1.2 – Relações entre os elementos fundamentais do transporte e as.....	23
Figura 1.3 – Lógica da construção dos procedimentos metodológicos da tese.....	29
Figura 1.4 – Fluxo lógico temporal do desenvolvimento da Tese.....	31
Figura 2.1 – Relação entre contrato de concessão e teorias explicativas.....	35
Figura 2.2 – Novo desenho institucional da política dos transportes no Brasil.....	56
Figura 3.1 – Determinantes das PPPs em economias emergentes.....	65
Figura 3.2 – Modalidades para provisão de infraestruturas e serviços.....	68
Figura 3.3 – A estrutura de uma PPP e suas relações.....	71
Figura 3.4 – Ciclo de vida de uma parceria público-privada.....	72
Figura 3.5 – Processo de decisão no desenvolvimento de uma infraestrutura.....	74
Figura 3.6 – Principais atividades da análise de qualidade do investimento.....	79
Figura 3.7 – Funções da gestão do contrato de PPP.....	82
Figura 3.8 – Visão Sistêmica do Ciclo de Vida de uma Parceria Público-Privada.....	84
Figura 3.9 – Mapa do Programa de Investimentos em Logísticas (PIL) de concessões de ferrovias federais.....	88
Figura 3.10 – Mapa do Programa de Investimentos em Logísticas (PIL) de concessões de rodovias federais.....	91
Figura 3.11 – Sistematização do processo do Leilão da BR 050.....	93
Figura 3.12 – Modelo conceitual de Matriz Lógica para avaliação de desempenho.....	95
Figura 3.13 – Técnicas de análise aplicadas à Matriz Lógica.....	99
Figura 4.1 – Atores do <i>status quo</i> da governança regulatória brasileira.....	121
Figura 4.2 – Cadeia de relações entre regulador, regulado e usuários.....	122
Figura 4.3 – Princípios básicos de governança corporativa.....	125
Figura 4.4 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública do TCU.....	130
Figura 4.5 – Componentes do modelo conceitual de governança pública utilizado pelo.....	131
Figura 4.6 – Tendências teóricas da governança do setor público.....	135
Figura 5.1 – Mapa cognitivo do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.....	143
Figura 5.2 – Modelo conceitual do sistema de governança regulatória nacional.....	145
Figura 5.3 – Modelo conceitual de Supervisão Regulatória.....	146
Figura 5.4 – Ambiente do modelo de Supervisão Regulatória.....	155
Figura 6.1 – Aplicação do modelo conceitual no setor de infraestrutura de transportes Terrestres.....	165
Figura 6.2 – Triangulação de métodos quantitativos e qualitativos.....	167
Figura 6.3 – Lógica do método <i>Multiple-Criteria Decision Analysis</i> (MCDA).....	168
Figura 6.4 – Estrutura Hierárquica do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.....	171
Figura 6.5 – Matriz da análise SWOT.....	174
Figura 6.6 – Resultado da AHP dos especialistas, profissionais e acadêmicos sobre as prioridades dos indicadores.....	189
Figura 6.7 – Resultado normalizado da AHP dos especialistas, profissionais e acadêmicos sobre as prioridades dos indicadores.....	190
Figura 6.8 – Matriz de comparação do Respondente A no software <i>Expert Choice</i>	214
Figura 6.9 – Prioridades de acordo com julgamento individual.....	215
Figura 6.10 – Resultado da Matriz dos Indicadores de Governança em Transportes.....	216
Figura 6.11 – Resultado da Matriz Normalizada dos Indicadores de Governança em Transportes.....	216

Figura 6.12 – Resultado da AHP das respostas dos executivos sobre as prioridades dos indicadores.....	217
Figura 6.13 – Análise de Sensibilidade dos Indicadores de Governança Regulatória	218

Lista de Quadros

Quadro 1.1 – Deficiências na Gestão de Contratos de Concessão de Infraestrutura Terrestre da ANTT.	21
Quadro 2.1 – Algumas publicações da OCDE sobre governança, regulação e transportes.	39
Quadro 2.2 – Aspectos centrais da experiência internacional com a Regulação de Infraestruturas de transporte.	48
Quadro 2.3 – Exemplo de técnicas e métodos dos conteúdos da AIR.	51
Quadro 2.4 – Experiência internacional sobre a implementação da AIR.....	52
Quadro 2.5 – Convergência das práticas contábeis internacionais com o Manual da ANTT. .	57
Quadro 3.1 – Oportunidades e ameaças do atual paradigma do modelo de PPPs.....	69
Quadro 3.2 – Diferenças entre a contratação tradicional e PPP.	70
Quadro 3.3 – Modelos de PPP da OCDE.	70
Quadro 3.4 – Custos, receitas e riscos componentes do cálculo do CPC.....	75
Quadro 3.5 – Principais requisitos apresentados na minuta de contrato de concessão.	81
Quadro 3.6 – Conjunto de ferrovias federais brasileiras concedidas.	87
Quadro 3.7 – Conjunto de rodovias federais brasileiras concedidas.	90
Quadro 3.8 – Indicadores qualitativos e quantitativos da Matriz Lógica.....	96
Quadro 3.9 – Matriz Lógica para avaliação de desempenho da concessão da rodovia BR 050.	98
Quadro 4.1 – Principais diferenças entre os modelos de Administração Pública: NPM e NPG.	101
Quadro 4.2 – <i>Benchmarking</i> internacional sobre os modelos de Supervisão Regulatória.	109
Quadro 4.3 – Lista de órgãos de Supervisão Regulatória internacionais.	117
Quadro 4.4 – Mapeamento da literatura sobre governança corporativa (continua.)	125
Quadro 4.5 – Breve mapeamento da literatura sobre governança do setor público.	134
Quadro 5.1 – Descrição do processo de construção do modelo conceitual de Supervisão Regulatória da Tese.	141
Quadro 5.2 – Proposta de composição dos membros do <i>Board</i> Independente e Consultivo.	147
Quadro 6.1 – Resumo dos métodos e das ferramentas de análise dos instrumentos de validação do modelo conceitual.	166
Quadro 6.2 – Uso da análise multicritério de decisão para validação de modelos.....	169
Quadro 6.3 – Indicadores de governança regulatória em transportes.....	170
Quadro 6.4 – Análise SWOT da implementação do modelo conceitual de Supervisão Regulatória.	181
Quadro 6.5 – Perfil dos respondentes por público-alvo e experiência na área de transportes.	184
Quadro 6.6 – Perfil dos respondentes por público-alvo e formação.	184
Quadro 6.7 – Perfil dos respondentes por público-alvo e atuação na área de transportes terrestres.....	185
Quadro 6.8 – Opinião dos respondentes sobre a aplicabilidade dos indicadores de governança	185
Quadro 6.9 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória.	188

Quadro 6.10 – Perfil dos executivos por função recorrente e experiência profissional.	191
Quadro 6.11 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória.	192
Quadro 6.12 – Opinião dos executivos sobre a aplicabilidade dos Indicadores de Governança Regulatória no Brasil.	193
Quadro 6.13 – Opinião dos executivos sobre a não aplicabilidade dos indicadores no Brasil.	194
Quadro 6.14 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Níveis de Supervisão Regulatória.	194
Quadro 6.15 – Comparação entre a percepção de respondentes	195
Quadro 6.16 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 1).	204
Quadro 6.17 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 2).	205
Quadro 6.18 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 3).	206
Quadro 6.19 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 4).	207
Quadro 6.20 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 5).	208
Quadro 6.21 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 6).	208
Quadro 6.22 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 7).	209
Quadro 6.23 – Análise SWOT da implementação do Modelo Conceitual à luz dos executivos entrevistados.	211
Quadro 6.24 – Relação entre as dimensões ameaças e fraquezas da Matriz SWOT e os Fatores Condicionantes	219

Lista de Tabelas

Tabela 6.1 Escala Numérica de Saaty	171
Tabela 6.2 Índices de Inconsistência Média (IAM)	173
Tabela 6.3 Índices de Consistência (IC) e Razões de Consistência (RC)	178
Tabela 6.4 Matriz de Comparação dos Pares a luz de cada dos indicadores.....	179
Tabela 6.5 Matriz Normalizada dos Indicadores de Governança em Transportes.....	180
Tabela 6.6 Matriz das Prioridades Médias Locais (PMLs) e Vetor de Prioridade Global (VPG)	181
Tabela 6.7 Resumo das Razão de Consistência (RC) individuais das respostas dos especialistas, profissionais e acadêmicos	189
Tabela 6.8 Matriz das Prioridades Médias Locais (PMLs) e Vetor de Prioridade Global (VPG)	216

Lista de Nomenclatura e Abreviações

AHP	<i>Analytic Hierarchy Process</i>
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANPET	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AR	Agências Reguladoras
ARR	Análise de Risco Regulatório
ATD	Análise Textual Discursiva
BACEN	Banco Central do Brasil
BRE	<i>Better Regulation Executive</i>
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
COFEMER	Comissão Federal de Melhoria Regulatória
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CSP	Custo Comparável do Setor Público
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i>
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
EP	Estradas de Portugal
EPL	Empresa de Planejamento e Logística
EVA	Valor Econômico Adicionado
GRR	Gestão de Risco Regulatório
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPI	Logistics Performance Index
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado Ao Setor Público
MCDA	<i>Multiple-Criteria Decision Analysis</i>
MF	Ministério da Fazenda
MPF	Ministério Público Federal
MT	Ministério do Trabalho
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade aplicada ao Setor Público
NPG	<i>New Public Governance</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PER	Plano de Exploração da Rodovia
PFI	Projetos de financiamento privado da infraestrutura

PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PPGT	Programas de Pós-graduação em Transportes
PPP	Parceiras Público-Privadas
PRN	Plano Rodoviária Nacional
PROCROFE	Programa de Concessões de Rodovias Federais
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
QFD	<i>Quality Function Deployment</i>
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A
RIU	<i>Regulatory Impact Unit</i>
SPE	Sociedade de Propósito Específico
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
VaR	<i>Value at risk</i>
VfM	<i>Value for Money</i>
VPL	Valor Presente Líquido
WACC	<i>Weighted Average Cost Of Capital</i>

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo introdutório, são apresentados os aspectos norteadores da tese. O contexto da pesquisa tem o foco na importância da infraestrutura de transportes terrestres para o desenvolvimento econômico brasileiro. O problema da investigação e a sua sustentação perpassam pela oferta de concessão de novos trechos rodoviários e ferroviários ao setor privado. Na sequência, são expostos os fatos e fatores que justificam a realização deste estudo. Os objetivos da pesquisa representam os caminhos para o alcance das respostas à problemática. As hipóteses teóricas da tese orientam o estudo para a construção do modelo conceitual a ser proposto. Por fim, a lógica da construção dos procedimentos metodológicos é apresentada na forma textual e em desenho.

1.1. CONTEXTO

Os investimentos em infraestrutura têm impactos positivos no crescimento econômico e na competitividade. Se forem consideradas as demandas logísticas e as do agronegócio brasileiro, destacam-se os investimentos em infraestrutura de transportes, em rodovias e ferrovias, devido ao crescimento do potencial de exportação do Brasil. Infraestrutura de transportes é um diferencial competitivo tanto para o setor privado como para o governo; porém, a promoção do crescimento sustentável da economia é um fator fundamental do papel do Estado.

O elevado custo logístico brasileiro está refletido no *ranking* global de logística do Banco Mundial *Logistic Performance Index* (LPI). O Brasil saiu da 42.^a posição, em 2012, para a 65.^a, em 2014 (World Bank, 2012; 2014). O estudo do LPI expõe os gargalos da infraestrutura logística do Brasil. Os gargalos do modo ferroviário brasileiro são não uniformidade de bitolas, falta de investimento, falta de planejamento em longo prazo, insegurança institucional e extensão da malha ferroviária (CNT, 2011 e 2012). Os gargalos do modo rodoviário brasileiro estão relacionados com a falta de fiscalização do excesso de peso do transporte de carga, a conservação e a manutenção dos trechos, as restrições de velocidades, as capacidades

das rodovias e a redução dos índices de acidentes (CNT, 2011, 2012 e 2013). Esse cenário joga luz na necessidade de revisão das regulamentações existentes bem como na necessidade de novos investimentos no setor.

No Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2012, é considerada a retomada de investimentos em infraestrutura de transportes, e o governo federal brasileiro estimou investir o montante que superou os 700 bilhões de reais. Como modelo de investimento, têm-se as Parceiras Público-Privadas (PPP), viabilizadas mediante contrato de concessão para novas rodovias e ferrovias federais (MT, 2014). Em 2015, na segunda etapa do PIL, foram previstos R\$ 198,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 69,2 bilhões entre 2015-2018, e R\$ 129,2 a partir de 2019 (MP, 2015); porém, das concessões selecionadas, somente 15 trechos de rodovias, BR-050/GO/MG entroncamento BR-040, BR-060/153/262/DF/GO/MG, BR-163/MT, BR-407/MS entroncamento BR230/MT, BR-163/MS-DIVISA MT/PR, BR-040/DF/GO/MG e BR-060 entroncamento BR-070/GO, foram leiloados, ficando 11 trechos em fase de desenvolvimento do projeto.

O governo federal lançou o PIL como um plano de concessões e com o intuito de contribuir para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Entre os desafios institucionais que o governo federal está enfrentando, estão a confiança do mercado, o comprometimento dos bancos e as crises econômica e política. Com o propósito de reverter esse cenário, ajustes no modelo econômico-financeiro das concessões foram realizados para atrair investidores privados. Entre os principais ajustes, destacam-se empréstimos subsidiados pelo governo.

Em 12 de maio de 2016, o Programa de Parcerias de Investimento (PPI) foi constituído por intermédio da Medida Provisória n.º 727/16; entre outros objetivos, o PPI é responsável por supervisionar as operações em que o Estado fará parcerias com a iniciativa privada para gerar investimentos em infraestrutura. O PPI será dirigido por uma secretaria-executiva. Além do presidente da República e do secretário-executivo do PPI, farão parte do Conselho os ministros da Casa Civil, Fazenda, Planejamento, Transportes, Meio Ambiente e o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Considerando o contexto do novo modelo de concessões para rodovias e ferrovias federais, é relevante discutir possíveis inovações nas relações entre o governo, a agência reguladora, as concessionárias e os usuários. Estudos que abordem a proposta de um modelo conceitual com boas práticas de governança regulatória para o setor de infraestruturas transportes terrestres do

Brasil são incipientes. Tais abordagens podem ser discutidas à luz da *The New Public Governance* (Osborne, 2010), *Innovations in Governance* (Moore e Hartley, 2008) e da *Theory of Collaborative Advantage* (Vangem e Huxham, 2010).

Então, considerando, ainda, a exposição em tela, a discussão entre governança e regulação mostra-se relevante; porém, discutir a inter-relação público/privado assume distintas perspectivas – política, regulação, mercado e/ou social – objetivando impasses decorrentes de novos marcos legais, redesenho institucional e o papel da Supervisão Regulatória (*Regulatory Oversight*).

1.2. O PROBLEMA E A SUA SUSTENTAÇÃO

O objeto de estudo desta tese é a Supervisão Regulatória (*Regulatory Oversight*). No paradigma atual das concessões de infraestrutura, cada parte interessada toma decisão individual baseada nas suas competências institucionais. Dessa forma, a seguir, apresentam-se o problema e a sua sustentação.

O Estado tem por obrigação maximizar o bem-estar social. A adequada infraestrutura de transportes está inserida nesse contexto. O termo transporte é empregado para designar o deslocamento para trabalho, escola, atividades de lazer, compras, encomendas, cargas, entre outras utilidades da vida cotidiana (Magalhães, Aragão e Yamashita, 2014). Nesta tese, discutem-se o novo paradigma de governança e a regulação, Supervisão Regulatória, aplicados às concessões de infraestrutura de transportes terrestres. O Estado oferta infraestrutura de saúde, educação, energia, saneamento básico, presídios, edifícios públicos e transporte. Os principais modais de transportes são portuário, aéreo, dutoviário, terrestre e aquaviário. O modo terrestre está dividido em rodovias e ferrovias, que representa o recorte desta tese.

A infraestrutura ferroviária brasileira, que está disponível, segundo o Ministério dos Transportes (MT) (2014), tem a extensão de, aproximadamente, 28.190 mil quilômetros. Para o tamanho do território brasileiro, 8.515.767,049 km², quando comparado a países da Europa e aos Estados Unidos (226,612 mil quilômetros), da rede ferroviária brasileira não é suficiente; contudo, o gargalo brasileiro no modo ferroviário é a competitividade e a governança. A

literatura de transportes indica que o modo ferroviário é mais indicado para transporte de cargas de grandes volumes e a longas distâncias, podendo, dessa forma, minimizar o impacto nas rodovias. Portanto, para ser mais competitivo, o modo ferroviário necessita superar alguns entraves como a necessidade de maior regulamentação, os investimentos, as tecnologias, os problemas físicos e operacionais, as invasões de faixa de domínio, as passagens em nível crítico e a falta de pessoal especializado (CNT, 2011).

A infraestrutura rodoviária brasileira está distribuída em rodovias federais, recorte de estudo desta tese, estaduais e municipais. Segundo DNIT (2015), a malha rodoviária total disponível é de, aproximadamente, 1,721 milhões de quilômetros, sendo pavimentadas 211 mil quilômetros, não pavimentadas 1,352 milhões de quilômetros e planejadas 158, mil quilômetros. Esse total de rodovias ainda pode ser dividido por ente federativo, o governo federal, 120 mil quilômetros, os estados, 262 mil quilômetros e os municípios detêm 1,339 milhões de quilômetros, aproximadamente (DNIT, 2015).

As rodovias, ao longo das últimas décadas, ganharam destaque na mídia e relevância para a matriz de transportes, o desenvolvimento econômico e a logística brasileira na movimentação de cargas e passageiros; porém, existe um contraste de qualidade entre as rodovias não concedidas e as concedidas. Segundo a CNT (2014), a qualidade da geometria da via, a pavimentação, a sinalização e os serviços de apoio nas rodovias concedidas são superiores às rodovias não concedidas. Somam-se a isso reduzidos investimentos visando à manutenção e à melhoria das rodovias federais, contudo as concessões de rodovias sob a responsabilidade do governo federal, estadual e municipal representam, aproximadamente, somente 10% da malha pavimentada (DNIT, 2015).

Do que foi exposto, é possível inferir que há uma tendência do setor privado a assumir novos projetos de infraestrutura ferroviária e rodoviária no Brasil; no entanto, a dicotomia entre público e privado, quando relacionada à infraestrutura de transporte terrestre concedida, pressupõe compreensão robusta sobre regulação e governança. Ao se fazer alusão à regulação, à governança e aos transportes, dialogar com as inovações governamentais de gestão regulatória é relevante. Além disso, o cenário macroeconômico sinaliza escassez de recursos públicos e crises financeira e orçamentária mundiais, sendo o paradigma das PPPs uma alternativa de muitos governos nas últimas décadas.

As parcerias entre o setor público e o setor privado podem ter o formato de prestação de serviços, privatização e concessão. A década de 1990 é o marco inicial das concessões de rodovias ao setor privado no Brasil. Atualmente, no País, o órgão concedente e regulador das concessões de infraestruturas rodoviárias é a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A análise de uma PPP em infraestrutura de transporte envolve a identificação do projeto, a viabilidade econômica, o processo de contratação e a gestão nas perspectivas do público e do privado (Grilo, 2008).

O papel da governança das infraestruturas de transporte envolve a cadeia das relações entre o Poder Público, a Agência Reguladora, o Usuário e a Concessionária (Câmara, 2006).

A inclusão efetiva dos usuários na tomada de decisão sobre atrasar ou adiar algum macroprocesso durante a fase de operação da concessão será um desafio para esse novo paradigma, visto que a contribuição dos usuários, atualmente, é realizada por meio de audiências ou consultas públicas, as quais não são suficientes para equilibrar a divisão de poder entre os interessados na concessão, sendo necessária decisão colaborativa vantajosa para todos os principais interessados na concessão.

Além da efetividade das audiências ou consultas públicas, durante a execução contratual das concessões, a indefinição das regras sobre revisão e alocação de riscos pode contribuir para solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro bem como indenizações por parte dos concessionários. Garcia (2011), ao estudar o tema, salienta que as concessões brasileiras foram aperfeiçoadas em relação à revisão e à alocação de riscos, mas ainda são necessários ajustes no modelo regulatório, como a inclusão de Taxa de Desconto baseada no Fluxo de Caixa Marginal a partir do *Weighted Average Cost Of Capital* (WACC) (Garcia, 2011; Caldeira, 2014). Rocha (2014) critica a adoção do WACC e indica como alternativa o uso do Valor Econômico Adicionado (EVA) para compor o cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR).

Os ajustes necessários para a modernização regulatória da área de transportes terrestres demandam novas regulamentações. A experiência brasileira com a implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) das regulamentações se restringe a somente algumas Agências Reguladoras Federais (ARs), todavia, na área de infraestrutura de transporte, esse tema é recente. Além disso, o tema da Gestão de Riscos Regulatório é pouco explorado pelas Agências Reguladoras (AR), segundo Tribunal de Contas da União (TCU) (2015).

O TCU, entre 2005 a 2014, realizou estudos sobre o controle externo das agências reguladoras abordando questões a respeito do setor de rodovias e de ferrovias e, ao concluí-los, destacou as principais deficiências internas e externas da atuação da ANTT no controle da execução contratual das concessões rodoviárias e ferroviárias. No **Quadro 1.1**, a seguir, consta a sistematização dos apontamentos do TCU.

Quadro 1.1 – Deficiências na Gestão de Contratos de Concessão de Infraestrutura Terrestre da ANTT.

Concessões rodoviárias	Concessões ferroviárias
<ul style="list-style-type: none"> • Inexatidão quanto ao nível de serviço requerido. • Informações insuficientes sobre as medições de tráfego. • Não previsão de abertura do capital social da concessionária. • Ausência de penalidades contratuais diante do descumprimento de requisitos operacionais. • Não repasse de multas cobradas diante do atraso no cumprimento do cronograma de obras. • Falta de acompanhamento dos valores e quantitativos orçados de novos investimentos. • Inconsistências no cálculo da depreciação. • Não apropriação das receitas acessórias em prol da modicidade tarifária. • Falta de monitoramento do tráfego real das rodovias concedidas. • Procedimentos internos morosos e ineficientes. • Obscuridade na tomada de decisões por falta de transparência e de fundamentação técnica robusta. • Baixa participação e controle social. • Ausência de processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não alcance das metas estabelecidas nos contratos de concessão e de arrendamento. • Queda na qualidade dos serviços prestados diante da significativa redução de mão de obra pelas concessionárias. • Indisponibilidade de informações operacionais. • Ausência de punições diante do não cumprimento de metas contratuais. • Realização de transferência de concessão sem prévio procedimento licitatório. • Desconhecimento do plano trienal de investimentos das concessões ferroviárias por parte do ente regulador. • Estabelecimento de critério distinto ao previsto em contrato para avaliação do cumprimento de metas. • Aprimoramento da regulamentação sobre transporte de cargas especiais e produtos perigosos. • Desincorporação de trechos da malha ferroviária. • Procedimentos internos morosos e ineficientes. • Obscuridade na tomada de decisões por falta de transparência e de fundamentação técnica robusta. • Baixa participação e controle social. • Ausência de processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em TCU (2005; 2007; 2011; 2015)

Para êxito nos desafios de governança e regulação, torna-se necessário um modelo sistêmico de supervisão regulatória aplicado à realidade brasileira, o qual possa contribuir para minimizar os custos de transação, os riscos, as perdas financeiras, as assimetrias de informação, os conflitos de interesse e, ainda, transmitir credibilidade aos diversos *stakeholders*. A partir da problemática apresentada, esta tese se propõe a responder o seguinte questionamento: **“Quais fatores considerar na construção e na implementação de um modelo conceitual de Supervisão Regulatória no Brasil?”**.

1.3. JUSTIFICATIVA

Estudos voltados ao tema transporte no Brasil são recentes, iniciando-se no século XX, assim, consta, nesta tese, uma proposta de modelo conceitual de Supervisão Regulatória, inédita no Brasil, como um novo paradigma de governança e regulação. Esse modelo conceitual deve ser colocado em discussão com o intuito de contribuir para a mitigação dos custos de transação, dos riscos e dos impactos negativos da operação da concessão no orçamento estatal. De acordo com Pereira (2013), em finanças públicas, a regra de ouro refere-se à ideia de que é aceitável um déficit público que não exceda o valor dos investimentos. Esse conceito é importante, uma vez que introduz o debate sobre o possível impacto no déficit das contas públicas dos investimentos em infraestruturas. Esse fato reforça a contribuição do debate sobre a Supervisão Regulatória.

O tema Supervisão Regulatória é pouco estudado no Brasil (Peci 2010; 2011), mas o seu *benchmarking* internacional já está consolidado. Nos programas de pós-graduação em Transportes brasileiros sobre esse prisma, não foram encontradas pesquisas anteriores. Esse fato é um indício do ineditismo desta tese e da proposta de modelo conceitual de *Regulatory Oversight*.

Esse tema está relacionado com áreas como sociologia, economia, administração, contabilidade, engenharia, geografia, direito, entre outras (Magalhães, Aragão e Yamashita, 2014).



Figura 1.1 – Áreas do conhecimento relacionadas com o problema.
 Fonte: elaborada pelo autor, base em Magalhães, Aragão e Yamashita (2014)

Ampliando essa abordagem, o sistema de transporte envolve o sujeito, o meio e o objeto, os quais representam os determinantes do fenômeno transporte (Magalhães, Aragão e Yamashita, 2014). A tese se debruçou sobre o meio de transporte, em destaque na Figura 1.2, que, segundo Magalhães, Aragão e Yamashita (2014), efetivamente transporta o objeto fazendo uso das infraestruturas disponíveis, considerando que a finalidade do transporte é a satisfação de uma expectativa individual ou coletiva. Na Figura 1.2 consta o desenho do fenômeno estudado como um sistema em que os elementos fundamentais do transporte são apresentados.

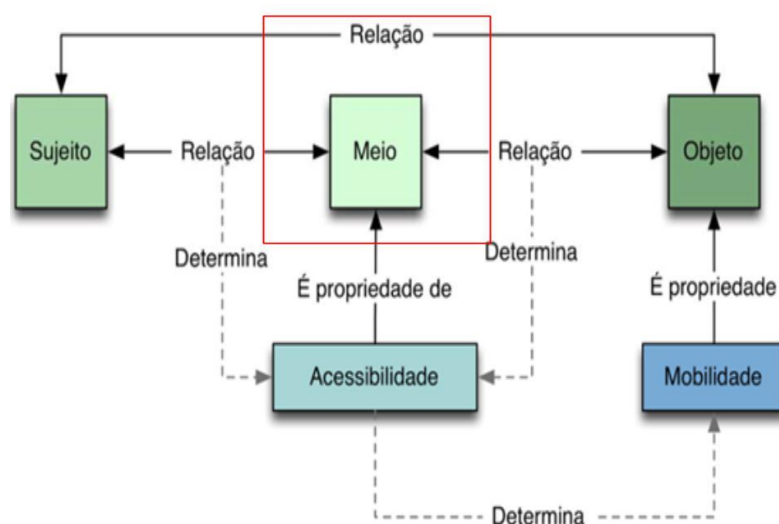


Figura 1.2 – Relações entre os elementos fundamentais do transporte e as propriedades fundamentais do meio e do objeto de transporte.
 Fonte: adaptado de Magalhães, Aragão e Yamashita (2014, p. 9) baseado em Magalhães (2010).

O fenômeno transporte é carregado de intencionalidade, ou seja, ocorre por uma razão, uma vontade ou um propósito (Magalhães, Aragão e Yamashita, 2014). No caso desta tese, o esforço foi sistematizar a contribuição das infraestruturas de transportes terrestres, tendo em vista a necessidade de ampliação e manutenção dos investimentos destinados ao setor, que, atualmente, por razão do crescimento econômico nacional, demanda cada vez mais investimentos, diferentemente do passado que a principal necessidade foi a ocupação do território brasileiro.

No que se refere à retomada de investimentos em infraestrutura de transportes, o governo federal, em agosto de 2012, lançou o PIL. Esse programa incorporou um novo modelo econômico das PPPs, o menor pagamento de pedágio no leilão por trecho, com a expectativa de ganhar o setor privado. Esse novo modelo de concessões é bem similar aos projetos de Financiamento Privado da Infraestrutura (PFI) adotados no Reino Unido. Como exemplo, esse novo modelo não permitirá o monopólio das linhas, no caso dos transportes ferroviários. O governo federal almejava que o setor privado tivesse interesse pelo novo modelo de concessões propostos, considerando que essas novas concessionárias deverão investir em material rodante, infraestrutura, superestrutura, sinalização, oficinas, telecomunicações e capacitação de pessoal, todavia esse modelo não foi bem aceito pelo mercado e foi um fracasso.

As parcerias público-privadas no Brasil são similares às iniciativas de financiamento privado da infraestrutura de transportes do Reino Unido. O PFI mais utilizado no Reino Unido é o tipo de projeto em que o setor público compara serviços do setor privado, ou seja, o privado faz o investimento, e o governo paga pela entrega dos serviços. Esse modelo é conhecido como DBFO (*design, build, finance, operate*); nesse caso, o setor privado desenha, constrói, financia e faz a operação do ativo baseado nas especificações do setor público. Nesse modelo, o pagamento pelo setor público somente acontece quando é comprovado o desempenho de acordo com os critérios estipulados pelo contrato de concessão (Archanjo, 2006).

Os projetos de PFI necessitam envolver a sustentabilidade econômico-financeira e a transferência de risco ao setor privado como forma de o governo atingir *Value for Money* (VfM). O *Value for Money* é o custo estimado durante o ciclo de vida do contrato de concessão. O VfM é calculado como valor presente líquido mediante custos futuros a preços presentes e deverá ser mais baixo que o custo estimado na forma de aquisição tradicional do

serviço (Archanjo, 2006). Portanto, fica evidente a complexidade da gestão das concessões e que o governo deve investir em modelos de governança que orientem o monitoramento dos contratos.

O Reino Unido, por ter desenvolvido amplo programa de parcerias e normatização contábil, sendo essas iniciativas aplicadas às concessões de infraestrutura, tornou-se referência internacional replicada em diferentes países. Nesse contexto, as informações contábeis tornam-se relevantes visto que a ciência contábil tem como objetivo o estudo do patrimônio da entidade e da sua composição e variação (MCASP, 2011). Esse fato reafirma a interdisciplinaridade da pesquisa, pois o tema envolve conhecimentos de engenharia civil, economia, administração, contabilidade, entre outros.

No tocante à gestão da regulação, a disponibilidade de diversos dados por parte dos regulados é fundamental para reduzir os riscos da concessão. Se o regulador obtiver bancos de dados de grande confiabilidade sobre os mercados em que operam, toda a sociedade ganha com esse tipo de *accountability*. A governança regulatória é uma ferramenta institucional para a redução dos riscos e das incertezas. Em tempo de crises econômicas mundiais, a Supervisão Regulatória pode contribuir para o processo de monitoramento e avaliação do ciclo de vida da concessão.

Primeiramente, o objetivo principal da Supervisão Regulatória é a melhoria da qualidade regulatória, tornando-a menos onerosa e mais eficiente, bem como corrigir e inibir falhas da regulação (Proença, 2009; Azemendi, 2010; Peci, 2010; Ribeiro, 2010; Saraiva, 2010; Peci, 2011; Carvalho, 2012).

Um segundo ponto importante é que a modernização da gestão do Sistema Regulatório Brasileiro passa pela redução dos custos regulatórios, os quais oneram o setor privado e a sociedade. O modelo internacional de Supervisão Regulatória representa um instrumento de fortalecimento institucional da atividade regulatória. Esse modelo permite difundir boas práticas regulatórias, como a AIR (Hammani, Ruhashuankiko e Yehomue, 2006; Proença, 2009; Reside, 2009; Peci, 2011; Sharma, 2012; Fernandez *et al.*, 2015).

Assim sendo, a utilidade desta tese pode ser discutida na ótica de diversos interessados, como as concessionárias, as agências reguladoras, as instituições de pesquisa e fomento, a academia, as organizações profissionais e, por fim, a sociedade. Cada interessado terá a oportunidade de utilizar os achados da pesquisa de maneira a atender a suas necessidades.

Outros fatores, também, justificam o desenvolvimento desta investigação:

- (i) A modernização da governança regulatória no Brasil (Archanjo, 2006; Câmara, 2006; Nobre, 2006; Morais, 2007; Grilo, 2008; Gomide, 2011; Rocha, Reis e Cavalcante, 2010; Melo, 2012; TCU, 2014; 2015);
- (ii) Programa de Investimentos em Logística (PIL) (MT, 2014; MP, 2015);
- (iii) As novas concessões para rodovias e ferrovias federais (Correia, 2011; ANTT, 2014);
- (iv) Custo do transporte (Arruda, 2010; Costa, Abreu, e Rocha, 2008);
- (v) As demandas da sociedade por transporte (Magalhães, Aragão e Yamashita, 2014; Costa, 2007);
- (vi) As externalidades positivas (Fernandez *et al.*; 2015; Sharma, 2012, Reside, 2009 e Hammani, Ruhashuankiko e Yehomue, 2006); e
- (vii) As características da infraestrutura de transportes (Müller, 2010; Oliveira e Turolla, 2013; Silva *et al.*, 2013).

1.4. OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral da pesquisa é construir um modelo conceitual de supervisão regulatória aplicado à infraestrutura de transportes terrestre brasileira.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, serão necessários atingir os seguintes objetivos específicos.

- I. Incorporar as boas práticas do *benchmarking* internacional na proposta de modelo conceitual Supervisão Regulatória.
- II. Destacar as inovações da proposta de modelo conceitual de supervisão regulatória aplicado à infraestrutura de transportes terrestre brasileira.
- III. Apresentar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da proposta de implementação de um modelo de Supervisão Regulatória no Brasil.

1.5. METODOLOGIA

Para que se consiga cumprir os objetivos da pesquisa enunciados anteriormente, são necessários a descrição da metodologia da pesquisa bem como o delineamento claro dos métodos e das técnicas a serem adotados. Os métodos e as técnicas metodológicas proporcionam respostas à problemática que foi apresentada (Gil, 2010 e Lakatos e Marconi, 2010).

Os procedimentos metodológicos desta tese estão divididos em três fases. A primeira fase tem sete etapas sobre revisão de literatura internacional e nacional, sendo abordados:

- (i) Regulação, governança e supervisão regulatória;
- (ii) PPPs e concessões;
- (iii) Concessões ferroviárias e rodoviárias;
- (iv) Indicadores de governança regulatória para o setor de transportes;
- (v) Indicadores de AIR e Gestão de Risco Regulatório (GRR);
- (vi) *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA);
- (vii) *Analytic Hierarchy Process* (AHP);
- (viii) Análise de SWOT; e
- (ix) Análise Textual Discursiva (ATD).

A segunda fase consiste no desenvolvimento do modelo conceitual de supervisão regulatória e tem quatro etapas:

- (i) Construção dos fundamentos: identificar os conceitos que fundamentarão o modelo de supervisão, ou seja, conceitos que expressarão as principais características do modelo;
- (ii) Construção das dimensões: definição do ambiente, da visão e dos macroprocessos;
- (iii) Definição das perspectivas: definição das características passíveis de mensuração quantitativa e qualitativa, mediante da utilização de indicadores de desempenho; e
- (iv) Descrição das funções do modelo: definição das funções de supervisão.

A terceira fase refere-se à validação do modelo e contém cinco etapas:

- (i) A visão sistêmica do modelo conceitual por especialistas;
- (ii) A visão sistêmica do modelo conceitual por Executivos;
- (iii) A construção dos níveis de supervisão regulatória;

- (iv) A definição dos indicadores quantitativos e qualitativos; e
- (v) Os fatores condicionantes para a implantação do modelo conceitual de supervisão regulatória.

A validação do modelo conceitual foi realizada da seguinte forma:

- 1) Pré-teste aplicado ao acadêmico do *Transportation Research Center* (TRANSyT) da Universidade Politécnica de Madrid, o Prof. PhD José Manuel Vassallo, pela disponibilidade e experiência internacional sobre o tema de governança e gestão de infraestruturas de transportes concedidas (Etapas I e IV – Fase III);
- 2) Entrevista e aplicação de questionário aos sete membros do *Board* Consultivo Independente sugerido no modelo conceitual (Etapas II, III e IV – Fase III):
 - a) um representante da Casa Civil da Presidência da República;
 - b) um representante do Ministério da Fazenda;
 - c) um representante do Ministério do Planejamento;
 - d) um representante da Agência Reguladora (Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT));
 - e) um representante das Concessionárias (Confederação Nacional dos Transportes (CNT));
 - f) um representante dos Usuários (Ministério Público Federal (MPF));
 - g) um representante da Academia (Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)).
- 3) Aplicação de um questionário a Especialistas, Acadêmicos e Profissionais do Setor de Transportes Terrestres (Etapas II, III e IV – Fase III).

Na Figura 1.3 – consta a lógica da construção do modelo conceitual de governança para o setor de transportes.

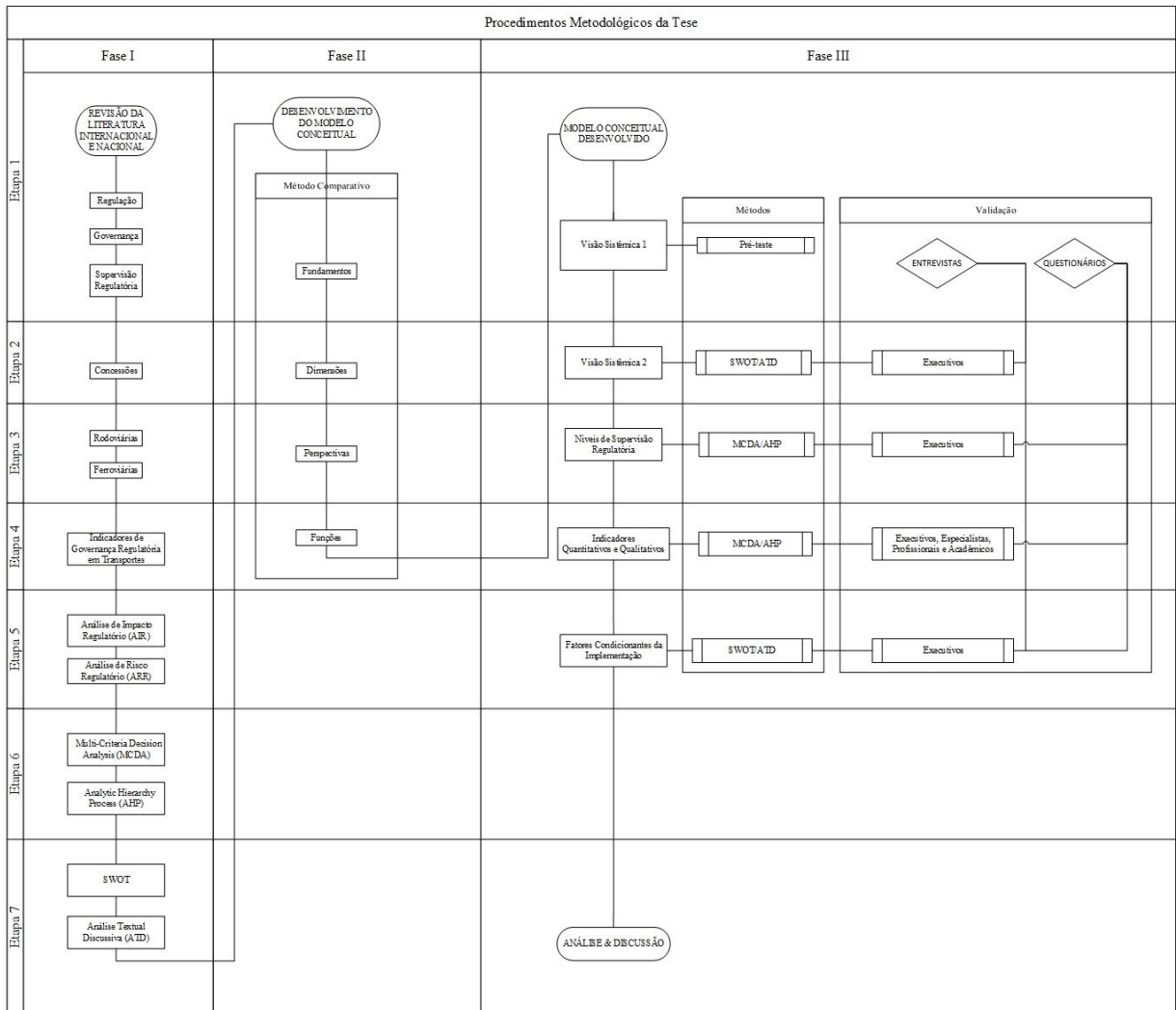


Figura 1.3 – Lógica da construção dos procedimentos metodológicos da tese.

1.6. ESTRUTURA DA TESE

No Capítulo 1, apresentam-se na introdução da tese, o breve contexto do tema tratado; a exposição do problema e a sua sustentação, as justificativas para a escolha do recorte da pesquisa, os objetivos a serem alcançados, os quais dão suporte às respostas ao problema proposto, as hipóteses formuladas como pilares desta tese, o desenho metodológico da investigação, e, por fim, a estrutura da tese.

No Capítulo 2, são apresentados aspectos da reforma regulatória no Brasil e no mundo, com destaque para o processo de implementação da AIR em alguns países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como o *benchmarking* regulatório do Brasil.

O Capítulo 3 trata dos modelos de concessões ferroviárias e rodoviárias adotados no Brasil nas últimas décadas, além de apresentar em detalhes o ciclo de vida de uma concessão.

No Capítulo 4, são descritas as boas práticas de governança regulatória em nível internacional, dando maior destaque para experiências com modelos de *Regulatory Oversight*. Além disso, em nível nacional, é apresentado o *status quo* da governança regulatória no Brasil.

No Capítulo 5, consta a sistematização do modelo conceitual de Supervisão Regulatória desenvolvido sobre quatro pilares nesta tese: os fundamentos, as dimensões, as perspectivas e as funções.

No Capítulo 6, a validação do modelo conceitual é apresentada em três partes; a primeira, representa o pré-teste dos instrumentos construídos para a validação do modelo; na segunda, são detalhados os métodos quantitativos e qualitativos utilizados na validação do modelo conceitual; e, na terceira e última etapa, constam a percepção dos executivos e especialistas sobre a proposta de modelo conceitual bem como os fatores condicionantes para a implementação do modelo conceitual no Brasil.

Por fim, no Capítulo 7, são apresentadas as conclusões da tese com destaque para o diferencial da investigação, os contributos da tese, as limitações e a agenda para estudos futuros. Na Figura 1.4, consta o fluxo lógico temporal do desenvolvimento da tese.

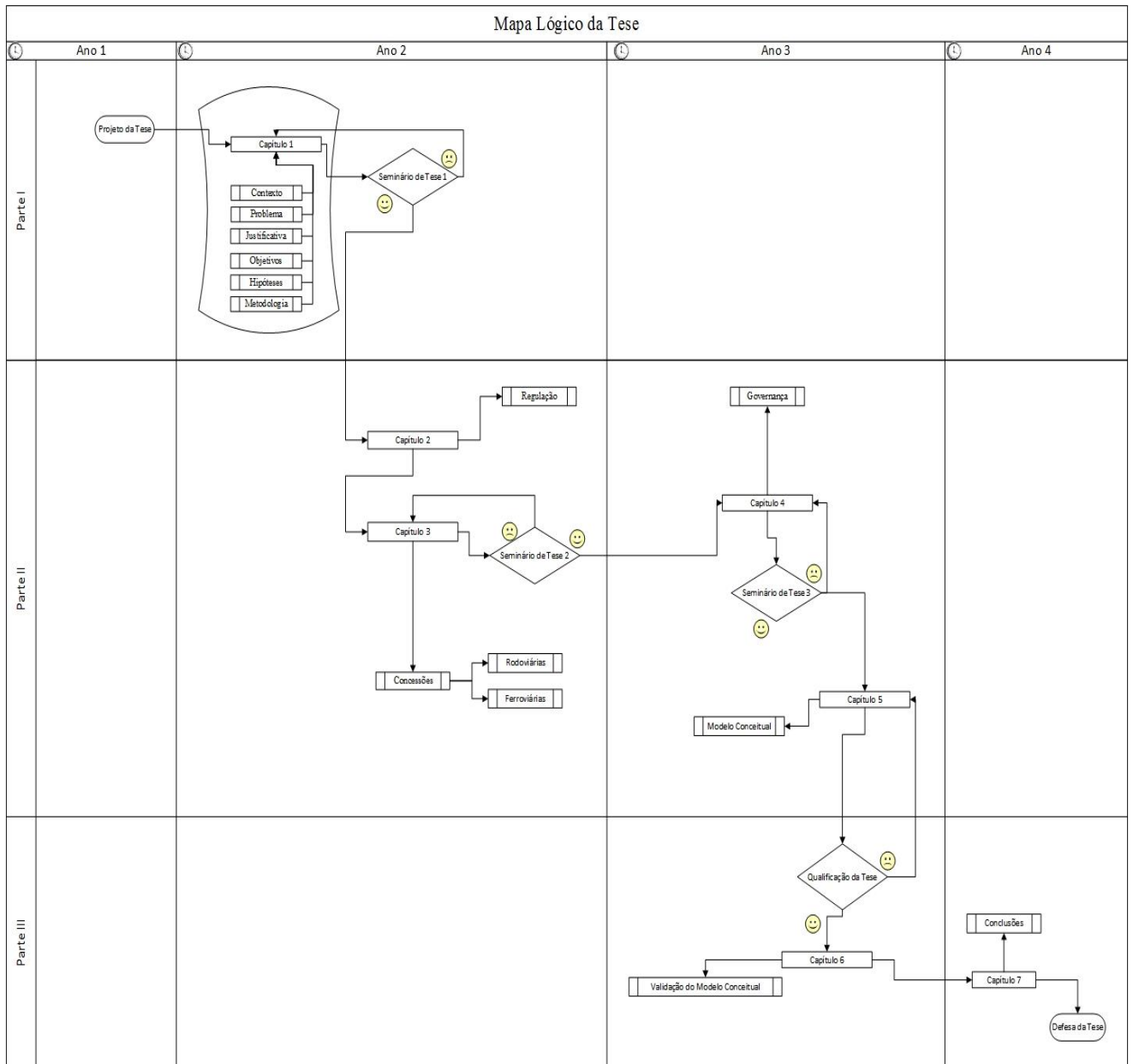


Figura 1.4 – Fluxo lógico temporal do desenvolvimento da Tese.

2. REFORMA REGULATÓRIA

Neste capítulo, são apresentados os ciclos da reforma regulatória para que se compreendam as mudanças de paradigmas da teoria da regulação econômica. A experiência internacional de alguns países é relatada para mostrar os ciclos da reforma regulatória em diferentes contextos geopolíticos. A última onda da reforma regulatória disseminou os métodos de AIR e de ARR, também, abordados neste capítulo. São apresentados também os ciclos da reforma regulatória no contexto brasileiro.

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para Azumendi (2010), os ciclos da reforma regulatória significaram maior participação do setor privado em setores estratégicos do governo. Os processos da reforma regulatória foram embasados pela corrente teórica *New Public Management* (NPM) até a década de 1990; após esse período, a corrente teórica *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2010) ganhou força no Reino Unido (UK) e grande parte dos países que adotaram o modelo de AIR, o implementaram com reformas regulatórias voltadas a políticas regulatórias baseadas em resultados e avaliação. Azumendi (2010) ressalta, ainda, os ciclos da reforma regulatória em três etapas:

- Desregulação (anos 1970 a metade dos anos 1990): principal característica foi a redução da burocracia e da regulação, com destaque para o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido (UK).
- Melhoria Regulatória (segunda metade dos anos 1990 a primeira metade dos anos 2000): principal característica foi redução de custos administrativos das regulamentações.
- Gestão Regulatória (a partir da segunda metade dos anos 2000): principal característica foi uso da AIR para tomada de decisões sobre política regulatória.

Os princípios básicos da regulação econômica até os anos 1970 estavam fundamentados na análise tradicional do bem-estar social, baseada na obra de Adam Smith. Existem várias maneiras de se regular um mercado, e a teoria econômica clássica defende que a livre

concorrência exerce a melhor forma de regulação do mercado; entretanto, existem mercados em que a concorrência não oferece, necessariamente, uma melhora. Esse é o caso dos serviços públicos de infraestrutura, sujeitos a falha de mercado conhecida como monopólio natural. Randall (1987) afirma que serviços regulados por agências públicas possuem essas características de monopólio natural.

As causas do surgimento de um monopólio natural são exemplificadas na Teoria dos Monopólios Naturais (Rosseti, 1997): i) os investimentos apresentam elevada intensidade de capital, com grande prazo de maturação, o que envolve condições financeiras adequadas para mitigar riscos provocados pelo descasamento entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma de pagamento do financiamento; e ii) investimentos em ativos, com elevado grau de especificidade e custos irrecuperáveis.

O monopólio natural ocorre quando o mercado, por suas próprias características, exige a instalação de grandes plantas industriais, que operam normalmente com economias de escala e custos unitários bastante baixos, possibilitando a empresa cobrar preços baixos por seu produto, o que acaba praticamente inviabilizando a entrada de novos concorrentes; existem ainda, os monopólios estatais em setores considerados estratégicos ou de segurança nacional (Rosseti, 1997; Vasconcellos e Garcia, 2003).

Então, o monopólio natural, geralmente regulamentado pelo governo, é uma situação de mercado em que os investimentos necessários são muitos elevados, e os custos marginais são muito baixos. Além disso, podem ser caracterizados, também, por serem bens exclusivos e com muito pouca ou nenhuma rivalidade (Rosseti, 1997; Vasconcellos e Garcia, 2003).

As especificidades dos ativos e a sua pouca flexibilidade para usos alternativos geram elevados custos de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre agentes com limitada capacidade de coleta e processamento de informações. Como nesse ambiente incerto e complexo podem proliferar ações oportunistas (Coase, 1937), a internalização da produção passa a ser uma ação estratégica para minimizar os custos de transação na busca de valorização de ativos pelas empresas.

Existe previsão na Constituição Federal de 1988 de que o Estado brasileiro assumira serviços públicos e, quando for o caso, evite o monopólio natural, previsão estatuída pelo artigo 173, o qual consagra que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente será

permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Contudo, os custos seriam elevados, e, atualmente, o Estado brasileiro tem passado por mudanças no seu modelo de gestão (Slomki *et. al*, 2008; Santos, 2009; Ribeiro, 2010), abandonando seu papel de provedor de infraestruturas e prestador de serviços públicos para assumir uma nova postura de regulador ou gerente.

De forma simples, a regulação é definida como ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no processo de tomada de decisões. Ortiz (1993) define regulação como atividade normativa na qual o governo condiciona, corrige e altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado, impondo determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos.

Refletindo de forma mais abrangente sobre o conceito da regulação, é possível associar o conceito a toda forma de intervenção do Estado na economia. Para uma interpretação menos abrangente, regulação equivale à intervenção estatal na economia que não se efetiva pela participação direta na atividade econômica – como agente –, mas se concretiza mediante condicionamento, coordenação e disciplina da atividade econômica privada (Swann, 1988).

Carrol (1993), ao estudar negócios e sociedade, entende por regulação uma série de expedientes que visa a assegurar que o desempenho por agentes privados de atividades julgadas relevantes para a sociedade atenda a critérios globais de sustentabilidade econômica e social. Assim, a regulação visa a evitar que agentes econômicos atraídos por tais áreas de atividade se orientem exclusivamente pela estabilidade financeira, como seria natural a agentes privados atuando livremente no mercado.

Ao dialogar com a temática da regulação, Figueiredo (1999) define regulação de serviço público como a atividade administrativa desempenhada por pessoa jurídica de direito público, consistente no disciplinamento, na regulamentação, na fiscalização e no controle do serviço prestado por outro ente da Administração Pública ou por concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público. O contrato de concessão é um instrumento jurídico que resguarda a relação entre esses atores. Esse contrato é explicado pelas Teoria da Regulação Econômica, Teoria do Bem-Estar Social, Teoria do Monopólio Natural e Teoria dos Custos de Transação (Figura 2.1).

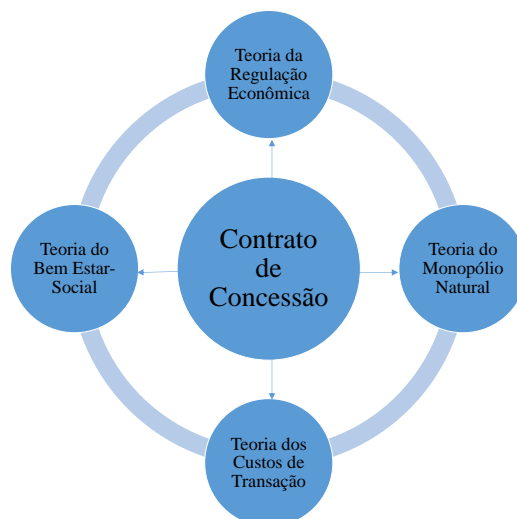


Figura 2.1 – Relação entre contrato de concessão e teorias explicativas
 Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Rosseti (1997), Santos e Orrico Filho (1996), Benjó (1999)

A Teoria Econômica da Regulação explica que a intervenção do Estado na economia teria, por função, de regular desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico. As diretrizes dessa intervenção seriam: a) maximizar a utilidade coletiva; b) fomentar e também estabilizar o crescimento econômico; e c) redistribuir a renda. Assim agindo, o Estado visaria não apenas a aperfeiçoar o mecanismo de livre mercado, mas também corrigir o desvio na alocação otimizada dos recursos e da maximização da eficiência, que ocorrem quando o mercado se afasta do modelo de concorrência perfeita (Santos e Orrico Filho, 1996; Benjó, 1999).

A Teoria Econômica da Regulação foi formulada com base nas teorias do Bem-Estar, do Monopólio Natural e dos Mercados Contestáveis. Segundo Rosseti (1997), o Teorema Fundamental do Bem-Estar Social afirma que: a) se existir um número suficiente de mercados; b) se todos os consumidores e produtores se comportarem competitivamente; e c) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos será ótima no sentido de Pareto – quando existe a otimização dos excedentes do produtor e do consumidor, tornando-se impossível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de qualquer outro.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) surge, em 1937, por meio da publicação do livro *The Nature of the Firm* do Nobel em Economia Ronald Coase; entretanto, o desenvolvimento desta tem como principal expoente o economista Oliver Williamson, também agraciado com o prêmio Nobel em 2009. De acordo com Williamson (1985; 1998), a TCT é uma forma de se estudar as organizações em que a transação é a unidade básica da análise, tratando-se de uma

abordagem multidisciplinar, pois envolve aspectos de áreas como economia, direito e administração.

A proposição de Williamson (1998) é que a escolha dos mecanismos de governança fosse feita com base nos custos de transação. Esse autor admite três formas, via mercado, que se dá pelo sistema de preços sem a interferência de terceiros; a hierárquica, na qual a produção é trazida para dentro da organização; e uma combinação entre as duas formas, chamada de híbrida.

A Teoria dos Custos de Transação explica a constante busca do agente público para garantir a eficiência do serviço prestado, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos disciplinados nos contratos celebrados. Os custos de transação estão associados às contratações que representam, portanto, dispêndios de recursos com planejamento, adaptação e fiscalização dos contratos, como os contratos de concessão das rodovias BR 050-GO/MG e 262-ES/MG. Segundo Coase (1937), sempre que houver custos para negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas, e o equilíbrio do mercado não será eficiente.

Os pressupostos básicos da existência da TCT são a racionalidade limitada, o oportunismo dos indivíduos e a especificidade dos ativos. Os agentes têm restrições em sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, não podendo prever então todas as cláusulas possíveis para um contrato de concessão, por exemplo. Já o oportunismo dos indivíduos, que, neste estudo, estão representados pelos concessionários, equipara-se a todos os artifícios possíveis, inclusive o não cumprimento das metas, gerando conflitos e aumentando os custos de transação para monitorar essas relações contratuais. A condição de especificidade do ativo ocorre quando o número de fornecedores e consumidores interessados no ativo é reduzido, como é o caso das rodovias, gerando riscos e problemas de adaptação; logo, os custos de transação serão mais elevados.

Na expectativa de vencer uma licitação, uma concessionária pode apresentar um comportamento oportunista, oferecendo uma tarifa duvidosa mesmo que estas taxas não ofereçam retorno suficiente para oferecer viabilidade econômica ao projeto. Outro exemplo é a elaboração dos contratos (Rocha e Garcia, 2011), os quais podem ser obscuros e incompletos resultando, assim, não somente em maiores preços de mercado e menor nível de serviços, mas em níveis elevados de custos de transação (Merkert e Henshe, 2013). Esses

contratos incompletos apresentam brechas jurídicas que podem justificar posteriores renegociações, incorrendo em alterações nos pedágios. Esses reequilíbrios econômico-financeiros podem elevar as taxas até garantir retorno financeiro à empresa privada, mas que, provavelmente, não seriam capazes de vencer a licitação.

O principal objetivo da regulação é corrigir falhas de mercado, como externalidades negativas, assimetria de informação, poder de mercado, etc. A atividade regulatória gera problemas como custos de conformidade, inibição à inovação, riscos secundários e processos decisórios sem a devida responsabilização; (Proença, 2009). Ressalta-se, ainda, que mercados imperfeitos associados à regulação imperfeita podem gerar resultados imperfeitos (Proença, 2009).

Ribeiro (2010) afirma que a atividade de regulação não é apenas desempenhada pelas agências reguladoras, ou seja, regulação são todas as normas que podem influenciar as atividades econômicas, especialmente as das empresas, e o cotidiano dos cidadãos. As empresas e as famílias necessitam de infraestruturas para escoar a produção, obter as matérias-primas que dão suporte à produção, deslocar-se para o trabalho ou lazer, ir à escola ou universidade, ir ao hospital; todas essas atividades são bens e serviços relacionados ao bem-estar social e produtividade (Pereira, 2013).

A necessidade de se realizar deslocamentos é tão importante quanto maior é a diferenciação territorial da distribuição das funções econômicas e sociais. A variação da demanda de transporte, tal como em relação a outros bens e serviços, pode ser entendida como uma função do seu preço, dos preços de outros bens e serviços e do nível de rendimento das populações a que serve (Costa, 2007). De acordo com Pereira (2013), investimentos em infraestruturas, quer do ponto de vista conceitual quer em termos de evidência empírica, são de grande importância para o desenvolvimento econômico de um país, visto que estimula tanto o investimento privado quanto o emprego.

Os investimentos em infraestrutura de transporte podem ser classificados e analisados segundo diferentes abordagens e diferentes perspectivas, como a do utilizador, a do operador de transporte, a da administração pública ou a da sociedade no seu conjunto (Costa, 2007). O aumento da mobilidade e da procura por transporte, particularmente as áreas urbanas recorrendo à utilização do automóvel, tem vindo a traduzir-se no aumento do consumo de

recursos não renováveis e na geração de um largo conjunto de externalidades negativas (Costa, 2007).

Para lidar com as externalidades econômicas e alcançar o bem-estar social, o Estado pode convocar o setor privado por meio da concessão de serviços, com o intuito de aumentar a qualidade do serviço prestado. Pereira (2013) explica que a provisão desses bens de capital é realizada necessariamente por meio da intervenção do Estado, uma vez que são despesas com bens duradouros que são fundamentais para o funcionamento da economia, mas que não existiriam sem a intervenção estatal.

Para Pereira (2013), as infraestruturas são consideradas bens públicos, muitas vezes monopólios naturais, em que o custo dos bens, por serem específicos, não permite mais do que uma empresa no mercado, e sempre externalidades positivas para as famílias e as empresas. Pereira (2013) conceitua externalidades positivas como um benefício associado com a produção ou consumo de um bem ou serviço que é captado por um agente econômico.

A finalidade da regulação é evitar o monopólio, equilibrar as assimetrias de informação e proteger padrões sociais. As assimetrias de informação são uma das razões clássicas que justificam a regulação. A OCDE, por meio da revisão dos seus pares e do estabelecimento de *benchmarking*, está consolidando padrões, informações e comportamentos com foco na melhoria da regulação em seus países membros. Para os investidores, o que importa é a certeza e o compromisso regulatório dos investimentos em longo prazo. Arranjos institucionais foram implementados para passar confiança ao mercado, por exemplo, *Regulatory Oversight Bodies*, porém a OCDE está apostando, também, em mecanismos sofisticados de governança regulatória, tais como, AIR, regulação baseada em riscos, modelo de custo-padrão e avaliação de custos de conformidade (Londge e Wegrich, 2009).

O modelo iniciado nos Estados Unidos com as ARs independentes refletiu um momento de maior intervenção e controle do Estado sobre a economia, também conhecido como “New Deal” (Proença, 2009). O modelo brasileiro das ARs federais, autarquias especiais, baseou-se no modelo norte-americano, mas com o enquadramento no regime do Direito Administrativo brasileiro. Esse modelo também foi adotado por parte dos países membros da OCDE. Apesar de o modelo norte-americano ter sido referência para muitos países, cada um implementou o modelo realizando ajustes no desenho institucional e refletindo distintos regimes jurídicos. O Reino Unido implementou agências ministeriais, o Chile implantou como unidades

ministeriais, e, no Brasil, as ARs foram implementadas como autarquias especiais (Proença, 2009). Além dos diferentes modelos jurídicos, essas ARs têm diferenças de independência do executivo e de questões orçamentárias e financeiras.

A experiência internacional sobre a dinâmica das ARs conta com a adoção de instrumentos, mecanismos e sistemas diversos; por exemplo, na Nova Zelândia, o uso do contrato por produto, nos Estados Unidos, o uso de memorando de entendimento, no Chile, a implementação de um sistema de controle de gestão por resultados e, no México, a instalação da Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer) (Proença, 2009).

2.2. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A OCDE teve origem em 1948 como a Organização Europeia para a Cooperação Económica (OECE), liderada por Robert Marjolin da França, para ajudar a gerir o Plano Marshall na reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Na década de 1960, 18 países europeus, além dos Estados Unidos e do Canadá, uniram forças para fortalecer a organização dedicada ao desenvolvimento económico. A partir da década de 2010, a OCDE já conta com 34 países membros do Norte e da América do Sul e da Europa e Ásia-Pacífico. A OCDE tem estreita colaboração com as economias emergentes como a República Popular da China, Índia e Brasil e as economias em desenvolvimento na África, Ásia, América Latina e no Caribe.

A OCDE, ao longo das décadas, desenvolveu estudos nas áreas de agricultura, desenvolvimento económico, educação, emprego, energia, meio ambiente, finanças, serviços, indústria, ciência e tecnologia, saúde, migração, tributação, transportes e governança. No **Quadro 2.1**, abaixo, consta uma lista das principais publicações da OCDE sobre governança, regulação e transportes:

Quadro 2.1 – Algumas publicações da OCDE sobre governança, regulação e transportes.

Ano	Título da Publicação
1995	<i>The 1995 recommendation of the council of the OECD on improving the Quality of government regulation</i>
1997	<i>Regulatory impact analysis: Best Practice in OECD countries</i>
2003	<i>Proceedings of the fifth workshop of the Apec- OECD co-operative initiative on regulatory reform</i>
2005	<i>Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries</i>
2006	<i>Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries</i>
2007	<i>Oversight Bodies for Regulatory Reform</i>
2008	<i>Building an institutional Framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers</i>
2008	<i>Working Party on regulatory management and reform issues in the comparison of regulatory Oversight Bodies</i>

2008	<i>Relatório sobre a Reforma Regulatória no Brasil</i>
2009	<i>Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory quality and Policy Coherence</i>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Peci (2010;2011), Saraiva (2010), Azumendi (2010) e OCDE (2015).

2.2.1. MÉXICO

O México foi o primeiro país da América Latina a usar PPPs em infraestrutura. O governo mexicano criou agências descentralizadas, mas essas não têm grau elevado de independência. Os diretores são nomeados pelo poder executivo e não têm mandato. Em 2000, o governo alterou a legislação federal para introduzir os procedimentos da AIR. Todas as regulamentações devem ser submetidas à Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer) que atua como órgão Supervisor da Regulação (Saraiva, 2010).

2.2.2. CHILE

Em 1991, o Congresso Chileno aprovou marco legal permitindo ao governo conceder ao setor privado grande parte das obras públicas. No caso das rodovias, o modelo de menor pedágio foi compensado com pagamento anual do governo. Em 1998, o governo chileno mudou o modelo e passou a estabelecer a taxa de desconto e pedágios para distintos, em que as empresas que oferecessem o menor valor do pedágio ganhariam a licitação. Em 2007, a maioria das rodovias do Chile foram concedidas (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

Além das rodovias, aeroportos, portos marítimos e outros projetos de infraestrutura foram concedidos ao setor privado. Os bancos chilenos são a principal fonte de financiamento para os concessionários, dado que a legislação chilena impõe condições que dificultam a participação de outras instituições no financiamento da construção de rodovias (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

Os contratos de concessão chilenos preveem que o Estado e os concessionários compartilhem receitas em certos cenários econômicos. O mérito da legislação chilena, no caso das concessões, é que estas devem ser adjudicadas mediante licitações competitivas e abertas a empresas nacionais e estrangeiras. Esse fato limita o alcance da captura regulatória e da corrupção aberta; porém, um dos problemas do modelo chileno das concessões rodoviárias foi

os acordos complementares que, em alguns casos, representaram cerca de 50% do valor do inicial do contrato (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

A legislação chilena estabelece um mecanismo de resolução de conflitos entre o Estado e os concessionários. A responsabilidade de supervisionar o ciclo de vida da concessão no Chile é do Ministério de Obras Públicas (MOP), uma vez que não existe a figura da Agência Reguladora. O MOP enfrentou problemas na fiscalização das concessões rodoviárias, permitindo atrasos nos projetos sem cobrar penalidades pelo baixo desempenho da concessionária. Devido à falência da concessionária no México e no Chile, o MOP transferiu a concessão para outra empresa sem o devido processo licitatório (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

A captura regulatória do MOP pelas concessionárias ocasionou transferência de receitas por intermédio de regulamentos favoráveis e uma supervisão negligente. O caso de corrupção no MOP passa por falta de pessoal qualificado e bem remunerado, motivo pelo qual, esse órgão perdeu muitos servidores para a iniciativa privada. A terceirização de pessoal, via concessionárias, foi o fator determinante para a captura do MOP. No auge da crise de corrupção do MOP, o ministro foi condenado à prisão (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

No que se refere às renegociações das concessões no Chile, em média, um contrato de concessão se renegociava a cada dois anos e meio, sendo um dos motivos, a demanda de tráfego superestimada. A maioria das renegociações culminou em aumentar a remuneração dos concessionários. Após a reforma da legislação sobre as concessões em 2010, todas as renegociações devem ser supervisionadas por uma comissão de arbitragem, no fluxo de um processo de renegociação bilateral. As indenizações aos concessionários podem ser realizadas por meio de pagamentos diretos pelo governo, aumento de tarifas ou prorrogação do prazo de concessões (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

2.2.3. COLÔMBIA

A Colômbia tem pelo menos quatro modelos de PPP, cada uma com distintas características. A primeira geração de concessões foram as rodoviárias, em meados da década de 1990. O Instituto Nacional de Vias (Invías) foi o responsável pelas licitações. Dos 13 projetos iniciais, sete foram contratados de forma direta, ou seja, sem licitação competitiva. De outros projetos,

somente uma empresa cumpria os requisitos. Uma série de problemas marcou a primeira fase de concessões rodoviárias na Colômbia (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

1. O Invías não apresentou, em tempo hábil, quais trechos das rodovias seriam concedidos.
2. O processo licitatório foi muito rápido, e a Invías não o divulgou, de forma adequada, para atrair investidores estrangeiros. Dessa forma, o resultado foi a maioria das licitações resultarem desertas, motivo pelo qual se contrataram de forma direta empresas colombianas.
3. Os estudos de demanda eram preliminares.
4. O Invías não exigiu capacidade mínima de financiamento, e algumas concessionárias não conseguiram financiamento, fato que atrasou os projetos.
5. Os contratos eram incompletos e não previam sistemas de resolução de conflitos.

A primeira fase das concessões rodoviárias colombianas foi marcada por renegociações de contratos; a demanda de tráfego foi 40% menor do que foi projetado, e os custos de transação, principalmente custos com as desapropriações de terrenos e mudanças no desenho dos projetos, foram 40% maior do que projetados. Na segunda fase, os projetos foram melhores definidos, e a demanda dos projetos foram estudadas cuidadosamente. Nessa etapa, foi utilizado um sistema de licitações de prazo variável. Os resultados da terceira etapa das concessões na Colômbia não foram melhores que as duas anteriores, uma vez que as licitações foram manipuladas, e o custo final foi muito maior que o estipulado inicialmente.

Após os fatos relatados, o governo colombiano, entre 2008 e 2009, por meio do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Conpes), realizou várias renegociações nas concessões. Esse fato esclareceu ao mercado que as PPPs na Colômbia tinham legitimidade. Em 2012, pela primeira vez, o Congresso colombiano formalizou legalmente as concessões. Essa legalização introduziu requisitos de eficiência nas agências reguladoras, exigindo que os projetos tenham estudos completos em aspectos econômicos, operacionais, construtivos, desenho, sociais e ambientais; introduziram-se, também, a exigência de análise de custo-benefício social e o *Value for Money* (VfM) em todos dos projetos de PPPs. A lei definiu claramente como deveriam ser divididos os riscos e as limitações das renegociações (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

2.2.4. UNIÃO EUROPEIA

Devido ao processo de integração dos 28 países membros, Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Romênia e Suécia, o estabelecimento de normas comunitárias por parte das autoridades europeias provocou a necessidade de avaliar os impactos das novas legislações, seja no âmbito comum europeu, seja na realidade interna de cada país membro (Saraiva, 2010).

A experiência europeia na operação das concessões de infraestrutura de transportes terrestres revela que superestimar a projeção de demanda, os reequilíbrios econômicos financeiros e as indenizações às concessionárias impactam negativamente o orçamento estatal e revela também a necessidade de repensar o modelo atual de governança e regulação (Cruz, 2012; Ferreira, 2013; Pereira, 2013; Sarmiento, 2013).

Em 2005, por exemplo, o governo alemão unificou as autoridades de regulação em uma única agência reguladora chamada de Agência Federal Reguladora de Redes. Essa agência regulamenta os setores da energia, gás, telecomunicações, correios, ferrovias e certificação digital (Saraiva, 2010).

2.2.5. REINO UNIDO

A primeira agência regulatória independente do Reino Unido (UK) foi a agência de televisão em 1954. No conjunto de reformas regulatórias dos governos de Margaret Thatcher (1979-1990) e John Major (1990-1997), criaram-se várias agências, começando pelo setor de telecomunicações em 1984. Também foram criadas agências para os setores de gás e eletricidade. Em 1989, surgiram agências para os setores de recursos hídricos, transporte ferroviário, transporte aéreo, defesa da concorrência e loterias. No caso britânico, é importante ressaltar o esforço de implementar a melhoria da regulação de comum acordo entre o poder executivo e o parlamento. Mérito do *Regulatory Impact Unit* (RIU), órgão vinculado ao Primeiro--Ministro (Saraiva, 2010).

De acordo com Engel, Fischer e Galetovic (2014), na década de 2000, mais de 700 projetos de PPP foram operacionalizados no Reino Unido (UK). Esses projetos incluem os setores de transportes, educação, saúde, presídios, defesa, cultura, habitação, tribunais, tecnologia e edifícios públicos; porém, alguns exemplos de PPPs em hospitais, escolas, laboratórios de pesquisa e o caso do Metrô de Londres, em 2007, declararam falência devido aos custos de transação do projeto de PPP. No caso do Metrô, a autoridade de transportes de Londres teve de garantir 95% da dívida, uma vez que a empresa privada declarou falência.

Em 2000, o governo do UK publicou novas regras sobre PFI que definiam um novo desenho institucional para as PPPs baseado em divisão dos riscos das concessões. As principais diretrizes são: o setor público especifica os serviços, e os setores público e privado, perante os riscos mapeados, definem quem tem melhores condições de assumir cada risco; o setor público poderia reduzir a remuneração da empresa privada se os índices de desempenho não fossem atingidos (Engel, Fischer e Galetovic, 2014). Portanto, o mapeamento e a alocação dos riscos ganharam força como item indispensável na avaliação de projetos de PPP no Reino Unido.

O princípio básico das PPPs no Reino Unido é o VfM. O VfM é a combinação entre a qualidade do gasto e o custo. O VfM exige uma quantidade de procedimentos que vão além da mensuração dos custos dos projetos de PPP, ou seja, uma completa e contínua avaliação dos custos e dos benefícios durante todo o ciclo de vida da PPP. Para implementar a metodologia do VfM, é necessário calcular o *Public Sector Comparator* (PSC), que corresponde ao custo estimado de prover os serviços pelo setor público (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

No caso do Reino Unido as renegociações e os aumentos nos custos se devem, na maior parte dos contratos, ao modelo de disponibilidade adotado. Nesse modelo, o concessionário recebe independentemente de demanda, e o valor do pedágio pago pelos usuários não é suficiente para cobrir os custos de manutenção e de capital. Além disso, a flexibilidade dos contratos permite ao governo do UK realizar mudanças na operação da concessão ou no nível de serviço, desde que acordados com os concessionários (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

Em 2008, na mais atual estrutura organizacional, o então criado *Better Regulation Executive* (BRE) reestrutura seu conselho para um *Board* Consultivo de Risco e Regulação (Saraiva, 2010). Em abril de 2009, o UK adotou a norma internacional de contabilidade *International Financial Reporting Interpretations Committee's Interpretation 12* (IFRIC 12), a qual exige a

contabilização de todos os ativos controlados pelo setor público, que incluem a maioria das PPP. Porém, grande parte das PPPs do UK não está contabilizada nos balanços públicos, estando fora do cálculo da dívida nacional (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

2.2.6. PORTUGAL

Em Portugal, nas últimas duas décadas, os investimentos na infraestrutura rodoviária representaram, em média, cerca de 2% do PIB, refletindo a expansão da rede de estradas nacionais e de autoestradas previstas no Plano Rodoviária Nacional (PRN) de 2000, depois dos PRN de 1945 e 1985, e incluindo o planeamento de uma moderna rede de autoestradas. A Rede Rodoviária Nacional, com referência ao final de 2013, apresentava uma extensão total construída de, aproximadamente, 14 mil quilômetros. A Rede Rodoviária Nacional (RRN) está toda concedida, e a empresa pública Estradas de Portugal (EP) detém 84% das concessões rodoviárias (Pereira, 2013; Cruz e Marques, 2012; IMT, 2014).

Em Portugal, há a motivação de interligar as redes de transportes, o desenvolvimento econômico, a manutenção e melhoria da infraestrutura e, especialmente, a concretização do projeto da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T). Os modelos das PPPs rodoviárias portuguesas são de quatro tipos: (i) portagens reais, em 1995; (ii) sem cobrança de portagens ao utilizador (SCUT), em 2000; com cobrança de portagens ao utilizador (ex-SCUT), portagens virtuais, em 2000; (iv) Subconcessão, em 2008 (Ferreira, 2013).

A Lusoponte, responsável pelas Ponte 25 de Abril e Ponte Vasco da Gama, a Euroscut, responsável pela A22, IC4 e AP1 (Algarve), e a Lusoscut-Ascendi, responsável A17, A25, A29, A44, IC1 e IP5 (Costa da Prata), são concessionárias privadas integrantes das concessões até 2007. As rodovias portuguesas que compõem a subconcessão do Douro Interior são as IP2 e IC5. Diferente dos modelos adotados antes de 2007, nessa etapa, as rodovias foram concedidas a uma empresa pública. A EP realizou a subconcessão de prestação de serviços das rodovias a empresas privadas. A Aenor-Ascendi é responsável pelas IP2 e IC5 do Douro Interior.

Em Portugal, o regime de pagamento das concessionárias privadas é por disponibilidade ou indexado ao tráfego. A alocação de risco de procura (tráfego) é compartilhada entre a concessionária privada e o Estado no modelo SCUT e Subconcessão e integralmente

assumido pela concessionária no modelo de Portagens Reais e Concessão por Disponibilidade (ex-SCUT). O pagamento das portagens pode ser realizado por meio de sistema eletrônico de cobrança, administrado pela empresa privada. A perda de procura agravou-se depois de 2010 devido à crise econômica e à introdução de portagens nas ex-SCUT (IMT, 2014). Destaca-se a concessão da Lusoponte, a que tem maior procura anual, e as autoestradas com maior volume anual de tráfego, localizadas nas duas Áreas Metropolitanas (A5 e A44).

No caso português, as rodovias estão 100% concedidas; o risco de tráfego é compartilhado; e o monitoramento do desempenho é realizado mediante informações operacionais e financeiras fornecidas pelas concessionárias, processo que não se mostra eficaz para a redução da assimetria de informação. Em relação à prestação de contas, as partes interessadas estão sujeitas ao controle interno, externo e da sociedade, além do aperfeiçoamento da transparência e *accountability*.

A experiência portuguesa nas PPP rodoviárias, como superestimar a projeção de procura, os reequilíbrios econômicos financeiros e as indenizações em tribunal a favor das concessionárias, revela a necessidade de repensar o modelo. O novo paradigma de governança e regulação das PPPs rodoviárias deve atender ao interesse central das partes interessadas. A experiência portuguesa com as indenizações e renegociações com as concessionárias podem ser utilizadas como *benchmarking* para que as projeções de procura ou de utentes sejam realistas; a transferência de riscos das concessionárias não seja imposta ao Estado; a análise de VfM e de comparador do setor público seja regra e aumente-se a oferta de formação de capital humano especializado em PPPs rodoviárias.

2.2.7. CHINA

O rápido crescimento econômico da China, a partir da década de 2000, demandou investimentos em infraestrutura. Para a construção de rodovias e ferrovias, o governo chinês concentrou, aproximadamente, 90% dos investimentos, o restante, 10%, foi direcionado para portos, hidrovias, aeroportos, túneis e outros (Engel, Fischer e Galetovic, 2014). Além dos estádios olímpicos em Beijing, as PPPs na China foram estendidas a outras áreas como água, saneamento e gás. A experiência chinesa com as PPPs se iniciou em 1997 e teve expressivo crescimento nos anos de 1997 e 2007.

A etapa inicial das PPPs na China enfrentou sérios problemas, incluindo mudanças legislativas, deficitário sistema de decisões políticas, falta de confiabilidade dos governos regionais, oposição pública e mudanças nas tarifas acordadas. A partir de 2005, o governo central chinês autorizou novas PPPs nos setores de telecomunicações, eletricidade, transportes e petróleo. Na China, não existe uma legislação específica sobre PPPs, os governos locais, regionais e central, regulamentaram diversos aspectos das PPPs. Esse é um motivo do conflito de entendimentos sobre riscos e garantias do governo nas PPPs chinesas. Ressalta-se que, na China, as decisões políticas têm prioridades sobre as decisões judiciais e legislativas (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

A Autoridade Nacional de Auditorias da China, em 2008, divulgou relatórios com indícios de corrupção em algumas PPPs chinesas. A PPP rodoviária de He-Chao-Wu, projeto de transferência-operação-transferência (TOT), foi auditada. Os auditores observaram que o governo local autorizou a transferência da PPP para uma segunda empresa privada por, aproximadamente, 300 milhões de dólares, porém, dois anos depois, o governo local foi obrigado a recomprar a PPP rodoviária por 422 milhões de dólares, tendo em vista a falência da empresa privada e a captura de servidores públicos pelas concessionárias (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

Em suma, no caso chinês, destaca-se a falta de marco regulatório robusto, considerando que não existe legislação que discipline as PPPs na China; além disso, os mecanismos de fiscalização na China são insuficientes, governos locais abusam do poder na gestão das PPPs, favorecimento a empresários e qualidade não adequada dos materiais utilizados nas infraestruturas construídas (Engel, Fischer e Galetovic, 2014).

2.2.8. ÍNDIA

O governo da República da Índia, na década de 2000, ampliou a participação do setor privado nas áreas de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, desenvolvimento urbano e outros setores. O governo indiano, por intermédio da Comissão Nacional de Planejamento, baseada nos princípios de *good governance*, *accountability* e eficiência, desenvolveu e implementou, em 2012, o modelo conceitual chamado Mecanismo Institucional de Monitoramento de Projetos de PPP. O foco principal desse modelo de supervisão foi garantir que as concessionárias

cumprissem os indicadores de desempenho com o intuito de que o nível de serviço fosse alcançado.

O governo da República da Índia celebrou acordo com os interessados nas esferas públicas, privadas e com os governos locais para que o mecanismo de monitoramento tivesse eficácia. Esse mecanismo tem dois principais pilares: (i) monitoramento de projetos de PPP; e (ii) avaliação de desempenho da concessionária. As principais ferramentas do modelo são:

- Relatórios mensais sobre o monitoramento dos indicadores de nível de serviço estabelecidos;
- Acordos de equilíbrios entre riscos e obrigações dos concessionários;
- Regras para independência dos engenheiros;
- Transparência ativa, ou seja, disseminação de informações sobre a operação e gestão da concessão por parte dos envolvidos;
- Manual padrão para monitoramento dos Projetos de PPP; e
- Referencial teórico institucional sobre governança das PPP.

No Quadro 2.2, abaixo, os principais aspectos da experiência internacional com regulação de infraestrutura de transportes foram reunidos.

Quadro 2.2 – Aspectos centrais da experiência internacional com a Regulação de Infraestruturas de transporte.

Paradigmas do modelo atual	Renegociações	Governança regulatória
<ul style="list-style-type: none"> • Custos dos atrasos; • Garantias e penalidades; • Capacidade limite das PPPs; • Política macroeconômica; • Tarifas e complexidade dos contratos; • Acordos complementares; • Corrupção; • Compartilhamento e gestão dos Riscos; • Incentivos; • <i>Value for Money</i>.. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas; • Nível de investimentos; • Baixa fiscalização regulatória; • Regras obscuras nos contratos; • Crise econômica; • Custos de transação; • Estimativas de tráfego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência; • <i>Accountability</i>; • Conselho de supervisão (<i>oversight board</i>); • Clareza das responsabilidades; • Competição; • Arcabouço teórico (<i>framework</i>); • Aplicação das regras de contabilidade; • Acesso à informação.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Peci (2010;2011), Saraiva (2010), Ribeiro (2010); Azumendi (2010); Engel, Fischer e Galetovic (2014); Pereira (2013); Sarmiento (2013); e Cruz e Marques, 2012.

Nota: experiências do México, Chile, Colômbia, Reino Unido, Alemanha, Portugal, China e Índia.

2.3. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi desenvolvida nos Estados Unidos em 2002 e difundida pelo Europa, Ásia, América Central e do Sul, principalmente entre os países

membros da OCDE. Perci (2011) analisou o *benchmarking* da experiência internacional dos EUA, da União Europeia, do Reino Unido, que estar em estágio avançado, e o México.

Ribeiro (2010) destacou que a AIR é o mecanismo que a experiência internacional vem demonstrando como o mais eficaz para se obter o aumento da qualidade da regulação; contudo, a eficácia desse instrumento depende de haver um órgão supervisor, externo ao regulador, que avalie a proposta de regulação no que se refere à qualidade; em especial, verificar se a proposta é adequada aos custos de implantação ou aos encargos às empresas e aos cidadãos que essa venha a criar (Ribeiro, 2010).

Para Saraiva (2010), a AIR pode ser entendida como um documento, um relatório analítico, um sistema ou um processo que tem como objetivo dar suporte às decisões políticas, representa uma avaliação diante dos custos e benefícios das propostas de regulamentação regulatória, sendo uma ferramenta essencial para ajudar os governos a avaliar os impactos da regulação. Saraiva (2010) ressalta, ainda, que a AIR contribui para fortalecimento da governança regulatória; e Ribeiro (2010) ressalta que a AIR, segundo aspecto de ordem exclusivamente jurídica, representa, no âmbito da produção de uma regulação, a motivação técnica do ato normativo a ser produzido.

Baseado na experiência internacional dos países membros da OCDE, Saraiva (2010) elencou os principais aspectos de uma AIR:

1. Definição clara do problema;
2. Justificativa da ação governamental;
3. Manifestação sobre se é a melhor forma a regulação;
4. Verificação se existe base legal;
5. Destaque dos níveis do governo a serem atingidos;
6. Transparência dos efeitos da regulação;
7. Apresentação dos resultados da análise de custo-benefício;
8. Definição clara e acessível das regras à sociedade;
9. Participação da sociedade na definição das regras; e
10. Estratégias de implementação da regulamentação proposta.

Segundo Saraiva (2010), as etapas de implementação da AIR são:

1. Definição do contexto da política e de seus objetivos;
2. Identificação e definição de todas as possíveis opções regulatórias e não regulatórias;

3. Identificação e quantificação dos impactos das opções consideradas, incluindo custos, benefícios e efeitos de distribuição;
4. Desenvolvimento das estratégias de coação e indução para cada opção, incluindo análise de eficiência e eficácia;
5. Desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento; e
6. Consulta pública.

Saraiva (2010) destaca as boas práticas de AIR dos países da OCDE:

1. Maximizar o compromisso político;
2. Atribuir responsabilidades aos implementadores;
3. Treinar os reguladores;
4. Utilizar projetos-pilotos;
5. Desenvolver estratégias de coleta e tratamento de dados;
6. Fixar os objetivos de AIR;
7. Integrar os elementos primordiais da AIR no processo de elaboração de políticas públicas;
8. Publicitar os resultados à sociedade;
9. Ampliar a participação social; e
10. Aplicar as etapas da AIR nas regulamentações existentes e nas futuras.

Ribeiro (2010) bem como Gabbert *et al.* (2014), Staroňová (2014), Coletti e Radaelli (2013), Schinas e Stefanakos (2012), Robinson e Levy (2011), Almansa e Martínez-Paz (2011), Staroňová (2010), Carroll (2010), Hertin *et al.* (2009), Carvallo *et al.* (2008), Annemans *et al.* (2007), Tudela, Akiki e Cisternas (2006) e Bojórquez-Tapia, Sánchez-Colon e Florez (2005), em outros estudos realizados, conforme Quadro 2.3, destacam as técnicas e os métodos para avaliar o impacto regulatório:

- Estudos econométricos: avaliando o mercado diretamente ou usando as funções de produção e custos para medir o impacto regulatório;
- Avaliação de gasto: para se saber o custo dos encargos advindos da regulação;
- Custo de equipamentos: cuja aquisição pode ser necessária para se alcançar o aumento de qualidade imposto pela regulação;
- Estudos de produtividade: verificando as variações de produtividade ao longo do tempo e as que teriam se produzido na ausência de uma ou mais regulações;

- Modelos de equilíbrio geral: analisando como mercados perfeitamente competitivos respondem a uma alteração de regulação;
- Modelos de análise socioeconômica;
- Modelos de análise de custo-benefício;
- Modelos de análise de custo de conformidade a regras;
- Modelos de análise de custo-padrão; e
- Modelos de análise textual.

Quadro 2.3 – Exemplo de técnicas e métodos dos conteúdos da AIR.

Fonte	Estudos internacionais	Métodos de AIR
Gabbert <i>et al.</i> (2014)	Análise socioeconômica na legislação europeia voltada à área química.	Análise de socioeconômica
Staroňová (2014)	Estudo sobre a produção de conhecimento da análise de impacto regulatório.	Análise de impacto regulatório
Coletti e Radaelli (2013)	Lógica econômica, aprendizagem e instrumentos de política regulatória.	Análise de custo-padrão Análise de impacto regulatório
Schinas e Stefanakos (2012)	Avaliação de custos da regulação ambiental e operações marítimas.	Análise de custo de conformidade a regras
Robinson e Levy (2011).	A relação entre avaliação e gestão de risco baseado no arcabouço teórico do <i>National Research Council</i> dos Estados Unidos.	Análise de custo-benefício Análise de impacto regulatório Avaliação de risco
Almansa e Martínez-Paz (2011)	Uso da análise de custo-benefício na análise de impacto ambiental.	Análise de Custo-Benefício
Staroňová (2010)	Institucionalização formal e prática da avaliação de impacto regulatório na República Tcheca, Estônia, Hungria, Eslovênia e Eslováquia.	Avaliação de Impacto Regulatório
Carroll (2010)	Revisão da literatura sobre avaliação de impacto regulatório.	Avaliação de impacto regulatório
Hertin <i>et al.</i> (2009)	Análise empírica do uso de conhecimentos sobre avaliação de impacto regulatório.	Avaliação de impacto regulatório
Carvalho, Coco e Martelli (2008)	Evolução administrativa do uso do modelo de custo-padrão: alguns indicadores da experiência da Itália.	Modelo de custo-padrão
Annemans <i>et al.</i> (2007)	Princípios de boas práticas de análise de impacto orçamentário.	Análise de impacto orçamentário
Tudela, Akiki e Cisternas (2006)	Comparação entre resultados da análise de custo-benefício e da análise multicritério de decisão na área de transporte urbano.	Análise de custo-benefício
Bojórquez-Tapia, Sánchez-Colon e Florez (2005)	Análise multicritério de decisão e análise de sensibilidade para analisar o impacto ambiental da construção de um novo aeroporto na cidade do México.	Análise de sensibilidade

Fonte: elaborado pelo autor.

Na visão do TCU (2015), a política regulatória promovida pela AIR democratiza e legitima a atuação regulatória. Tendo em vista que os custos do setor público são centrais para produzir AIR mais objetivas, então, concentrar esforços na implementação sistêmica do Sistema de Informações de Custos (SIC) na Administração Pública deve ser prioridade para que a AIR tenha eficácia na regulação. Países referências em AIR utilizam uma equação institucional para adoção positiva da AIR. Estados Unidos, Austrália e Reino Unido possuem leis, órgãos centrais e banco de dados (econômicos e sociais) focados na realização da AIR. A questão a ser enfrentada é a institucionalização da gestão de riscos na Administração Pública. Com o intuito de fazer uma síntese do exposto, a experiência internacional com a implementação da AIR foi organizada no Quadro 2.4 a seguir.

Quadro 2.4 – Experiência internacional sobre a implementação da AIR.

Modelos de supervisão	Institucional	Orientação	Capital humano	Boas práticas
Norte Americano (EUA)	AIR preparada em nível de agência e revisada por órgão de supervisão.	Econômica, social e ambiental de acordo com as diretrizes do presidente.	Experiência sólida dos técnicos com as metodologias CBA e AIR.	Marco legal forte Gestão inovadora Apoio político
Europa Continental	AIR preparada em nível de unidade e revisada por órgão de supervisão.	Econômica, social e ambiental de acordo com o planejamento estratégico.	Grupo pequeno de especialistas.	Consultas públicas <i>Benchmarking</i> Internacional
Reino Unido (UK)	AIR preparada e descentralizada por grupos de trabalho e revisada por órgão de supervisão.	Proteção aos consumidores, defesa do meio ambiente e eficiência dos mercados.	Grupo pequeno de especialistas.	Treinamento, parcerias entre órgãos de todas as esferas do governo e simplificação de procedimentos da AIR
México	AIR preparada descentralizada por ministérios, departamentos e agências e revisada por conselho de supervisão.	Custos dos agentes econômicos privados.	Grupo pequeno de técnicos, com capacitação inicial em CBA e AIR.	Aplicação de sanções somente após fase de implementação.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Peci (2010), Saraiva (2010), Ribeiro (2010), Azumendi (2010).

2.4. ANÁLISE DE RISCO REGULATÓRIO (ARR)

A Análise de Risco Regulatório (ARR) busca a alocação e o monitoramento eficientes dos riscos entre o governo e a parte privada. Para Grilo (2008), é importante que o governo realize

a ARR que esteja exposta durante todo o ciclo de vida do contrato de PPP e efetive as medidas para mitigar os riscos. O TCU (2015) adota o modelo de gestão de riscos construído no Reino Unido que foi desenvolvido especialmente para o setor público. Esse modelo avalia quatro dimensões:

1. Ambiente de gestão de riscos;
2. Processos de gestão de riscos;
3. Gestão de riscos em parcerias;
4. Gestão de riscos em resultados.

As várias faces do risco regulatório podem ser analisadas por quatro enfoques: risco de intervenções políticas, risco institucional, risco de regime regulatório e risco da regulação. O risco da regulação envolve análise de empresas em mercados regulados e não regulados, em vista às incertezas e à volatilidade dos mercados. O risco do regime regulatório avalia a diferença de risco existente em diferentes modelos regulatórios (Bragança, 2015).

O risco institucional mensura o risco regulatório a partir do ambiente institucional. Por último, o risco de intervenções políticas mede o efeito de intervenções governamentais específicas em variáveis como volatilidade, risco sistêmico e retorno esperado (Bragança, 2015). O estudo da gestão de riscos à luz da Teoria de Finanças possibilita a proteção do patrimônio das entidades (Rieche, 2005; Fernandes, 2012).

O risco de mercado pode ser definido como o risco de perdas no valor do portfólio decorrentes de flutuações nos preços e nas taxas de mercado (Rieche, 2005). O valor em risco ou *Value at Risk* (VaR) mensura a maior perda esperada ao longo de determinado intervalo de tempo, sob condições normais de mercado e dentro de determinado nível de confiança, e a grande vantagem da utilização do VaR é resumir o risco em uma única medida numérica, (Rieche, 2005; Fernandes, 2012). Esses autores apresentam os seguintes modelos de risco de mercado, o método não condicional, o condicional, a simulação histórica, o híbrido e a Teoria dos Valores Extremos.

2.5. CICLOS DA REFORMA REGULATÓRIA DO BRASIL

A ANTT regulamenta e fiscaliza diversas concessões. A princípio, ressalta-se a importância do Programa de Concessões de Rodovias Federais, que foi implantado pelo (Ministério do

Trabalho) MT em 1995, com início da operação das cinco primeiras concessões em 1996, totalizando 854,5 km. A ANTT, criada pela Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, e implantada mediante a edição do Decreto n.º 4.130, de 13 de fevereiro de 2002, autarquia vinculada ao MT, é hoje a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos 14 contratos de concessão em operação nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

O objetivo da ANTT é a implementação de políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo MT bem como a regulação e a supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes exercidas por terceiros. A sua atuação compreende (processos finalísticos):

- a) o transporte ferroviário de passageiros e de cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
- b) a exploração da infraestrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- c) o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- d) o transporte rodoviário de cargas;
- e) a exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida;
- f) o transporte multimodal; e
- g) o transporte de cargas de produtos especiais e perigosos em rodovias e ferrovias.

A ANTT, em fevereiro de 2015, conforme Resolução n.º 4621, alterou a estrutura organizacional e criou a Superintendência de Governança Regulatória com as seguintes atribuições:

[...]

Art. 54. À Superintendência de Governança Regulatória, além de outras atribuições relacionadas estabelecidas pela Diretoria, compete:

I – coordenar o desenvolvimento e implementação do Planejamento Estratégico da ANTT;

II – acompanhar e avaliar os programas e projetos de organização e inovação institucional;

III – propor à Diretoria diretrizes e procedimentos voltados para a governança regulatória;

IV – coordenar o desenvolvimento e a implementação, e aprimorar a metodologia de construção e monitoramento da Agenda Regulatória da ANTT;

V – consolidar, harmonizar e uniformizar as propostas de resoluções;

VI – propor a alteração ou a adoção de ação regulatória pela ANTT;

VII – identificar, avaliar e propor à Diretoria ações voltadas à melhoria da prática regulatória e do Marco Regulatório vigente;

VIII – acompanhar, normatizar, e promover, quando necessário aprofundamento, a análise dos impactos potenciais da ação regulatória da ANTT;

- IX – avaliar e monitorar a implementação de ações regulatórias e propor aprimoramento ou revisão conforme oportunidades de melhoria verificadas;
- X – acompanhar, normatizar e coordenar o Processo de Participação e Controle Social;
- XI – avaliar e monitorar os serviços prestados pelos entes regulados e propor ações regulatórias efetivas conforme oportunidades de melhoria verificadas;
- XII – representar a ANTT perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, acompanhando os processos relacionados com a esfera de atuação da Agência e, conforme decisão da Diretoria, atuar nos processos administrativos em tramitação naquele órgão;
- XIII – promover a investigação de práticas anticompetitivas e propor a aplicação de sanções cabíveis;
- XIV – analisar e avaliar as propostas de ações que impliquem ou possam resultar em reestruturações societárias, transferências de controle acionário, alienações e extinções de outorgas;
- XV – desenvolver metodologias e ferramentas para promover a defesa dos interesses dos usuários dos serviços de transportes terrestres;
- XVI – avaliar a concorrência no mercado de transportes terrestres e sugerir a adoção de medidas de preservação da competitividade; e
- XVII – assistir às unidades organizacionais da Agência em relação aos assuntos da defesa e proteção dos direitos dos usuários e da concorrência. [...]

Um exemplo de boas práticas de governança foi a publicação, pela ANTT em 2011, do Manual de Registro de Bens, Investimentos e Projetos Associados, com o intuito de padronizar algumas rotinas relativas ao registro de bens relacionados com as concessões de transportes terrestres e, também, divulgou o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros (ANTT, 2011 e 2012).

Na Figura 2.2, é apresentado o novo desenho institucional da política dos transportes no Brasil, após o governo provisório de Temer assumir a Presidência da República.

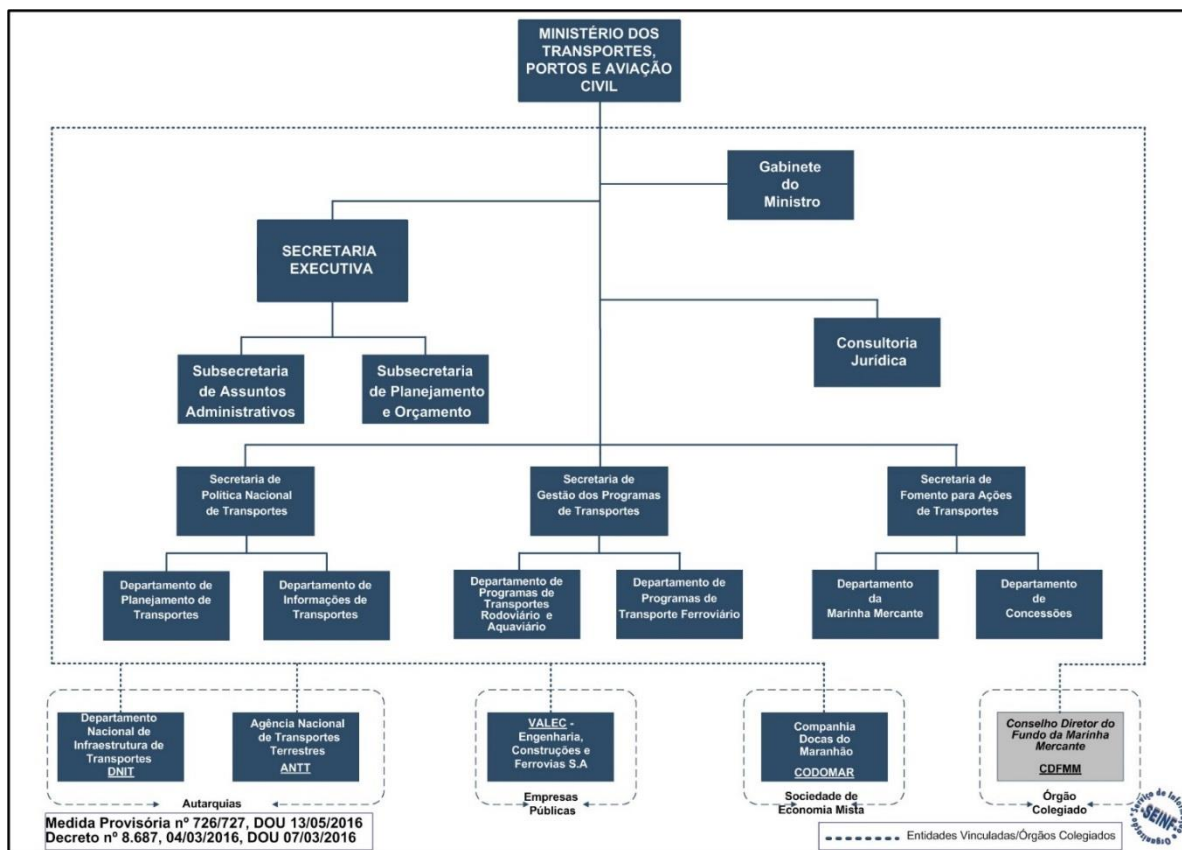


Figura 2.2 – Novo desenho institucional da política dos transportes no Brasil.

Fonte: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (2016).

Contabilidade Regulatória

A contabilidade regulatória possui o objetivo de fornecer informações que auxiliem as concessionárias e os reguladores a fim de abordar a situação específica do mercado de serviços públicos (Hoppe, 2013). A contabilidade regulatória é representada como um conjunto de princípios e regras de apresentação de informações das entidades reguladas pelo poder regulador. Essas regras possibilitam melhoria na governança regulatória, no monitoramento e na avaliação das metas a serem obtidas, uma vez que facilitam a alocação de custos, receitas, ativos e passivos das entidades.

O Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte da ANTT, utilizado para regular a contabilidade regulatória das concessionárias ferroviárias e rodoviárias, foi instituído pela Resolução ANTT n.º 1773, de 20 de dezembro de 2006. A segunda revisão, atualmente em vigor, foi instituída pela Resolução ANTT n.º 3.847, de 20 de junho de 2012 (ANTT, 2012). Entre outras normas contábeis, esse Manual está alinhado às normas ICPC 01 e OCPC 05, referentes aos Contratos de Concessão, e CPC 04, referente aos Ativos Intangíveis.

Na elaboração do Manual, foram consideradas a Lei n.º 6.404/76 e suas atualizações e a Lei n.º 11.638/07, além das disposições e normas, julgadas aplicáveis, emanadas dos seguintes órgãos e entidades: ANTT, Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e *International Accounting Standards Board* (IASB). De forma simplificada, o **Quadro 2.5** mostra a convergência das práticas contábeis regulatórias da ANTT com os CPCs, ICPCs e OCPCs.

Quadro 2.5 – Convergência das práticas contábeis internacionais com o Manual da ANTT.

CPC	Pronunciamento Técnico	Manual da ANTT
CPC 00	Estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis.	Capítulo 8
CPC 01 (R1)	Redução ao valor recuperável de ativos.	Capítulos 5 e 6
CPC 04 (R1)	Ativo intangível.	Capítulos 5 e 6
CPC 17	Contratos de construção.	Capítulos 5 e 6
CPC 25	Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.	Capítulos 5 e 6
CPC 27	Ativo imobilizado.	Capítulos 5, 6 e 7
CPC 28	Propriedade para investimento.	Capítulos 5 e 6
CPC 30	Receitas.	Capítulos 5 e 6
CPC 32	Tributos sobre o lucro.	Capítulos 5 e 6
ICPC 01	Contratos de concessão.	Capítulos 5 e 6
ICPC 10	Esclarecimentos sobre os pronunciamentos técnicos CPC 27 e CPC 28.	Capítulos 5 e 6
ICPC 11	Recebimento em transferência de ativos de clientes.	Capítulos 5 e 6
ICPC 17	Contratos de concessão: evidenciação.	Capítulos 5 e 6
OCPC 05	Contratos de concessão.	Capítulos 5 e 6

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte da ANTT (2012), com adaptações.

Segundo a ANTT (2012), o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte objetiva tornar padrão os procedimentos contábeis adotados pelas concessionárias do serviço público de transportes rodoviários e ferroviários de cargas e passageiros, permitindo o controle e o acompanhamento das atividades prestadas. Para Sarmiento (2013), apesar da preocupação sobre a realização de uma concessão ser o *VfM*, as formas como as PPPs são registradas na contabilidade do setor público são, igualmente, um aspecto muito relevante no processo de tomada de decisão dos gestores públicos. Porque, quando os ativos e passivos de uma PPP estão contabilizados nos balanços públicos, é possível realizar estudos, estimativas e previsões dos riscos de desembolsos que no futuro podem afetar o orçamento do Estado.

Peci (2011) destaca o primeiro e o segundo ciclo da reforma regulatória no Brasil:

- 1.º Ciclo (anos de 2000): processo de criação das agências reguladoras. Esse processo encontrou dificuldades devido ao sistema regulatório brasileiro ser fragmentado, e as competências estarem espalhadas por várias instituições;

- 2.º Ciclo (ano de 2007): criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG). Esse programa é um marco que inaugurou uma agenda de melhoria regulatória no Brasil.

O 3.º ciclo da reforma regulatória brasileira pode ser discutido, a partir do ano de 2016, com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Esse programa será subordinado à Presidência da República, com a finalidade de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar às ações setoriais necessárias à sua execução, nas condições e nos prazos definidos em decreto e sem prejuízo das competências legais dos ministérios, órgãos e entidades setoriais (MP 727/16).

No âmbito desse Programa, foi criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, como órgão de assessoramento imediato ao Chefe do Poder Executivo no estabelecimento e acompanhamento do PPI. O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República opinará, previamente, sobre a deliberação do Presidente da República quanto às propostas dos ministérios setoriais e dos conselhos setoriais (MP 727/16).

O Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República passa a exercer as funções atribuídas ao órgão gestor de parcerias público-privado federais, Lei n.º 11.079/2004, ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, Lei n.º 10.233/2001, e ao Conselho Nacional de Desestatização, Lei n.º 9.491/1997 (MP 727/16).

O Conselho será presidido pelo Presidente da República e integrado, com direito a voto, pelo Secretário Executivo do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que também atuará como Secretário Executivo do Conselho, pelo Ministro Chefe da Casa Civil, pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente e pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (MP 727/16).

Sem direito a voto, serão convidados a participar das reuniões do Conselho, os ministros setoriais responsáveis pelas propostas ou matérias em exame e, quando for o caso, os dirigentes máximos das entidades reguladoras competentes bem como o Presidente da Caixa Econômica Federal. Como órgão de apoio ao Conselho, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) passa a vincular-se à Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos (MP 727/16).

Esse Conselho poderá formular propostas e representações fundamentadas aos Chefes do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como recomendações aos órgãos, às entidades e às autoridades da administração pública da União, visando ao aprimoramento das políticas e ações de regulação no Brasil (MP 727/16).

A experiência da AIR no Brasil não é expressiva. Peci (2011) realizou estudo sobre a implantação da AIR no Brasil. O estudo realizado contou com entrevistas aos atores-chave do processo regulatório brasileiro, sendo 15 representantes da alta administração pública e das agências reguladoras. Para Peci (2011), os fatores condicionantes para implementação de AIR no Brasil são:

- 1) Contexto Político – concentração da autoridade regulatória apenas em alguns órgãos ou sua descentralização para um grande número de agências independentes, esse tema envolve ainda os seguintes aspectos:
 - a) delegação de poderes;
 - b) concentração;
 - c) processo político;
 - d) falta de apoio político.
- 2) Processo de Políticas Públicas – peculiaridades do processo de políticas públicas, como alta fragmentação e falta de coordenação entre diversas unidades e agências governamentais, disparidades em termos de modelos organizacionais ou instrumentos regulatórios:
 - a) mudanças constantes dos objetivos;
 - b) fragmentação de instituições;
 - c) falta de atuação dos órgãos responsáveis;
 - d) conflito de atribuição entre agências e ministérios supervisores;
 - e) características divergentes das agências;
 - f) abrangência da adoção;
 - g) custos da adoção; e
 - h) baixa cultura de *accountability*.
- 3) Capacidades organizacionais – capacidades existentes nas entidades com poder de regulamentação, em termos organizacionais, podem influenciar positivamente ou negativamente o processo de difusão da AIR:

- a) falta de capacidade técnica;
 - b) pessoas capacitadas;
 - c) processo de aprendizagem;
 - d) sistemas informatizados;
 - e) banco de dados quantitativos disponíveis;
 - f) dados e sistemas de informações precários;
 - g) baixa qualidade das informações; e
 - h) desenho organizacional.
- 4) Marco legal – um importante fator contextual da política regulatória.
- a) legitimidade regulatória; e
 - b) ambiguidade conceitual de termos.

Ao pesquisar o desafio de adoção sistêmica da técnica de AIR no Brasil, Peci (2011) destaca o papel do Poder Executivo e das Agências Reguladoras como atores centrais dos processos. A pesquisa realizada por Peci (2011) revela uma forte resistência aos modelos organizacionais para implementar a AIR, por exemplo, o órgão supervisor da qualidade regulatória. O *benchmarking* internacional, de boa parte dos países membro da OCDE, adota um órgão com funções de supervisão da regulação. Talvez a resistência dos Executivos entrevistados esteja relacionada à percepção negativa de controle, visto que as agências reguladoras brasileiras não querem perder a “independência”.

Para Peci (2011), o principal fator condicionante para implementação de AIR no Brasil é a escassez de capacidades organizacionais; conforme a literatura, esse fator também é apontado para países em desenvolvimento. Saraiva (2010) observa que é importante diferenciar as agências reguladoras dos serviços de infraestrutura (como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)), em geral controlados por monopólios naturais das agências, as quais a regulação visa a corrigir outras falhas de mercado, como assimetria de informação (Anvisa e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)), presença de externalidades e problemas de coordenação (ANA), ou de defesa da concorrência, quando observado abuso de poder de mercado (Cade).

2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função social da regulação é indiscutível sob a perspectiva do princípio do interesse público. As reformas regulatórias das últimas décadas têm relação com a necessidade de se garantir o bem-estar social e a produtividade. O Estado assistencial que garantia padrões mínimos de políticas públicas perdeu força devido às crises econômicas. Os modelos neoliberais que defendem a privatização e as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada têm diretrizes opostas ao desenho do Estado de Bem-Estar, que tem, como premissa, proteger o interesse público.

Pensar na oferta de infraestrutura de transportes na ótica do Estado de Bem-Estar é relacionar de forma direta a oferta de serviços com a gestão pública. Então, a Administração Pública espera um retorno social, independente de quanto vai custar, mas, na ótica neoliberal, o Estado deve regular o serviço para garantir o retorno econômico do negócio.

O papel do setor privado, neste cenário, tem ganhado destaque nas políticas regulatórias de setores estratégicos da economia, como as rodovias e ferrovias; porém, se o suporte empírico relativo aos efeitos financeiros, econômicos e orçamentais não for ignorado pelos tomadores de decisão, as experiências internacionais analisadas, Alemanha, Chile, Colômbia, China, Índia, México, Portugal e União Europeia, constituem matéria de reflexão e formam a base para uma proposta de aperfeiçoamento e modernização do modelo regulatório brasileiro.

As decisões políticas, baseadas no modelo internacional, estão sendo direcionadas pelo processo de AIR e ARR para que as regulamentações sejam avaliadas quanto ao custo a ser suportado pelo mercado, considerando que o regulador impõe determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos.

No Brasil, o TCU (2005; 2007; 2011; 2015), sendo uma instituição de controle externo, ao finalizar estudos sobre o tema da governança regulatória das agências reguladoras de infraestrutura, crítica as ações do governo federal e as da ANTT para fortalecer a governança regulatória durante o ciclo de vida das concessões. O TCU esclareceu que as ações da ANTT para implementar a análise de impacto e risco regulatório são incipientes apesar do esforço da agência reguladora, durante os últimos anos, para modernização da sua estrutura organizacional e a revisão dos seus processos.

Por fim, o embasamento teórico das teorias da Regulação Econômica, do Bem-Estar Social, do Monopólio Natural e dos Custos de Transação explica a dinâmica das relações entre os atores envolvidos na atividade regulatória que podem influenciar as atividades econômicas. A

OCDE consolidou o *benchmarking* internacional sobre regulação dando destaque à experiência das agências reguladoras com a utilização de mecanismos e sistemas de regulação diversos.

3. INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES NO BRASIL

Este capítulo é dedicado ao destaque da infraestrutura de transportes terrestres no Brasil. Para dialogar com esse tema, inicialmente, será apresentado um breve histórico dos transportes terrestres no Brasil. Depois, será abordado o ciclo de vida de uma concessão, considerando que a maioria da rede ferroviária federal e uma parcela menor da rede federal rodoviária brasileira estão concedidas ao setor privado. Por fim, com o intuito de mostrar as concessões rodoviárias e ferroviárias que estão sobre a responsabilidade da ANTT, dois quadros resumos foram elaborados.

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A história dos transportes no Brasil foi marcada inicialmente pela necessidade de buscar novos caminhos para o interior do País. Esses caminhos foram utilizados pela indústria canavieira, pela pecuária, pela exploração do ouro e pelo comércio do café. Atualmente, no Brasil, as rodovias e ferrovias representam o principal canal de escoamento do agronegócio e da produção de minério de ferro. As rodovias recebem mais de 80% dessa demanda (CNT, 2011, 2012, 2013 e 2014). Essa concentração contribui para o aumento do custo da logística do Brasil.

O rodoviarismo brasileiro foi uma escolha política da década de 1930 em detrimento do investimento, em longo prazo, em ferrovias (Câmara, 2006). Após a década de 1930, trechos entre São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais foram pavimentados para atender às demandas das novas indústrias, principalmente a indústria da construção civil, que começaram a ser instaladas no Brasil. Nessa época, o rodoviarismo começa a ganhar força em comparação ao setor ferroviário que perdeu competitividade.

Na década de 1940, o modo rodoviário assumiu o principal papel no transporte de pessoas e de mercadorias. A década de 1960 foi o auge da expansão do modo rodoviário. Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou e se recuperou da crise econômica da hiperinflação. Nesse período, o modo ferroviário, em crise financeira, foi concedido ao setor privado, e algumas rodovias passaram para a competência dos estados e municípios, além da implementação da

primeira etapa de concessão de rodovias federais à exploração do setor privado. A partir da década de 2000, o setor de transporte terrestre já representava 85% da matriz global de transporte do País. Esse fato esclarece que o desenvolvimento econômico brasileiro depende de investimentos em rodovias e ferrovias.

Na década de 2000, o governo federal retomou investimentos em infraestrutura de transporte que, em média, representaram 0,55% do PIB. O modo rodoviário representou mais de 70% do montante investido na década. Esse dado pode indicar a dependência das rodovias para a logística brasileira (Bertussi e Ellery Junior, 2012). A baixa competitividade da logística brasileira tem motivado o governo a elaborar planos de logística e transportes visando a reduzir os gargalos logísticos e a facilitar os fluxos de bens.

Entre os planos logísticos elaborados no Brasil, o mais recente é o Plano Nacional de Logística e Transportes, o qual foi elaborado em 2007, pelos Ministérios dos Transportes e da Defesa, e atualizado em 2012. Esse plano apresenta algumas características gerais, tais como a maioria é elaborada pelo setor público e apresentam diagnósticos de ofertas, demandas e análise de impactos socioeconômico e ambiental bem como arranjos institucionais (Luna *et al.*, 2011).

Em tempos de crise econômica global, o governo brasileiro fez intervenções na economia para manter equilibrado o pleno emprego, a estabilidade de preços, a distribuição de renda e o crescimento econômico do País. Entre as ações do governo federal, encontram-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Eixo Transportes e o PIL.

O PAC 1, lançado em 2005, e o PAC 2 – Eixo Transportes, lançado 2007, representaram a continuidade de investimentos em infraestrutura de transportes por iniciativa governamental. O PAC 2 – Eixo Transportes, levando em consideração que a matriz do transporte de cargas brasileira está 82% concentrada nos modais rodoviário e ferroviário, e o restante, 18%, dividido entre transporte aquaviário, dutoviário e aéreo, busca resgatar anos de investimentos negligenciados nesses setores (MT, 2014).

O PIL, lançado 2012, representou um plano de concessões do Governo Federal para modernizar os modais ferroviário e rodoviário. Para a construção e a manutenção dos trechos ferroviários, o governo federal destinou cerca de 91 bilhões de reais. Consta no plano a criação da EPL, que tem como função estudar a logística, antecipar investimentos, estruturar projetos e atrair a iniciativa privada para trabalhar juntamente com o governo. Em 2015, na

segunda etapa do PIL, foram previstos R\$ 198,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 69,2 bilhões entre 2015-2018 e R\$ 129,2 a partir de 2019 (MT, 2014; MP, 2015).

O governo tenta convencer os investidores. para tanto, realizou ajustes no desenho econômico-financeiro, mas as incertezas sobre a operação da concessão e a governança do setor, ainda, são existentes. Porém, Fernandez *et al.* (2015), Sharma (2012), Reside (2009) e Hammani, Ruhashuankiko e Yehomue (2006) comprovaram, utilizando testes econométricos, que os determinantes de sucesso das PPPs em economias emergentes devem ser observados no momento da tomada de decisão política. Esses determinantes estão sistematizados na Figura 3.1 abaixo.

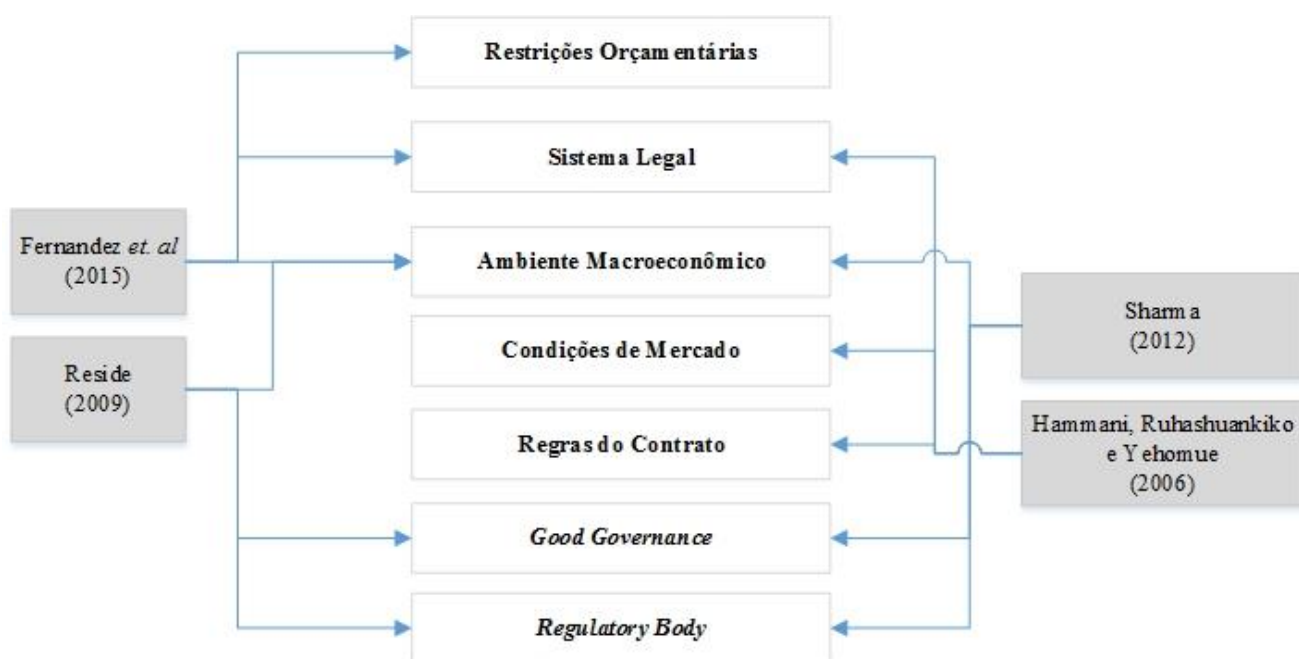


Figura 3.1 – Determinantes das PPPs em economias emergentes.

Fonte: elaborada pelo autor, baseado em Fernandez *et. al* (2015), Sharma (2012), Reside (2009) e Hammani, Ruhashuankiko e Yehomue (2006).

Fernandez *et al.* (2015) destacam que a estabilidade macroeconômica é preponderante, mas que frequentemente os interesses políticos podem fazer com que os governos assumam riscos que não são de interesse público. Porém, a instabilidade política pode até atrair investidores para projetos de PPP, principalmente quando existe interesse político.

No Brasil, a Lei n.º 11.079/2004 criou as parcerias público-privadas. Conforme o art. 2º da lei, parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A lei aplica-se aos órgãos da Administração Pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas,

às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2004). A Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93) e a Lei de Concessões e Permissões (Lei n.º 8.987/95) são aplicadas subsidiariamente na disciplina das parcerias público-privadas.

A Lei n.º 11.079/2004 dita as características das PPPs (BRASIL, 2004):

- Tipos especiais de concessão. O Estado (parceiro público) outorga ao parceiro privado a execução de uma tarefa pública. Aplica-se subsidiariamente a Lei n.º 8.987/95 (Concessões e Permissões) (BRASIL, 2004);
- Valor do contrato superior a 20 milhões de reais (art. 2.º, § 4.º, I, da Lei das PPPs);
- Prazo determinado. A duração do contrato deve ser superior a 5 anos e inferior a 35 anos (arts. 2.º e 5.º da Lei das PPPs) (BRASIL, 2004);
- Constituição de sociedade de propósito específico. Antes da celebração do contrato, deverá ser criada tal sociedade para implantar e gerir o objeto da parceria (art. 9.º da Lei das PPPs) (BRASIL, 2004);
- Exigência de prévia concorrência. A contratação de PPP será precedida de licitação na modalidade de concorrência (art. 10) (BRASIL, 2004);
- Compartilhamento de riscos. Os riscos do empreendimento são divididos entre o parceiro público (Estado) e o privado (pessoa jurídica privada) (BRASIL, 2004);
- Modalidades patrocinada ou administrativa (BRASIL, 2004):
 1. A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (§ 1.º do art. 2.º da Lei das PPPs). Conforme o art. 10, § 3.º, da Lei das PPPs, as concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica (BRASIL, 2004).
 2. A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (§ 2.º do art. 2.º da Lei das PPPs). Ressalta-se que, em qualquer caso, a contraprestação da Administração Pública será

obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada (art. 7.º) (BRASIL, 2004).

As vedações estão previstas no art. 2.º, § 4.º, incisos I a III, da Lei das PPPs. Assim, é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada (BRASIL, 2004):

1. cujo valor do contrato seja inferior a 20 milhões de reais;
2. cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 anos; ou
3. que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

O art. 4.º determina as diretrizes de observância obrigatória na contratação de parceria público-privada (BRASIL, 2004):

1. eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
2. respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
3. indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
4. responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
5. transparência dos procedimentos e das decisões;
6. repartição objetiva de riscos entre as partes;
7. sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

O art. 8.º estabelece as garantias para as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada (BRASIL, 2004); no entanto, tal dispositivo é inconstitucional, haja vista que lei complementar deve dispor sobre a concessão de garantias por entidades públicas, nos termos do art. 163, inc. III, da CF.

3.2. CICLO DE VIDA DA CONCESSÃO

Para Sarmiento (2013), uma PPP representa um contrato entre o setor público e uma entidade privada, para o qual os serviços prestados são baseados nos requisitos definidos no contrato e são remunerados pelo ente público ou pela sociedade. Nessa relação, o Estado é designado concedente, e o privado passa a ter a figura de concessionária.

De acordo com Pereira (2013), o termo PPP refere-se a uma forma de cooperação entre o setor público e o setor privado para a provisão de uma infraestrutura em que todos os agentes econômicos podem potencialmente ganhar. Esse autor ressalta, ainda, que o fato de o ente privado não receber qualquer pagamento até a infraestrutura entrar em operação é um forte incentivo para a empresa privada manter os prazos previstos e dentro dos custos projetados.

Cruz e Marques (2012) conceituam as PPPs como uma relação, contratual ou institucional, com responsabilidades preestabelecidas, para projetar, financiar, construir e gerir uma determinada infraestrutura e/ou disponibilizar um serviço. Na **Figura 3.2**, abaixo, apresentam-se as várias modalidades para provisão de infraestruturas.

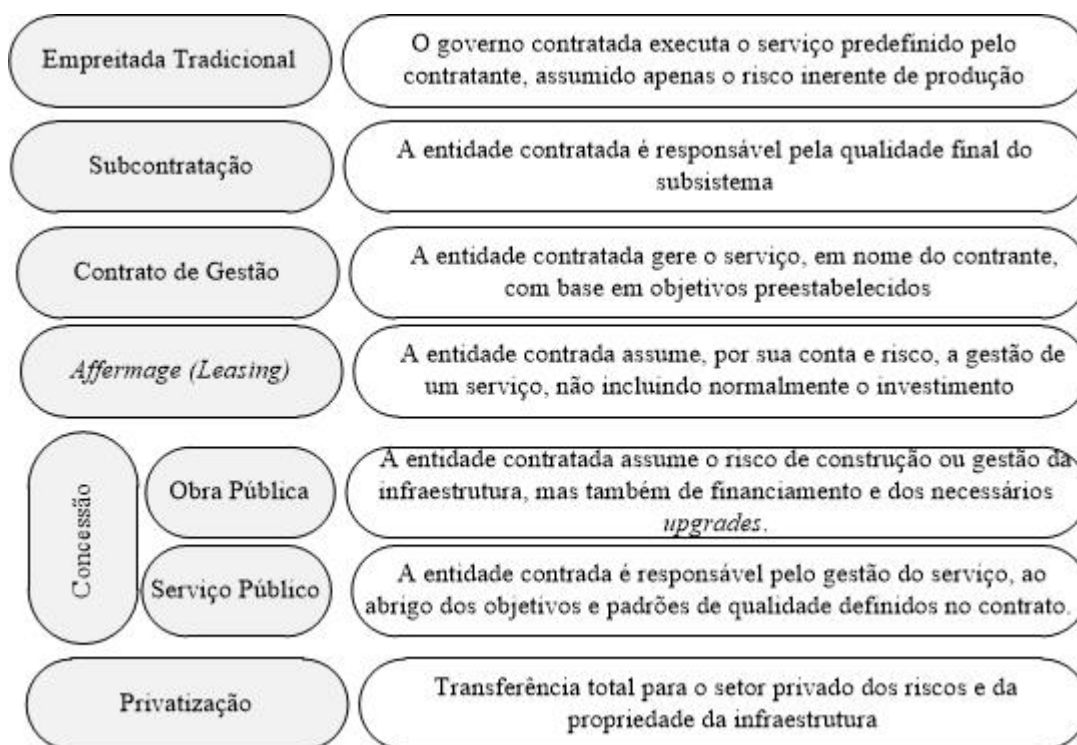


Figura 3.2 – Modalidades para provisão de infraestruturas e serviços.

Fonte: Cruz e Marques (2012, p. 32) com adaptações.

Na opinião de Sarmiento (2013), a principal vantagem de um projeto de PPP consiste na colaboração entre público e privado, na qual o público pode agregar as competências do setor privado. Essas competências relacionam-se com melhor qualidade dos projetos, níveis superiores de eficiência, maior inovação, redução de custos e prazos e menor propensão a

desvios na gestão de infraestruturas (Sarmiento, 2013). No abaixo, constam as oportunidades e as ameaças de um projeto de PPP.

Quadro 3.1, abaixo, constam as oportunidades e as ameaças de um projeto de PPP.

Quadro 3.1 – Oportunidades e ameaças do atual paradigma do modelo de PPPs.

Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Integração das várias fases do projeto; • Eficiência econômica da gestão privada; • Partilha dos riscos associados; • Contingenciamento do orçamento público; • Possibilidade de estimular o emprego; • Redução de custos do setor público; • Facilita soluções inovadoras; • Parcerias internacionais; • Supervisão regulatória Análise de Impacto Regulatório (AIR); e • Gestão do Risco Regulatório (GRR)
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Desorçamentação; • Custo de financiamento do setor privado superior ao do público. • Perdas de qualidade; • Contratos incompletos; • Paradigma da <i>accountability</i>; • Medir o <i>Value for Money</i> mediante custo público comparável; • Implementação dos custos do setor público; • Elevados custos de transação; • Baixa governança regulatória entre as partes interessadas; • Dicotomia entre supervisão regulatória e supervisão ministerial; • Captura do regulador e do gestor do contrato; • Consolidação do modelo de análise de impacto regulatório; • Monitoramento da gestão do risco regulatório; e • Fenômeno de <i>overspending</i>.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Sarmiento (2013) e Cruz e Marques (2012).

As PPPs são financiadas por meio de um esquema designado por *Project Finance*, e muitos projetos totalmente privados, não sendo o caso das PPP, também são financiados por intermédio desse modelo de financiamento (Sarmiento, 2013). Uma PPP será mais eficiente para o Estado se o seu custo global for inferior ao da contratação tradicional. Na contratação tradicional, o Estado assume todos os riscos do projeto, situação bem diferente quando a contratação é realizada por meio de uma PPP. Essas diferenças foram sistematizadas por Sarmiento (2013); no Quadro 3.2 e no Quadro 3.3, são apresentados os modelos de PPP da OCDE (2008).

Quadro 3.2 – Diferenças entre a contratação tradicional e PPP.

Condições	Contratação tradicional	PPP
Investimento	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade do Estado; • Contrato de empreitada com uma empresa de construção; e • Risco de derrapagem geralmente é do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade do privado; • O contrato de construção é entre o privado e outras empresas; e • Risco de derrapagem é assumido pelo privado.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento do Estado mais fundos comunitários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Privado (dívida bancária e capitais dos donos da empresa);
Custos para o Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Custo inicial do investimento; e • Custo anual da manutenção do ativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos anuais, após a conclusão da construção, pelo período do contrato (20-30 anos).
Riscos	<ul style="list-style-type: none"> • Totalmente alocados ao setor público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Repartidos entre o setor público e a empresa privada.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Sarmento (2013).

Quadro 3.3 – Modelos de PPP da OCDE.

Sigla	Designação	Descrição
BOM	Build-own-maintain	Construção, posse e manutenção da infraestrutura ou serviço.
BOO	Build-own-operate	Construção, posse e operação da infraestrutura ou serviço.
BDO	Build-develop-operate	Construção, desenvolvimento e operação da infraestrutura ou serviço.
DCMF	Design-construct-manage-finance	Projeto, construção, gestão e financiamento da infraestrutura ou serviço.
DBO	Design-build-operate	Projeto, construção e operação da infraestrutura ou serviço.
DBFO	Design-build-finance-operate	Projeto, construção, financiamento e operação da infraestrutura ou serviço.
BBO	Buy-build-operate	Aquisição, construção e operação da infraestrutura ou serviço.
LDO	Lease-develop-operate	Arrendamento, desenvolvimento e operação da infraestrutura ou serviço.
BOT	Build-operate-transfer	Construção, operação e transferência da infraestrutura ou serviço.
BOOT	Build-own-operate-transfer	Construção, posse, operação e transferência da infraestrutura ou serviço.
BROT	Build-rent-own-transfer	Construção, arrendamento, posse e transferência da infraestrutura ou serviço.
BTO	Build-transfer-operate	Construção, transferência e operação da infraestrutura ou serviço.

TOT	Transfer-operate- transfer	Transferência, operação e transferência da infraestrutura ou serviço.
-----	----------------------------	---

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em OCDE (2008).

De acordo com Pereira (2013), o instrumento básico de avaliação e o monitoramento de uma PPP é a análise custo-benefício que deverá ser efetuada, quer *ex ante*, isto é, antes da decisão pelo projeto de PPP, como condição necessária à sua adoção como uma estratégia de investimento, quer *ex-post*, isto é, depois da sua execução, com vista a determinar possíveis desvios e a atualizar a avaliação do projeto de PPP. Pereira (2013) ressalta, ainda, que qualquer análise de custo-benefício deverá incluir uma análise de sensibilidade dos resultados a certas hipóteses usadas para determinar quão robustas são as conclusões da análise.

Uma PPP relaciona-se com parceiros nos setores públicos, privado e com a sociedade em geral, conforme demonstrado na Figura 3.3, a seguir.

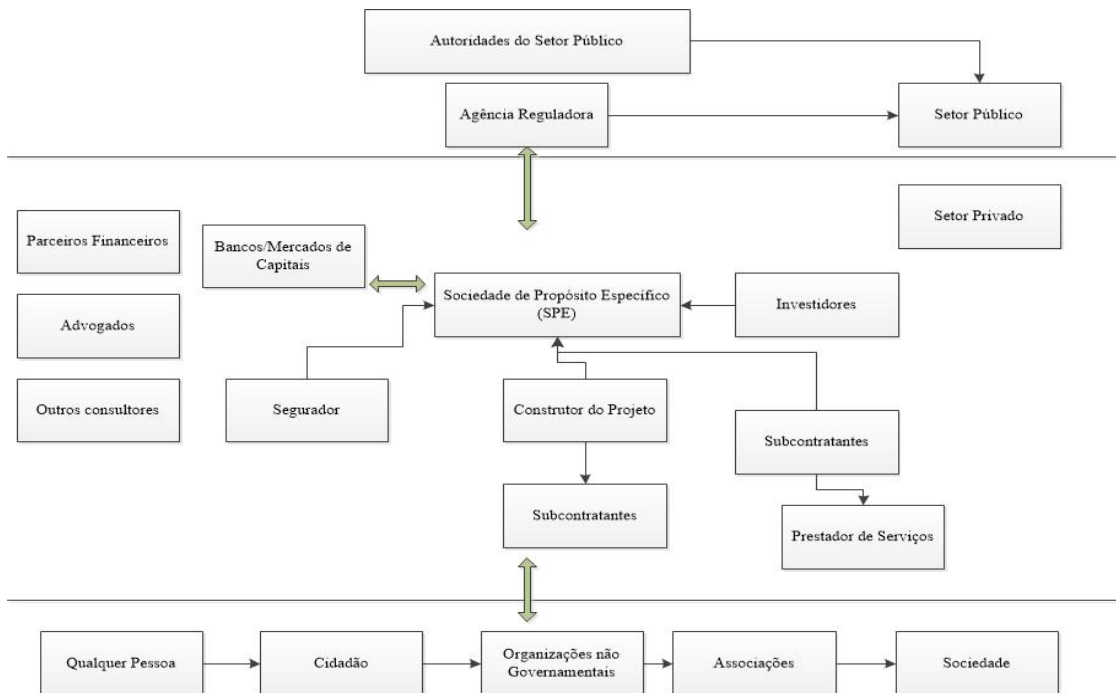


Figura 3.3 – A estrutura de uma PPP e suas relações.

Fonte: elaborada pelo autor, baseado em Sarmiento (2013, pp 16-17).

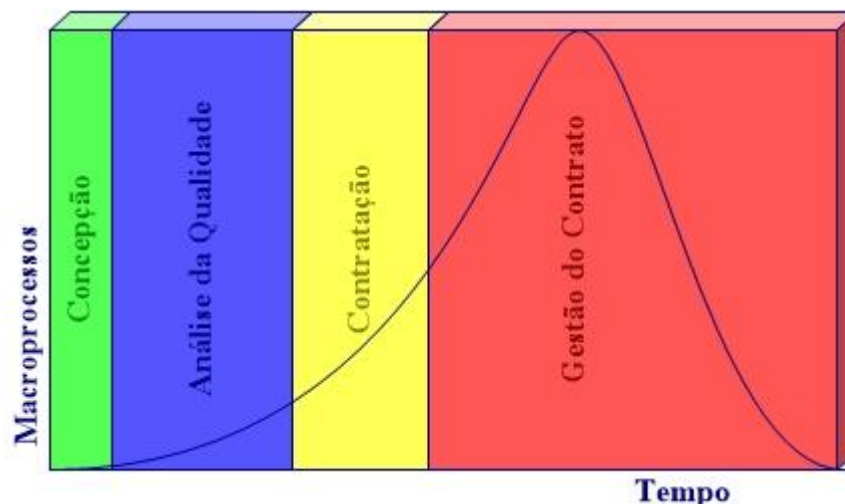


Figura 3.4 – Ciclo de vida de uma parceria público-privada.
 Fonte: elaborada pelo autor, baseado em Grilo (2008).

O ciclo de vida de uma PPP (Figura 3.4) inicia com a concepção que envolve: escopo, necessidades, objetivos, justificativa, estratégias e análise multicritério. Para Grilo (2008), o escopo do projeto da PPP representa todas as atividades que a PPP deve realizar, as externalidades positivas e negativas e os serviços relacionados com essas atividades. As necessidades do projeto da PPP devem esclarecer o problema ou política pública que deve ser implementada. Os gestores devem demonstrar que todas as alternativas foram frustradas na busca da solução do problema; portanto, devem-se detalhar ao máximo a demanda, a causa ou a condição que motivam a existência do projeto da PPP (Grilo, 2008).

Os objetivos do projeto de uma PPP devem ser estabelecidos claramente alinhados às prioridades do governo ou órgão. Os objetivos expressam o que deve ser alcançado, não devem ser definidos de forma restritiva ou abrangente. O papel da justificativa do projeto de uma PPP é apresentar para o governo as vantagens e desvantagens econômicas, os benefícios, os custos, as questões de equidade social e a falha de mercado que se quer tentar sanar. As estratégias do projeto da PPP devem alinhar-se com o planejamento estratégico do governo ou órgão público (Grilo, 2008).

Grilo (2008) afirma que os gestores públicos, na tomada de decisão quanto à qualidade do projeto de uma PPP, podem fazer uso da Análise Multicritério, levando em consideração o impacto orçamentário e fiscal, os riscos, os serviços, a segurança jurídica, o pessoal capacitado, o interesse do mercado e o potencial do projeto para contratação via PPP. A análise da qualidade de um projeto de PPP envolve as seguintes abordagens, segundo Grilo (2008):

- Informações sobre os custos do setor público;
- Análise econômico-financeira;
- Análise dos riscos;
- Análise dos impactos ambientais;
- Análise do interesse público;
- Análise do impacto no orçamento público;
- Análise dos impactos sociais; e
- Análise do interesse do mercado.

Para esse autor, as informações sobre os custos do setor público são relevantes para que sejam estimados os custos da implantação, manutenção e atualização do ativo e da operação. A análise econômico-financeira produz insumos e produtos, estimando os preços, as despesas, as receitas e calculando os indicadores para o projeto da PPP. Essa análise tem por objetivo estimar o fluxo de caixa do projeto da PPP para calcular a Taxa Interna de Retorno (TIR) e o Valor Presente Líquido (VPL), por exemplo.

Cruz e Marques (2012) afirmam que a análise de custo-benefício (Figura 3.5), em que, no cálculo, são ponderados os custos e os benefícios, ambos diretos e indiretos, pode ser considerada a partir da relação custo-benefício. A Relação Custo-Benefício (RCB) é calculada por meio da seguinte expressão:

$$RCB = \frac{\sum_{t=0}^n (B_t - C_t)(1+i)^{-t}}{\sum_{t=0}^n I_t(1+i)^{-t}} \quad (1)$$

em que *RCB*: relação custo-benefício;
B_t: benefícios totais;
C_t: custos totais;
I_t: custos do investimento.

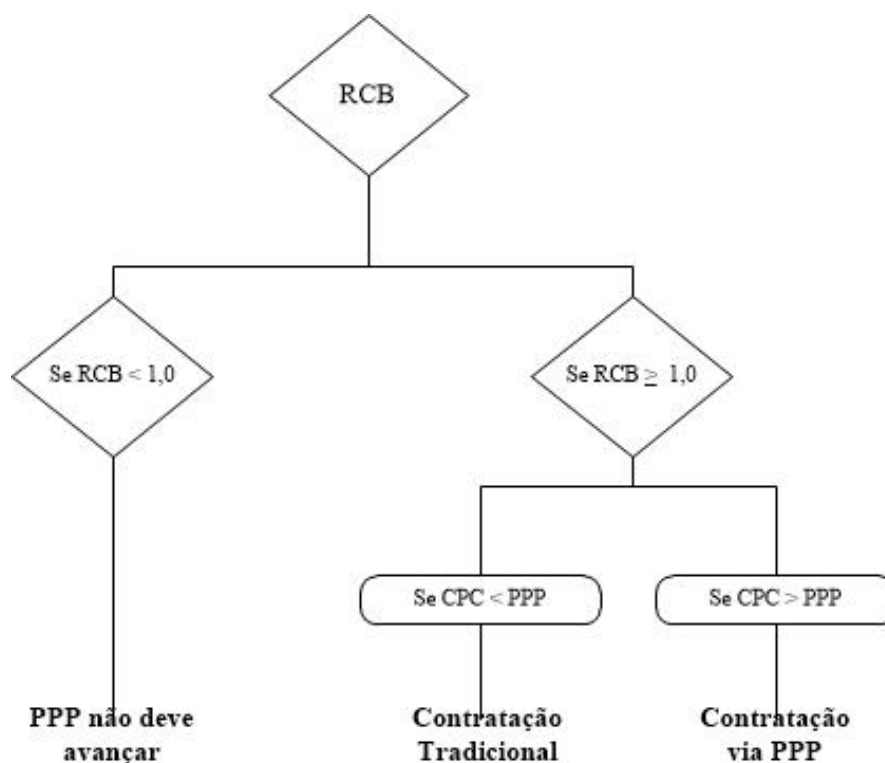


Figura 3.5 – Processo de decisão no desenvolvimento de uma infraestrutura.

Fonte: Cruz e Marques (2012, p. 57), com adaptações. *Nota: Custo Público Comparável (CPC)

Para Sarmento (2013), uma PPP somente gera *Value for Money* se o privado for mais eficiente nos custos que o público, porém se assume que os riscos transferidos ao privado serão melhor geridos pelo privado. Os riscos podem ser divididos em três grupos, sendo retidos pelo setor público, transferidos para o privado e partilhados. Existem três motivos para que a eficiência da PPP resida sobretudo na alocação e gestão dos riscos (Sarmento, 2013):

1. A redução dos custos que uma boa gestão dos riscos gera;
2. Os incentivos que fornece ao privado para ser mais eficiente; e
3. A redução da probabilidade de renegociações futuras durante a vida do contrato.

Para Sarmento (2013), o Estado, quando contrata serviços públicos por intermédio de uma PPP, tem o objetivo de alcançar o *Value for Money*, ou seja, a utilidade marginal do gasto público, e os gestores públicos devem buscar a maximização da eficiência dos gastos públicos. Então, o *Value for Money* pode garantir que o dinheiro dos contribuintes seja aplicado de forma mais eficiente.

Para se mensurar o *Value for Money*, utiliza-se do Custo Público Comparável (CPC), que consiste na análise pelo Estado de quanto custaria o serviço ou a construção do ativo se a gestão fosse estatal. Trata-se de um custo hipotético e ajustado pelos riscos de prestar o

serviço ou construir o ativo com o mesmo nível de serviço e qualidade se fosse realizado por uma entidade pública (sarmento, 2013). No na sequência, constam os tipos de custos, as receitas e os riscos que devem ser considerados no cálculo do CPC (Cruz e Marques, 2012).

Quadro 3.4, na sequência, constam os tipos de custos, as receitas e os riscos que devem ser considerados no cálculo do CPC (Cruz e Marques, 2012).

Quadro 3.4 – Custos, receitas e riscos componentes do cálculo do CPC.

Custos/receitas/riscos		Exemplos	
Custos diretos	Custos de capital	Terreno, demolição, projeto, construção, equipamentos, materiais, gestão de projeto e licenças, entre outros.	
	Custos operacionais	Infraestrutura	Reinvestimentos e substituições, entre outros.
		Serviços	Custos de Pessoal (salários, segurança social e outros custos indiretos), recrutamento, formação, consumíveis, custos de gestão, custos de gestão dos ativos e seguros, entre outros.
Custos indiretos	Administrativos	Apoio à gestão e contabilidade, entre outros.	
	Custos sombra	Transação	Concedente: documentação e gestão do contrato e assessoria, entre outros. Concessionário: custos incorridos com subcontratação durante a equipes internas e consultores, fase de contratação, custo das entre outros.
		Realização	Custos de oportunidade.
Ajustamentos de risco		Riscos transferidos; Riscos retidos.	
Receitas Diretas		Receitas do serviço prestado: pedágio, tarifas e receitas comerciais, entre outras.	
Receitas Indiretas	Vendas ou Aluguel	Vendas de excedentes (terrenos e equipamentos, entre outros).	
	Valor Residual	O valor residual deve apenas ser calculado se for distinto entre a opção PPP e contratação tradicional.	

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Cruz e Marques (2012, p. 55),

Sarmento (2013) deixa claro que esse mecanismo de negociação com o privado serve de referencial se calculado de forma fiável, mas ressalta que o Custo Público Comparável não está isento de críticas, visto que, se o cálculo for superavaliado, distorce a negociação com o parceiro privado. Por outro lado, se o cálculo do CPC estiver subavaliado, pode afastar os investidores, ou, caso a PPP seja homologada, pode levar a futuros reequilíbrios financeiros.

Na opinião de Sarmento (2013), o que torna difícil o cálculo do Custo Público Comparável é a falta de informação e organização da contabilidade do setor público, uma vez que é impossível ter contabilidade de custo que permita aferir os custos de produção de um determinado bem ou serviço sem a devida implementação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

A CASP vem passando por mudanças na última década. O início do estudo da convergência da contabilidade pública no Brasil aos padrões internacionais ocorreu logo após a edição da Lei n.º 11.638/2007. Nesse contexto, surgiu um processo de contabilidade com enfoque não apenas orçamentário, mas também patrimonial. Tais mudanças dizem respeito ao novo modelo de contabilidade que os órgãos e as entidades pertencentes à Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal estão sujeitos a adotar, pois como o Brasil é *code-law*, todas as mudanças somente podem ser implementadas por leis que as instituam, ou seja, a nova contabilidade pública tem de ser legalmente sancionada para haver validade no mundo jurídico brasileiro.

Após a edição da Lei n.º 11.638/2007, que alterou a Lei n.º 6.404/76, aplicada às demais sociedades empresariais no Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) criou um Comitê, por meio da Resolução n.º 1.107/07, para desenvolver ações que promovessem a convergência das normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais emitidos pelo próprio CFC, que são as NBC TSP e pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), que são as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). O Comitê Gestor da Convergência no Brasil é composto pelos seguintes órgãos:

- Conselho Federal de Contabilidade (CFC)
- Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon)
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
- Banco Central do Brasil (Bacen)
- Superintendência de Seguros Privados (Susep)
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Nesse processo, a STN, por meio da Portaria do Ministério da Fazenda (MF) n.º 184/2008, recebeu a responsabilidade de identificar as necessidades de convergência aos normativos emitidos pelo CFC e pela IFAC. Assim, a STN, por intermédio dessa portaria, ficou responsável pela edição de manuais, normativos e instruções sobre os procedimentos contábeis e pelo desenvolvimento de um plano de contas único aplicado no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para auxiliar a STN, em 21 de novembro de 2008, foram aprovadas em plenária do CFC as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao

Setor Público (NBCASP), que são 11 normas, as NBC TSP de 16.1 a 16.11. A NBC TSP 16.11, que trata da norma de custos, foi aprovada em 2011.

A STN, observando as NBC TSP emitidas pelo CFC, aprovou, por meio da Portaria n.º 467/09, o Manual de Contabilidade Aplicado Ao Setor Público (MCASP). Cabe salientar que esse manual já está na 6.ª edição, conforme publicação no mês de dezembro de 2014. O MCASP, elaborado pela STN, contém uma série capítulos dentre os quais:

- Procedimentos Contábeis Orçamentários;
- Procedimentos Contábeis Patrimoniais;
- Procedimentos Contábeis Específicos;
- Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP); e
- Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

Nesses manuais, o PCASP apresenta uma estrutura básica de escrituração contábil, possibilitando, assim, a padronização de procedimentos contábeis e a consolidação das contas nacionais a partir de 2015.

A análise de riscos é uma etapa que requer cálculos probabilísticos sobre o desempenho do projeto da PPP. Alguns modelos estatísticos são utilizados tais como a análise de sensibilidade, o estudo das distribuições de probabilidades e o valor esperado dos indicadores de desempenho. Os impactos ambientais da implantação e a operação do projeto devem ser descritos de forma que expressem a área estratégica ambiental, o desmatamento, as mitigações ambientais, o passivo ambiental, os sítios arqueológicos, os territórios indígenas, os quilombolas e as reservas florestais (Grilo, 2008).

Os riscos suportados pelo setor público, geralmente, têm os maiores custos que inviabilizam a transferência para setor privado, visto que a alocação ao setor privado não geraria o *Value for Money* (VfM). Os riscos transferidos ao privado são aqueles que geram incentivos à eficiência. Uma correta alocação de riscos ao privado trará os incentivos necessários a essa maior eficiência do Estado (Sarmiento, 2013). Ressaltam Cruz e Marques (2012) que a alocação dos riscos é precedida por um conjunto de etapas, tais como identificação, classificação, quantificação de probabilidades, quantificação do impacto e identificação das medidas de mitigação.

Cruz e Marques (2012) apresentam três categorias de riscos em PPP de infraestruturas, sendo:

- Produção: planejamento, projeto, expropriação, construção, ambiental, manutenção, operação, tecnológico, desempenho, entre outros;
- Comercial: demanda, competição, cobrança, entre outros;
- Contexto: político, financiamento, inflação, legal, regulatório, modificação unilateral, contestação pública, força maior, entre outros.

Na análise de interesse público, devem constar questões que podem afetar os custos e os benefícios para a sociedade, tais como, o impacto às partes interessadas, o acesso público, a equidade, os direitos dos consumidores, a modicidade tarifária, a prestação de contas e a transparência. A análise do impacto no orçamento público avalia se as obrigações a serem contraídas podem ser acomodadas no orçamento público. O projeto de uma PPP não pode ser aprovado sem a adequada análise da sustentabilidade orçamentária a curto e longo prazo (Grilo, 2008).

Os impactos sociais são avaliados na ótica de qual será a contribuição de um projeto de PPP para o bem-estar social. Uma análise socioeconômica deve ser conduzida na implantação de novos projetos de construção que demandem análise das externalidades, tais como, grandes projetos rodoviários, ferroviários e aeroportuários. A análise do interesse do mercado pode ser avaliada por meio de experiências recentes, conhecimento do mercado e sondagens (Grilo, 2008).

Na **Figura 3.6**, foram sistematizadas as principais atividades do macroprocesso de análise da qualidade segundo a visão de Grilo (2008).

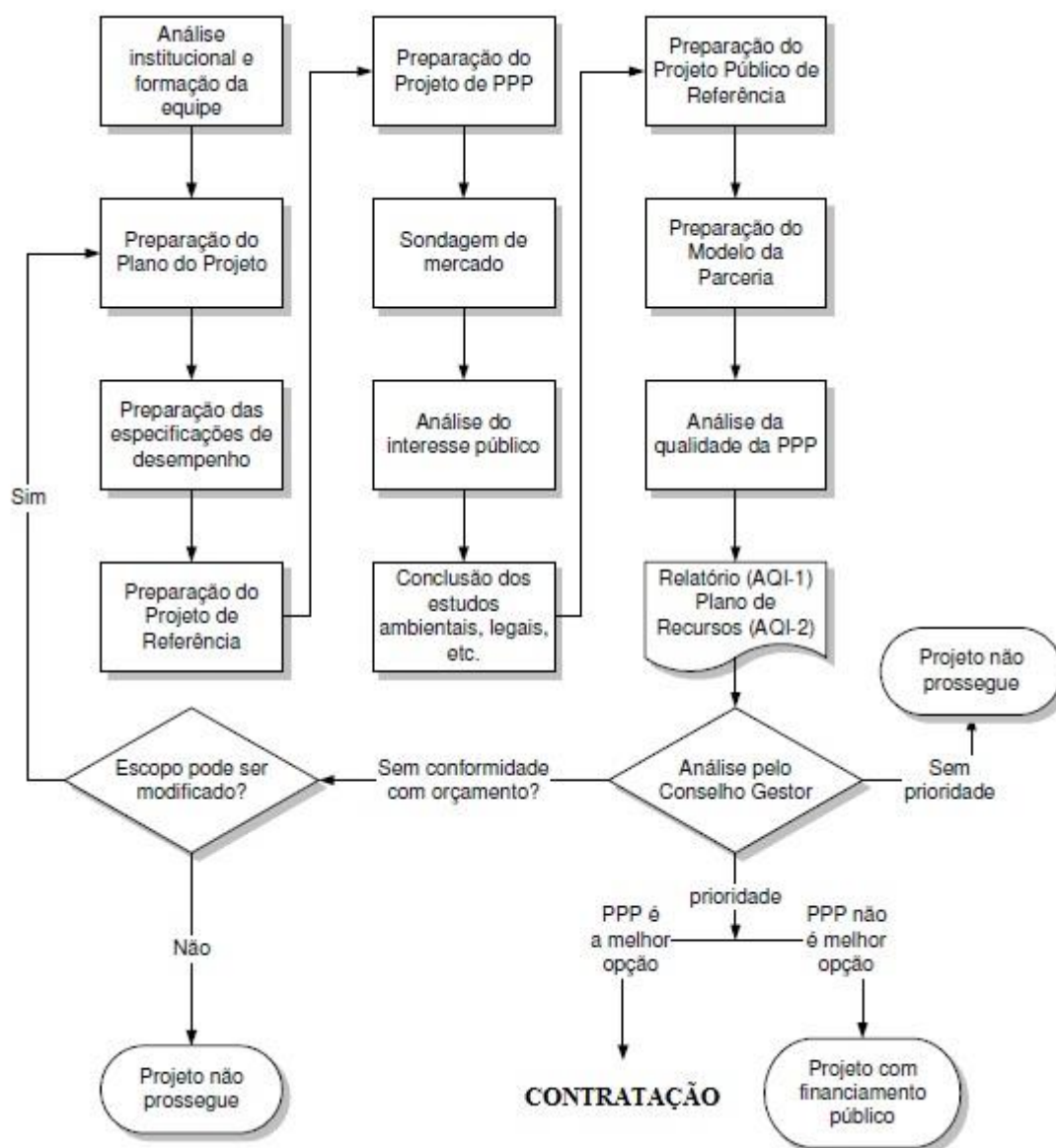


Figura 3.6 – Principais atividades da análise de qualidade do investimento.

Fonte: Grilo (2008, p. 253), com adaptações.

A etapa da contratação de um projeto de PPP envolve qualificação, licitação, avaliação das propostas, habilitação e minuta de contrato. Segundo Grilo (2008), a qualificação consiste em selecionar um grupo de licitantes que demonstrem as condições técnicas, econômicas e jurídicas para prestar o serviço no futuro. Essa atividade envolve a elaboração de um plano para a contratação com os seguintes elementos (Grilo, 2008):

- Definição de modalidade e tipo de licitação;
- Valor de referência para a licitação;
- Prazos;
- Relação dos bens da concessão;

- Licença ambiental;
- Manifestação de interesse;
- Empresas pré-qualificadas;
- Garantia da proposta;
- Participação de empresas públicas;
- Conflito de interesse;
- Questões tributárias;
- Participação dos licitantes na preparação de edital; e
- Refinanciamento.

A etapa da licitação tem como objetivo selecionar o proponente mais vantajoso para a Administração Pública. Segundo Grilo (2008), o governo pode convidar os pré-selecionados para participarem da licitação ou optar pela publicação de um novo edital. As fases da licitação de uma PPP envolvem as seguintes atividades (Grilo, 2008):

- Publicação dos participantes pré-qualificados;
- Formação da comissão de licitação;
- Aprovação de edital;
- Publicação de edital;
- Comunicações aos proponentes;
- Julgamentos das propostas;
- Análise do julgamento pelo comitê gestor;
- Homologação e adjudicação da licitação;
- Formalização do contrato; e
- Publicação do contrato.

Os principais procedimentos para avaliação das propostas são detalhar os papéis e responsabilidades, construir as diretrizes para aplicação de critérios da avaliação, peso atribuído aos critérios financeiros e não financeiros, matriz com os critérios individuais, atribuição de pontuações aos critérios individuais e processo para determinar as pontuações gerais. A etapa da habilitação consiste na comprovação legal e técnica dos proponentes. Essa fase exige a análise da habilitação legal, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira (Grilo, 2008).

Na minuta do contrato de uma PPP, constam todos os requisitos legais, econômicos, financeiros, contábeis e operacionais, que serão celebrados entre as partes. No contrato de concessão rodoviária da ANTT, constam os seguintes elementos, conforme **Quadro 3.5**, a seguir (ANTT, 2013):

Quadro 3.5 – Principais requisitos apresentados na minuta de contrato de concessão.

<ul style="list-style-type: none"> • Disposições iniciais; • Objetivo do contrato; • Prazo da concessão; • Autorizações governamentais; • Projetos; • Estudos ambientais; • Desapropriações e desocupações; • Obras e serviços; • Declarações; • Garantia de execução contratual; • Direitos e obrigações dos usuários; • Prestação de informações; • Fiscalização e segurança no trânsito; • Intervenção da ANTT; • Advento do termo contratual; • Atos constitutivos da Concessionária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos para Desenvolvimento de Tecnologias (RDT); • Remuneração; • Tarifa de pedágio; • Receitas extraordinárias; • Penalidades; • Alocação de riscos; • Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro; • Contratação com terceiros e empregados; • Capital social; • Transferência de controle; • Financiamento; • Assunção do controle pelos financiadores; • Casos de extinção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encampação; • Caducidade; • Rescisão; • Anulação • Propriedade intelectual; • Seguros; • Resoluções controversas; • Disposições diversas; • Termo de arrolamento e transferência de bens; • Programa de Exploração da Rodovia (PER); • Modelo de finança bancária; • Modelo de seguro garantia; • Fator D; • Fator C; • Fator Q.
---	--	--

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Contrato de Concessão da BR 050 (ANTT, 2013)

Para Sarmiento (2013), quando os gestores públicos decidem realizar, após avaliação das propostas, investimento por intermédio de uma PPP, escolhido o consórcio vencedor, é criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), a qual representará o consórcio como parte privada durante o ciclo de vida da PPP.

Por fim, a última etapa do ciclo de vida de uma PPP é a gestão do contrato. Essa etapa envolve os seguintes itens: análise do contrato, gestão dos riscos, monitoramento do desempenho, inovações, controle interno, controle externo e controle social (Grilo, 2008). A gestão contratual envolve o estabelecimento de relações colaborativas entre o órgão público e a parte privada. A gestão contratual prima pela melhoria da qualidade do investimento, pela eficiência do serviço, pelo equilíbrio entre os custos, pela sustentabilidade financeira e pela transferência de riscos (Grilo, 2008).

O contrato resguarda quatro funções intrínsecas da gestão do contrato de PPP, governança, prestação de serviço, administração do contrato e prestação de contas. Grilo (2008), ao apresentar o modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de PPP, destaca a importância do órgão fiscalizador na gestão do contrato em quatro dimensões: gestão da parceria, que conta com o aperfeiçoamento da governança corporativa; gestão da prestação dos serviços, que contém o monitoramento do desempenho do contrato; administração do contrato; e prestação de contas interna e externa e à sociedade. A

Figura 3.7, a seguir, ilustra o modelo.

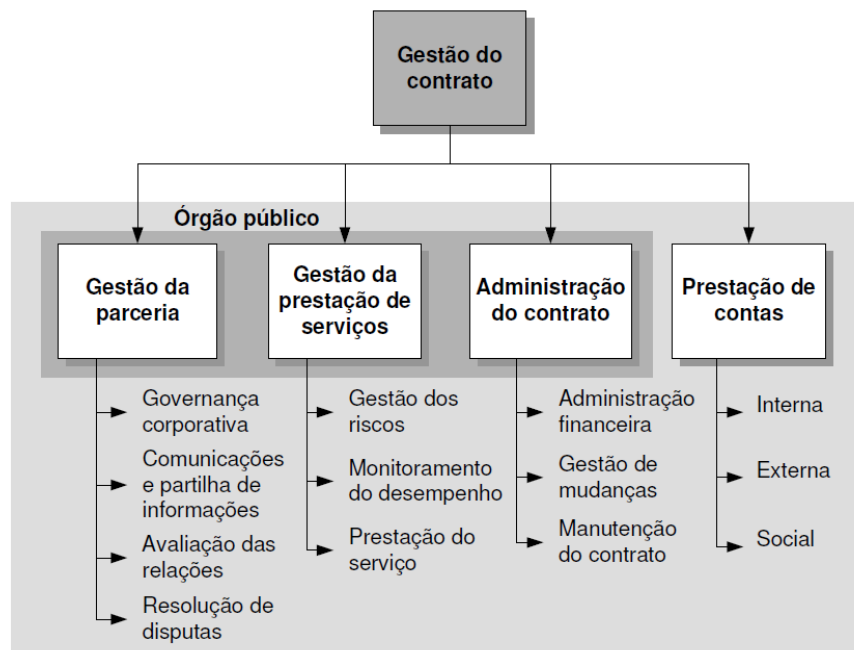


Figura 3.7 – Funções da gestão do contrato de PPP.
 Fonte: Grilo (2008, p. 351).

No monitoramento do desempenho do contrato da concessão na PPP, o parceiro privado responde primariamente pela emissão dos relatórios de desempenho, os quais serão analisados pelo governo; porém, a fiscalização e o controle governamental devem incorporar rotinas de monitoramento de marcos intermediários do projeto, dos indicadores de gestão e da dedução de serviços que não atendem às especificações do contrato, criar mecanismos para que o governo não assuma, indevidamente, os riscos contratuais transferidos para a concessionária, definir pontos de controle contratual e preparar plano de comunicação e plano de contingências (Grilo, 2008).

Segundo Grilo (2008), a inovação na gestão da PPP relaciona-se com compromissos firmados pelos órgãos públicos e com a qualidade do investimento e especificidades dos serviços. A

PPP está subordinada, durante o seu ciclo de vida, ao sistema de controle, quer privado, público, quer social. Todas as PPPs, no Brasil, devem constar no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O controle interno da concessionária deve seguir as melhores práticas de governança corporativa do mercado para atender às exigências do contrato e da agência reguladora. O controle externo, no Brasil, representado pela governança pública, envolve a agência reguladora, o conselho gestor, o tribunal de contas e o órgão superior competente, os quais são voltados para o atendimento das obrigações contratuais e de outras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O controle social, relacionado com a governança social, é exercido por qualquer pessoa, cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades durante o ciclo de vida da PPP.

Sarmiento (2013) afirma que o contrato de uma PPP ao longo do ciclo de gestão pode sofrer renegociações e reequilíbrios financeiros. A renegociação consiste em alteração, por intermédio de um processo de negociação entre as partes, de uma ou mais cláusulas do contrato da PPP. A reposição do equilíbrio financeiro pode ocorrer por falha nas projeções financeiras; falência do operador; ou por alteração unilateral do contrato por parte do Estado.

A Figura 3.5, abaixo, sintetiza os macroprocessos do ciclo de vida de uma PPP, dando destaque às principais atividades desenvolvidas.

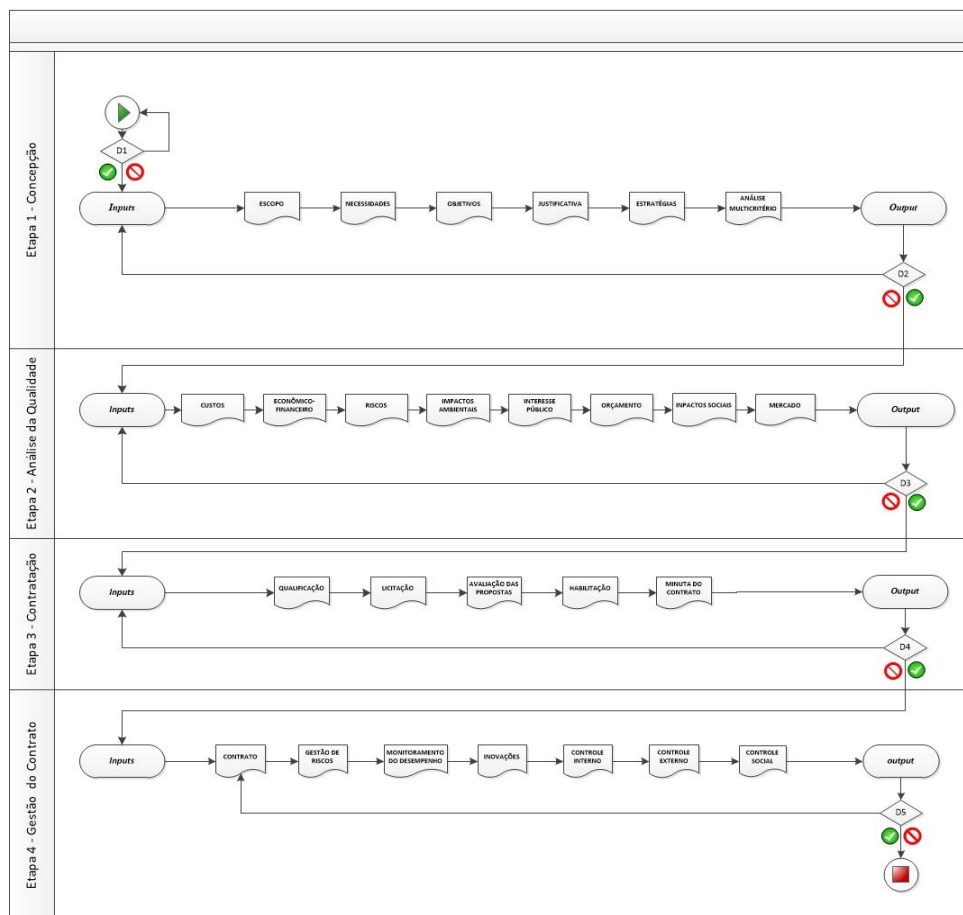


Figura 3.8 – Visão Sistêmica do Ciclo de Vida de uma Parceria Público-Privada.

Fonte: elaborada pelo autor baseado em Grilo (2008).

Nota: D1 – Primeira decisão; D2 – Segunda decisão; D3 – Terceira decisão; D4 – Quarta decisão; D5 – Quinta decisão.

3.3. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E FERROVIÁRIAS

As décadas de 1980 e 1990 marcaram anos de infraestrutura deficiente diante da escassez de investimentos; a qualidade da estrutura de transportes precária comprometeu a competitividade sistêmica da economia nacional (Bielschowsky, 2002). O transporte é o principal componente dos sistemas logísticos das empresas; sendo assim, essas empresas devem escolher o modo mais adequado. Entre as opções para o transporte de carga, são cinco os principais modais disponíveis, ferroviário, rodoviário, aquaviário, dutoviário e aéreo.

A evolução histórica das ferrovias no Brasil foi marcada pelo ciclo do café. Apesar do grande interesse da iniciativa privada pelo modo ferroviário na época do governo imperial brasileiro tendo em vista os incentivos e a proteção governamental, no Brasil, não foi criado um órgão regulador para o setor. Em 1920, o modo ferroviário perde espaço para as rodovias pavimentadas; o que representou perda de investimentos; além disso, a fragmentação da malha e as dificuldades de gestão comprometeram cada vez mais o transporte por ferrovias.

Em 1957, foi criada a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) com o objetivo de integrar a gestão da rede ferroviária da União.

Segundo a CNT (2012), uma rede de transporte ineficiente reduz o potencial de crescimento econômico, particularmente devido à dependência de exportação de matérias-primas, produtos especialmente sensíveis ao valor de frete. Até meados da década de 1970, a maior parte dos serviços ferroviários no mundo estava sob algum tipo de gestão pública (CNT, 2012). Na década de 1980, as privatizações e as concessões impulsionaram a necessidade de revisão dos modelos de operação e construção de ferrovias no Brasil. Com a crise fiscal do Estado brasileiro, o modelo vigente de gestão das ferrovias se tornou insustentável. As receitas do modo não foram suficientes para quitar as dívidas, e, na década de 1990, a malha da RFFSA foi concedida, sendo esta extinta.

A concessão preconizava o controle da infraestrutura, da operação e da comercialização dos serviços. A retomada da temática da regulamentação do setor ferroviário ressurgiu com a criação da ANTT em 2001, depois que a União realizou as concessões da malha ferroviária. Pacheco (2006), ao tratar da regulação no Brasil, desenho das agências reguladoras e formas de controle, abordou o processo de criação das agências reguladoras vinculadas ao Ministério dos Transportes em 2001, por meio da Lei n.º 10.233, de 5 de junho, criando a ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e, vinculada ao Ministério da Defesa, por intermédio da Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

A impossibilidade de tráfego mútuo, o direito de passagem, as condições de operação, o inventário de capacidade e as metas de produção por trecho são temas abordados na regulamentação do setor ferroviário. A ANTT, ao longo dos anos, emitiu normas para o setor ferroviário, como a Resolução n.º 3.696/11, que estabelece metas de produção por trecho, com o objetivo de diminuir a ociosidade da malha.

A grande quantidade de agentes no mercado, como fornecedores de infraestrutura e empresas de transporte de cargas, pode aumentar o custo de transação e gerar ineficiências, como ocorrido no modelo PFI do Reino Unido. A capacidade de carregamento do transporte ferroviário é a principal vantagem, além de esse modo implicar menores custos ambientais; essa escolha é mais indicada para longas distâncias e cargas acima de 40 toneladas.

Em 2012, o governo federal anunciou o PIL, que conta com um novo modelo de concessão; esse modelo prevê a participação da iniciativa privada tanto na oferta de infraestrutura quanto no serviço de transporte ferroviário. Visando à expansão, manutenção e operação da malha ferroviária, serão firmadas as PPPs para financiar o investimento e dar celeridade à execução das obras de engenharia.

Com o intuito de destravar a logística no País, o governo federal lançou o PIL para modernizar o transporte em ferrovias e rodovias. O valor total do investimento é, aproximadamente, de 133 bilhões de reais. O plano de investimentos está dividido da seguinte forma: (a) 91 bilhões para as ferrovias e (b) 42 bilhões para as rodovias. A coordenação de logística desses volumes de recursos foi confiada a uma nova empresa pública, a EPL. Empresários dos setores ferroviários e rodoviários estão pressionando o governo para definir melhor como serão as novas concessões, visto que o Estado necessita garantir aos investidores segurança jurídica e manutenção dos contratos (Yoshida e Rocha, 2012).

O desenvolvimento econômico dos transportes terrestres está relacionado com grandes momentos da história econômica do Brasil. O modo ferroviário por ter capacidade de transportar grandes volumes com elevada eficiência energética pode ser uma alternativa à concentração de cerca de 70% das cargas que hoje está no modo rodoviário. Um exemplo desse novo cenário para os transportes terrestre brasileiro é a Estrada de Ferro Carajás, administrada pela Companhia Vale do Rio Doce, tem extensão 892 quilômetros, carga 105 milhões de toneladas por ano, 353 mil passageiros por ano, 14.261 vagões e 234 locomotivas (Paduan, 2012; Arruda, 2010).

Segundo a ANTT (2012a), os principais fatos históricos do sistema ferroviário são:

- introdução da tração elétrica, em 1930, para substituir em determinados trechos a tração a vapor;
- substituição da tração a vapor pela diesel-elétrica, em 1939; criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942, que absorveu a Estrada de Ferro Vitória a Minas (construída a partir de 1903);
- reorganização e saneamento, no final da década de 1930, das estradas de ferro existentes, com a encampação de empresas estrangeiras e nacionais, inclusive estaduais, criando a Inspeção Federal de Estradas (IFE), órgão do Ministério de Viação e Obras Públicas, encarregado de gerir as ferrovias e rodovias federais;

- instituição do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF) e do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Decreto-Lei n.º 3.155, de 28 de março de 1941;
- criação da RFFSA, Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957, unificando administrativamente as 18 estradas de ferro pertencentes à União, que totalizavam 37.000 quilômetros de linhas distribuídas pelo País;
- unificação das estradas de ferro do Estado de São Paulo, com a criação da Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), em 1971, Lei n.º 10.410/SP;
- extinção, em dezembro de 1974, do DNEF e transferência de suas funções para a Secretaria-Geral do Ministério dos Transportes bem como para a RFFSA; e
- início do processo de desestatização do setor ferroviário, Decreto n.º 473/92, a partir da inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização.

A inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização, por meio do Decreto n.º 473/92, propiciou o início da transferência de suas malhas para a iniciativa privada, durante um período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30. Esse processo também resultou na liquidação da RFFSA, a partir de 7 de dezembro de 1999 (ANTT, 2012a). Em 28 de junho de 97, o governo federal outorgou à CVRD, no processo de privatização, a exploração por 30 anos, prorrogáveis por mais 30, das Estrada de Ferro Vitória a Minas e Estrada de Ferro Carajás, utilizadas basicamente no transporte de minério dessa companhia (ANTT, 2012a). A ANTT é responsável pelas seguintes concessões, conforme Quadro 3.6 e Figura 3.9 a seguir.

Quadro 3.6 – Conjunto de ferrovias federais brasileiras concedidas.

Concessionárias Ferroviárias	Início	Extensão (km)
Estrada de Ferro Mineração Rio do Norte	5/7/1978	35
Estrada de Ferro Jarí	5/7/1978	70
Estrada de Ferro Trombeta	5/7/1978	35
Estrada de Ferro Votorantim	5/7/1978	14
Ferrovia Norte Sul (Valec S.A)	1/9/1987	2200
Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. (Ferroeste)	3/10/1988	249
Ferrovias Norte Brasil S.A. (Feronorte)	12/5/1989	617
Ferrovia Novoeste S.A.	1/7/1996	1953
Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	1/9/1996	7080
MRS Logística S.A.	1/12/1996	1674
Ferrovia Tereza Cristina S.A.	1/2/1997	164
Cia Ferroviária do Nordeste	1/3/1997	6586
Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – Estrada de Ferro Vitória a Minas	27/6/1997	888
Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – Estrada de Ferro Carajás	27/6/1997	997

Transnordestina Logística S.A.	18/7/1997	4207
Ferrovias Sul-Atlântico S.A. – atualmente – ALL-América Latina Logística S/A.	1/1/1998	4238
Ferrovias Bandeirantes S.A.	1/1/1999	4236
Ferrovias de Integração Oeste-Leste (Valec S.A.)	31/10/2008	1500
Total da Extensão (km)		36.743

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em ANTT (2015).

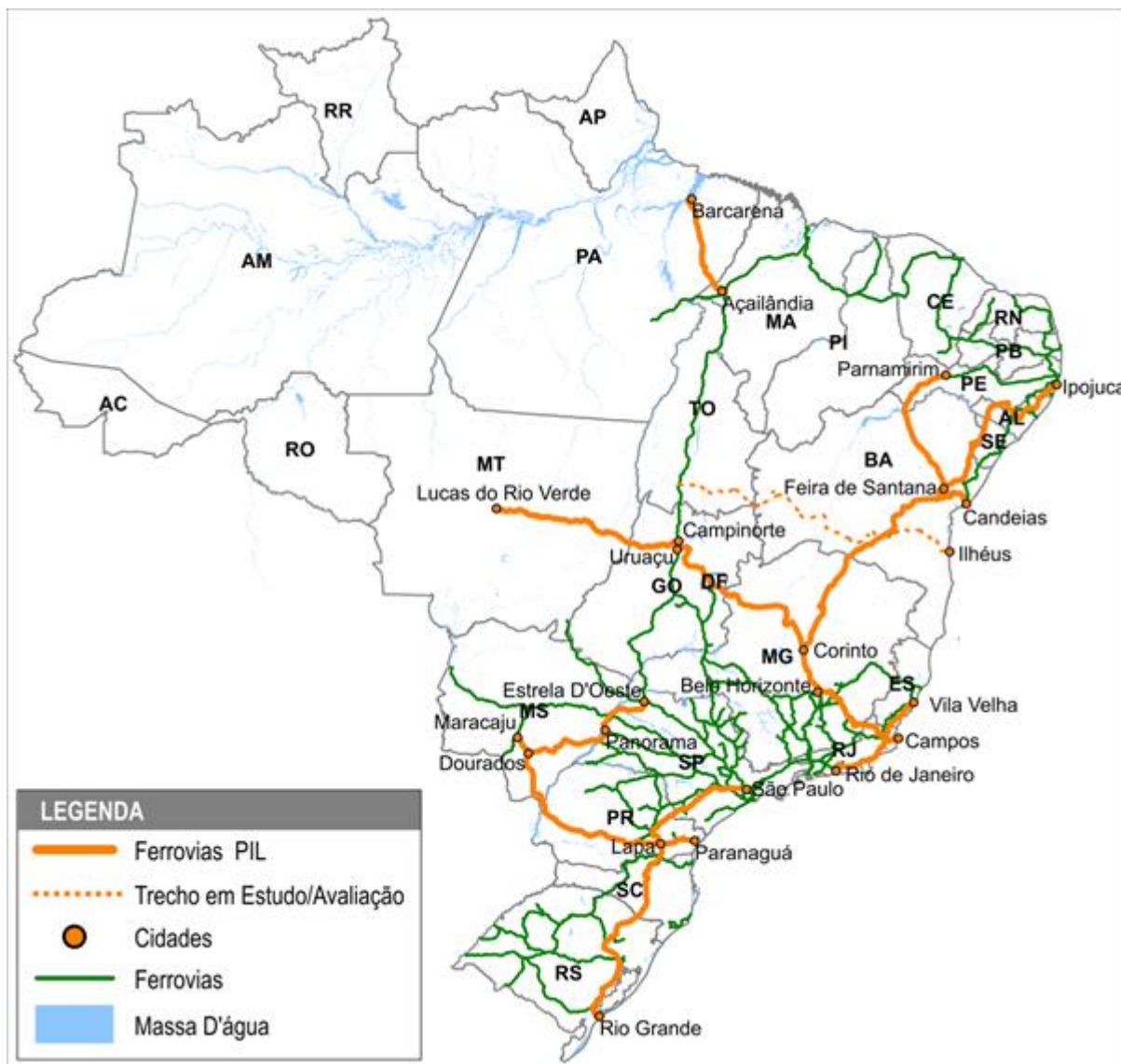


Figura 3.9 – Mapa do Programa de Investimentos em Logísticas (PIL) de concessões de ferrovias federais.
Fonte: LabTrans/UFSC.

A ANTT, ao divulgar o relatório da Evolução do Transporte Ferroviário em 2012, apresentou a radiografia dos transportes ferroviários. Os dados do relatório foram baseados no Sistema de Acompanhamento e Fiscalização do Transporte Ferroviário (SAFF), gerenciado pela agência. O relatório apresenta a extensão da malha ferroviária, as características da produção de transporte ferroviário, a carga transportada, a produção de transporte em milhões de toneladas

x quilômetro útil, os dados de acidentes, a frota, a evolução dos investimentos e os principais investimentos das concessionárias.

Ainda abordando as concessões de serviços públicos de transportes, Rocha e Brito (2012) pesquisaram sobre o marco regulatório do transporte rodoviário interestadual de passageiros e as opções reais. A ANTT, que também é responsável por esse seguimento, no âmbito de suas atribuições, deve estabelecer regras e normas que assegurem a adequada prestação do serviço e que favoreçam a concorrência. Os autores destacaram que, atualmente, segundo o plano de outorga do transporte rodoviário interestadual de passageiros e conforme dispõe o Decreto 2.521/98, confere ao vencedor da licitação do serviço convencional o direito, mas não a obrigação, de operar o serviço diferenciado.

Sobre o tema de concessões da infraestrutura terrestre, constam na literatura vastas pesquisas, como a de Rocha e Garcia (2011), que pesquisaram sobre a tarifa máxima e mínima para as concessões de transportes, a de Protásio (2011), que pesquisou a modicidade tarifária no transporte ferroviário de carga, e a de Aldigueri (2012), que pesquisou o modelo normativo para o tratamento de receitas não tarifárias em processos de concessão de infraestrutura de transportes e as metodologias mais utilizadas para regular as tarifas no setor de transportes terrestres, quais sejam a Taxa Interna e Retorno (TIR) e o *Price Cap*, forma de regulação desenvolvida, na década de 1980, no Reino Unido, que se baseia na fixação de um preço teto, para cada ano, geralmente considerando um índice de inflação (Aldigueri, 2012).

O sistema rodoviário brasileiro foi ampliado, principalmente, após a década de 1950, porém, em decorrência das crises do petróleo e a econômica de 1980, esse setor foi deteriorado. Tal fato levou o governo a convocar o setor privado para estabelecer parcerias na modalidade de concessão, como exemplo foi implementado o Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procrofe) de 1993 (Bielschowsky, 2002; Câmara, 2006; Pereira, 2006; TCU, 2007; Graeff, 2011; ANTT, 2012). Para dar suporte ao Procrofe, a Lei n.º 9.074/95 estabeleceu o regime de concessão de rodovias federais, precedidas ou não de execução de obra pública.

A Lei n.º 8.987/95, Lei das Concessões, regulamentou o art. 175 da Constituição Federal de 1988. Segundo Graeff (2011), o setor de rodovias no início da década de 1990 foi um dos primeiros setores no Brasil a experimentar a concessão de serviço público ao setor privado. Pesquisa desenvolvida por Câmara (2006) abordou as concessões de rodovias no Brasil dando

ênfase no desenvolvimento histórico, no Programa Nacional de Concessões Rodoviárias e nas características do modelo de concessão de rodovias federais.

Câmara (2006) destaca que o modelo inicial de concessões rodoviárias estabelecido pelo Procofe para a segunda etapa de concessões teve mudanças significativa, quais sejam, modalidade de licitação por leilão, prazo de concessão de 25 anos para todos os trechos, reajuste baseado no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), risco de quantidade associado às diversas intervenções físicas e operacionais na rodovia e atribuído à concessionária e adoção de revisões ordinárias e extraordinárias.

No Brasil, as PPPs rodoviárias foram implementadas em três etapas: (i) Procofe em 1994; (ii) concessões sobre a responsabilidade da ANTT em 2007; e (iii) PIL em 2012 (Caldeira, 2014). No PIL, lançado 2012, o governo federal brasileiro estimou investir em rodovias e ferrovias o montante que superava os 700 bilhões de reais, utilizando-se do modelo de investimento PPPs, o qual é viabilizado mediante contrato de concessão.

Em 2015, na segunda etapa do PIL, foram previstos R\$ 198,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 69,2 bilhões entre 2015-2018 e R\$ 129,2 a partir de 2019 (MT, 2014; MPOG, 2015). O governo tenta convencer os investidores privados e, para tanto, realizou ajustes no desenho econômico-financeiro das concessões, mas as incertezas sobre a operação da concessão e a governança regulatória do setor ainda são existentes. As concessões rodoviárias federais do Brasil estão relacionadas no Quadro 3.7 e na Figura 3.10, totalizando extensão de 10.102,80 km.

Quadro 3.7 – Conjunto de rodovias federais brasileiras concedidas.

Concessionárias	Rodovias	Extensão (km)	Início	Programa
Nova Dutra	BR-116 (RJ-SP)	402	mar/96	Procofe
Concer	BR-040 (RJ/MG)	179,7	mar/96	Procofe
CRT	BR-116 ENT. BR-040 (RJ)	142,3	mar/96	Procofe
Concepa	BR-290 ENT. BR-116 (RS)	112,3	mar/96	Procofe
EcoSul	BR-116/392/293 (RS)	623,8	mai/00	Procofe
Autopista Planalto Sul	BR-116 Curitiba – Divisa SC/RS	412,7	fev/08	ANTT
Autopista Litoral Sul	BR-116/376/101 Curitiba – Florianópolis	382,3	fev/08	ANTT
Autopista Régis Bittencourt	BR-116 São Paulo – Curitiba	401,6	fev/08	ANTT
Autopista Fernão Dias	BR-381 Belo Horizonte – São Paulo	562,1	fev/08	ANTT
Autopista Fluminense	BR-101 divisa ES/RJ – Ponte Rio-Niterói	320,1	fev/08	ANTT
Rodovia Transbrasiliana	BR-153 divisa MG/SP – divisa SP/PR	321,6	fev/08	ANTT
Rodovia do Aço	BR-393 divisa MG/RJ ENTR. BR-116	200,4	mar/08	ANTT
Via Bahia	BR-116/324 e BR-526/528	680	out/09	ANTT
ECO101	BR-101/ESBA ENTR. BR 698 – divisa ES/RJ	475,9	jan/14	PIL 1
MGO Rodovias	BR-050/GO/MG ENTR. BR.040	436,6	jan/14	PIL 1

Concebra	BR-060/153/262/DF/GO/MG	1.176,50	mar/14	PIL 1
CRO	BR-163/MT, BR-407/MS ENTR. BR230/MT	850,9	mar/14	PIL 1
CCR MS VIA	BR-163/MS – divisa MT/PR	847,2	abr/14	PIL 1
Via 040	BR-040/DF/GO/MG	936,8	abr/14	PIL 1
Rodovias Galvão	BR-060 ENTR. BR-070/GO	624,8	out/14	PIL 1
Ecoponte	BR-101/RJ-Rio – Niteroi	13,2	jun/15	PIL 1
CCR Ponte	BR-101/RJ-Rio – Niteroi (fim em maio/2015)	0	ago/96	Procofe
Total da Extensão (km)		10.102,80		

Fonte: elaborado pelos autores baseado em ANTT (2015)

Concessões

PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA (PIL) | MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

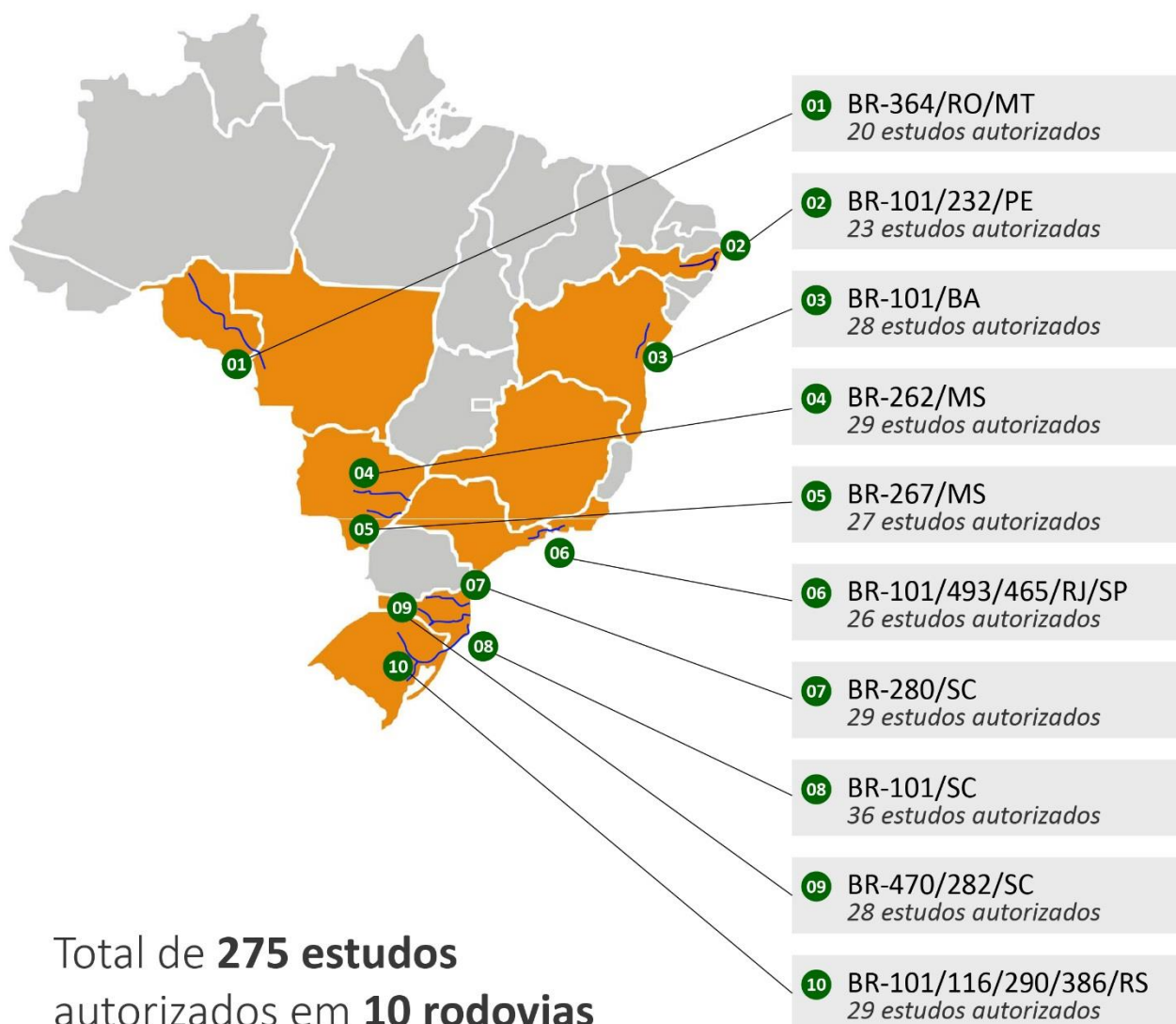


Figura 3.10 – Mapa do Programa de Investimentos em Logísticas (PIL) de concessões de rodovias federais.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2015).

Nesse contexto, pode-se citar a concessão da BR 050, parte integrante da 3.º etapa das concessões rodoviárias federais, prevista no Programa Nacional de Desestatização (PND). Essa concessão consiste no prazo estipulado de 25 anos para a exploração da infraestrutura e prestação do serviço público de manutenção, operação, recuperação, conservação e implantação de melhorias, além da ampliação da capacidade da rodovia no trecho de 436,6 km.

A concessão em questão conta com uma TIR real, previamente estabelecida pelo governo, de 5,5% ao ano, resultando pedágios que variam entre R\$ 2,90 a R\$ 4,50. A condição geral para o início da cobrança das tarifas de pedágio é a conclusão dos trabalhos iniciais do sistema rodoviário e a execução de 10% das obras de duplicação. Outra condição existente é a completa duplicação do perímetro concedido até o final do 5.º ano, respeitando o cronograma imposto pela ANTT.

As estimativas de investimentos e os custos de operação foram obtidos mediante custos das obras, dos equipamentos e dos serviços, além dos cronogramas de aquisição, reposição e operação. Os investimentos previstos, a preços de maio de 2012, são de R\$ 6,75 bilhões de receita de pedágio, R\$ 2,26 bilhões de investimentos e R\$ 1,49 bilhão de custos operacionais. Entre as melhorias físicas operacionais definidas pelo Programa de Exploração Rodoviária (PER), estão a implantação de 24 interconexões, 7 passarelas, 4 melhorias de acesso, 1 retorno, além de 7 km de vias marginais em transversais urbanas. Por fim, o fluxo do processo licitatório da concessão da Rodovia BR 050 foi desenhado na **Figura 3.11** a seguir.



Figura 3.11 – Sistematização do processo do Leilão da BR 050.

A abordagem clássica da Teoria da Regulação indica diferenciação entre análise de desempenho e fiscalização, visto que é necessário diferenciar supervisão e monitoramento do contrato de concessão. O papel do monitoramento do desempenho é certificar o nível de serviço e a supervisão pode reduzir pressões competitivas durante a operação da concessão (Santos *et al.*, 2005).

Uma prática consagrada ou uma cultura institucional de avaliação de políticas públicas não foi instituída no Brasil ainda (Silva e Melo, 2000), mas o TCU (2012) e o MPOG (2013) desenvolveram metodologias para avaliar diversas políticas públicas no Brasil. O tema da avaliação de políticas públicas, também, foi explorado nos estudos de Garcia (2001), Jannuzi (2002), Viegas (2003), World Bank (2004), Rodrigues (2008), MPOG (2010) e Sousa e Valtzman (2011).

Garcia (2001) afirma que a avaliação de desempenho de políticas públicas deve ser contínua. Na visão de Jannuzi (2002), avaliação de desempenho é necessária para quem governa e uma exigência da sociedade democrática. Por outro lado e de uma forma mais técnica, Viegas (2003) propõe quatro pilares para avaliação: procedimentos; orientação; conteúdo; e técnicas. Jannuzi (2002) sugere a identificação das variáveis-chave do contexto de cada programa; portanto, na literatura, constam modelos e abordagens teóricas que podem subsidiar a construção de modelos conceituais ou econométricos voltados para área de transportes.

De acordo com Brochado e Ratton Neto (2008), a fiscalização da infraestrutura rodoviária concedida exige padrões de qualidade que devem ser alcançados. Para os autores, o uso de indicadores qualitativos e quantitativos pode ser aplicado na priorização da fiscalização do nível de serviço. Para esses autores, os indicadores possibilitam metas quantificáveis e sua disseminação, e, também, o controle, pois, a partir da análise dos indicadores, é possível tomar decisões e refazer o planejamento.

Santos *et al.* (2005) salientam que indicadores qualitativos e quantitativos e sua forma de mensuração devem constar do edital de licitação bem como do contrato de concessão, buscando atingir resultados e não produtos ou insumos. Segundo Brochado e Ratton Neto (2008), os indicadores de desempenho podem sintetizar dados sobre gestão, contabilidade, recursos técnicos, dados econômico-financeiro, obras, equipamentos e instalações.

Entende-se por marco lógico ou matriz lógica, um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais (TCU, 2012). As categorias utilizadas na matriz lógica estão baseadas nos estudos de Cougo (1997), Zimmermann (2003), Rua (2005) e MP (2013).

O uso do marco lógico como ferramenta de gestão por resultados auxilia na elaboração, no acompanhamento e na avaliação de projetos. A ampla utilização da técnica de marco lógico por organismos multilaterais internacionais, por exemplo, Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ensejou o estabelecimento um *benchmarking* internacional.

Para a construção da matriz lógica da avaliação de desempenho da concessão da BR 050, foi necessário abordar os objetivos da concessão, os resultados esperados, os produtos, os efeitos e os impactos resultantes das atividades que serão desempenhadas pela concessionária, além da descrição das atividades que estão relacionadas com os resultados esperados. Metas, indicadores, fontes de dados e riscos também fazem parte do marco lógico, conforme sistematizado na Figura 3.12 a seguir.

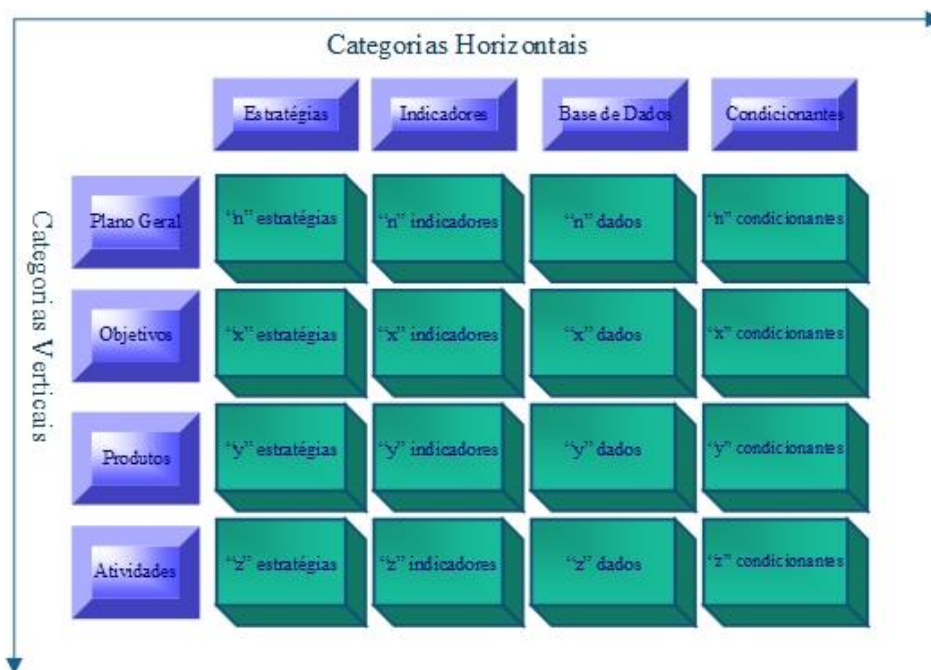


Figura 3.12 – Modelo conceitual de Matriz Lógica para avaliação de desempenho.
 Fonte: elaborada pelo autor, baseada em Cougo (1997), Zimmermann (2003), Rua (2005) e MP (2013).

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Cougo (1997), Zimmermann (2003), Rua (2005) e MP (2013).

Baseadas na literatura já citada acima, as dimensões da matriz lógica foram descritas em categorias horizontais e verticais. As categorias verticais do marco lógico são: (i) plano geral; (ii) objetivos; (iii) produtos; e (iv) atividades. Essas categorias representam em nível de realização os impactos, os efeitos, os produtos e os processos em longo, médio e curto prazo e em nível de critérios centrais de eficácia, efetividade e eficiência. Por outro lado, as categorias horizontais do marco lógico são: (i) estratégia; (ii) indicadores; (iii) base de dados; e (iv) condicionantes. Essas categorias horizontais representam hierarquia nos níveis de realização, metas, fontes primárias ou secundárias e os condicionantes essenciais à consecução dos objetivos do projeto (MPOG, 2013; Rua, 2005; Zimmermann, 2003).

No Brasil, as rodovias estão divididas em federais, estaduais e municipais. A rodovia BR 050 é federal. A concessão da BR 050 teve início em 8 de janeiro de 2014, com prazo de 30 anos, nos termos do contrato de concessão e do Programa de Exploração da Rodovia (PER). Os principais *stakeholders* envolvidos nas decisões da gestão da rodovia são o governo, a agência reguladora, a sociedade e a concessionária. Como sociedade, entendem-se os usuários, não têm influência direta na gestão da operação da concessão. Aos usuários, a ANTT e a concessionária garantem canais para que sejam realizados quaisquer tipo de reclamação, esclarecimento e elogio à gestão da concessão.

A ANTT é a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos contratos de concessão em operação e responde, também, como poder concedente no Brasil. O Ministério dos Transportes é responsável pelo desenho da Política Nacional de Transportes. A MGO Rodovias, concessionária de rodovias Minas Gerais-Goiás S.A. (<http://www.mgorodovias.com.br/>), controlada por um consórcio de empresas de engenharia, assumiu a extensão de 436,6 km da BR 050. A cobrança de pedágio somente foi autorizada pela ANTT após a concessionária realizar 10% dos investimentos previstos no PER.

O planejamento da cobrança de pedágio para o sistema rodoviário em questão conta com seis praças de pedágios, sendo a primeira em Ipameri, Goiás, no Km 139, a segunda em Campo Alegre de Goiás, Goiás, no Km 225, a terceira em Araguari, Minas Gerais, no Km 11, a quarta, também em Araguari, Minas Gerais, no Km 52, a quinta em Uberaba, Minas Gerais, no Km 109 e a sexta também em Uberaba no Km 195. Os detalhes jurídicos, econômico-financeiro, contábeis e operacionais constam no contrato de concessão e nos seus anexos (ANTT, 2013).

Após apresentação e descrição de algumas características da BR 050, baseado no contrato de concessão, alguns termos relacionados com a avaliação de desempenho podem ser conceituados. Os recursos humanos disponíveis na ANTT são profissionais multidisciplinares que estão envolvidos na fiscalização, no monitoramento e na prestação de contas da concessionária. Os relatórios representam informações gerenciais da operação da concessão fornecida pela concessionária. No Brasil, entre outros marcos legais, as Leis Federais n.º 8.987/1995 e n.º 11.079/2004 exigem indicadores e metas nos contratos de concessão como forma de incentivo à qualidade do serviço prestado.

O uso do marco lógico ou matriz lógica pode ser um instrumento de mais valia para o monitoramento e a fiscalização do alcance das metas estipuladas no contrato de concessão e no Plano de Exploração da Rodovia (PER). Os indicadores qualitativos e quantitativos (Quadro 3.8) traduzem a qualidade aceitável para o nível de serviço exigido. O nível de qualidade representa os parâmetros mínimos aceitáveis segundo o contrato de concessão e o PER. Os principais fatores condicionantes da avaliação de desempenho são: (i) fiscalização e monitoramento; (ii) recursos humanos capacitados; (iii) marco legal; e (iv) governança regulatória.

Quadro 3.8 – Indicadores qualitativos e quantitativos da Matriz Lógica.

Percentual das metas de desempenho	Prazo alcançado/Prazo estabelecido
------------------------------------	------------------------------------

Nível de satisfação (opinião) do usuário	Qualidade alcançada/ Qualidade exigida
Montante de investimentos/km	Conservação do pavimento/km
Quantidade de tráfego/hora	Conservação dos equipamentos/km
Receita_dia/km	Qualidade da iluminação/km
Metas alcançadas por km/Metas estipuladas por km	Tempo de resposta ao usuário
Tempo de comunicação de acidentes	Tempo de espera na praça de pedágio
Sinalização vertical e horizontal/km	Tempo de atendimento médico
Número de faixas/km	Tempo de atendimento mecânico
Tempo de liberação da rodovia após acidentes	Número de acidentes/km e Nível de Serviço (HCM)/km

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em ANTT (2015), Kneib *et al.* (2011), Silveira, Azevedo e Mello (2010), Martins, Souza e Barros (2009), Brochado e Rattton Neto (2008) e Santos *et al.* (2005).

Os relatórios de informações gerenciais sobre o alcance das metas e dos resultados estipulados no contrato de concessão da BR 050, detalhados no PER, são exigidos pela ANTT (2015), conforme segue:

- O monitoramento a respeito da qualidade do pavimento aborda as condições funcionais e estruturais do pavimento, como a resistência à derrapagem, macrotextura e Índice de Regularidade Internacional (IRI). Avaliam-se, ainda, a deflexão característica, as condições do pavimento rígido e o cálculo do Índice de Condição do Pavimento (ICP). Para esses relatórios, a ANTT exige frequência de entrega pela concessionária anualmente.
- O monitoramento dos elementos de proteção e segurança corresponde à avaliação da sinalização horizontal, sinalização vertical e aérea e dos demais elementos de proteção e segurança. Para esses relatórios, a ANTT exige frequência de entrega semestral, anual e a cada dois anos.
- Os relatórios de monitoramento sobre obras de arte especiais, sistemas de drenagem e obras de arte correntes, terraplenos e estruturas de contenção, canteiro central, faixa de domínio, edificações e instalações operacionais, sistemas elétricos e de iluminação, sistemas de gerenciamento operacional (tráfego) e redução de acidentes, são encaminhados para a ANTT com frequência semestral e anual.

No que se refere à aplicação dos indicadores da matriz lógica desenvolvida (**Quadro 3.9**), a análise multicritério é uma ferramenta a ser adotada, visto que atende à convergência de indicadores qualitativos e quantitativos. A hierarquização de escolhas, tais quais os níveis propostos, e a subjetividade dos critérios, tornam a análise multicritério uma ferramenta estatística capaz de atender às prerrogativas da matriz lógica desenvolvida e pode auxiliar a ANTT na priorização da fiscalização.

Quadro 3.9 – Matriz Lógica para avaliação de desempenho da concessão da rodovia BR 050.

	Estratégia	Indicadores	Banco de dados	Condicionantes
Plano Geral	Condições do pavimento; Segurança viária; Sistemas de iluminação; Obras de arte especiais; Gerenciamento operacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Prazo alcançado/Prazo estabelecido; • Qualidade alcançada/ Qualidade exigida; • Conservação do pavimento/km; • Conservação dos equipamentos/km; • Qualidade da iluminação/km. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os relatórios de monitoração deverão ser enviados à ANTT até o 12.º (décimo segundo) mês do prazo da Concessão; • Sistemas de Monitoramento da ANTT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e monitoramento; • Recursos humanos capacitados; • Marco legal; • Governança regulatória
Objetivos	Redução do número de acidentes; Aumento do nível de serviço.	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de resposta ao usuário; • Tempo de espera na praça de pedágio; • Tempo de atendimento médico; • Tempo de atendimento mecânico; • Número de acidentes/km; • Nível de Serviço (HCM)/km; • Tempo de liberação da rodovia após acidentes; 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os relatórios de monitoração deverão ser enviados à ANTT até o 12º (décimo segundo) mês do prazo da Concessão. • Sistemas de Monitoramento da ANTT 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e monitoramento; • Recursos Humanos capacitados; • Marco legal; • Governança regulatória
Produtos	Metas de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual das metas de desempenho; • Nível de satisfação (opinião) do usuário; • Montante de investimentos/km; • Quantidade de tráfego/hora; • Receita dia/km; 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os relatórios de monitoração deverão ser enviados à ANTT até o 12.º (décimo segundo) mês do prazo da Concessão; • Sistemas de Monitoramento da ANTT; 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e monitoramento; • Recursos Humanos capacitados; • Marco legal; • Governança regulatória
Atividades	Recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção	<ul style="list-style-type: none"> • Metas alcançadas por km/Metas estipuladas por km. • Tempo de comunicação de acidentes. • Sinalização vertical e horizontal/km. • Número de faixas/km. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os relatórios de monitoração deverão ser enviados à ANTT até o 12.º (décimo segundo) mês do prazo da Concessão; • Sistemas de Monitoramento da ANTT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização e monitoramento; • Recursos Humanos capacitados; • Marco legal; • Governança regulatória

Fonte: elaborado pelo autor.

De maneira mais específica, a metodologia multicritério, conhecida por Análise Hierárquica de Processos (*Analytic Hierarchy Process* (AHP)), conforme Kneib *et al.* (2011) e Martins, Souza e Barros (2009), está baseada em três princípios do pensamento analítico: (a) construção de hierarquias (na AHP, o problema é decomposto em níveis hierárquicos, como forma de buscar sua melhor compreensão e avaliação); (b) estabelecer prioridades (o ajuste das prioridades, neste método, fundamenta-se na habilidade do ser humano de perceber o relacionamento entre objetos e situações observados, comparando pares à luz de um determinado foco, critério ou julgamentos paritários; e (c) consistência lógica (na AHP, é possível avaliar o modelo de priorização construído em termos de sua consistência).

Em uma perspectiva distinta da anteriormente citada, Silveira, Azevedo e Mello (2010) utilizaram a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* (DEA)), a partir de indicadores qualitativos e quantitativos, para avaliar a eficiência das concessionárias. Os autores empregaram na pesquisa realizada a avaliação por meio de escalas, correlação de

resultados financeiros com indicadores qualitativos e DEA, comparando os métodos de fronteira investida e o método clássico com a eficiência composta.

Brochado e Ratton Neto (2008), empregando indicadores de nível de serviço, usaram a ferramenta Desdobramento da Função Qualidade (*Quality Function Deployment (QFD)*), baseada na Teoria do Valor. Por intermédio de uma pesquisa *survey*, Brochado e Ratton Neto (2008) captaram a opinião de usuários da rodovia, validando o modelo com a correlação entre a qualidade demandada e a qualidade real da rodovia.

Nas trilhas desta perspectiva de análise, Blum, Aragão e Yamashita (2005) desenvolveram método de análise de desempenho com aplicação da Análise de Modo e Efeito de Falha (*Failure Mode and Effects Analysis (FMEA)*). O modelo de Blum, Aragão e Yamashita (2005) inclui, ainda, a construção de diagrama de *ishikawa* e uma árvore de falha.

Outra aplicação da matriz lógica possível foi estudada por Santos *et al.* (2005) que destacam a utilização das técnicas *benchmarking* exógeno e endógeno e o método de soma linear compensatório. Para Santos *et al.* (2005), esses métodos de ponderação do desempenho com utilização de avaliação multicritério esbarram na difícil definição dos pesos para o *trade-off*.

Por fim, na Figura 3.13 foram sistematizadas, baseadas nos estudos explorados nesta investigação, possíveis aplicações a partir do uso da matriz lógica desenvolvida neste estudo.

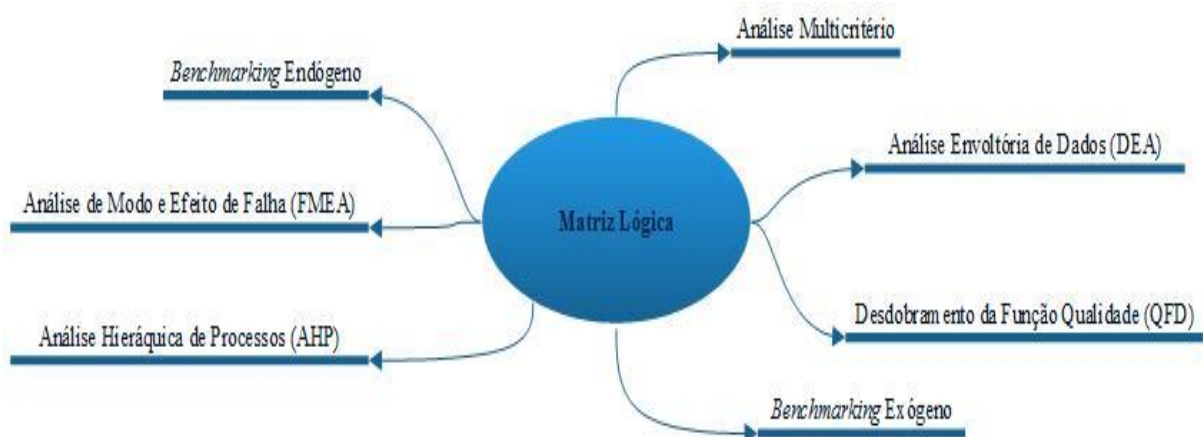


Figura 3.13 – Técnicas de análise aplicadas à Matriz Lógica.
Fonte: elaborada pelo autor.

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência internacional com indenizações e renegociações às concessionárias pode ser utilizada como *benchmarking* para que as projeções de demanda sejam realistas, a transferência de riscos das concessionárias não seja imposta ao Estado, a análise de *Value for*
99

Money (VfM) e o Custo Comparável do Setor Público (CSP) sejam regra e aumentem a oferta de formação de capital humano especializado em concessões de infraestrutura de transportes.

O ciclo de vida de uma concessão tem quatro macroprocessos, a concepção, a análise da qualidade, a contratação e a gestão do contrato. Esses macroprocessos devem ser supervisionados por um órgão independente quanto à adoção de procedimentos de análise de impacto e riscos regulatórios, conforme boas práticas da OCDE. No Brasil, a ANTT é a responsável pela maioria desses macroprocessos, porém o *benchmarking* internacional indica que as agências reguladoras devem somente canalizar esforços para a fiscalização da gestão dos contratos das PPPs.

A decisão política de atrair investidores para realizar PPPs com o governo tem vantagens ou oportunidades, como eficiência econômica da gestão privada e das soluções inovadoras, mas, também, essas PPPs estão sujeitas a desafios a serem superados pelos governos; por exemplo, contratos incompletos, custos de transação, captura do regulador, do gestor do contrato e gerenciamento de riscos.

Por fim, a literatura e o *benchmarking* internacional dos países da OCDE apontam que os países emergentes, para terem sucesso nas concessões de infraestrutura, devem observar as boas práticas de *good governance* e *regulatory body*. Essa orientação sustenta a importância da modernização do Sistema Regulatório brasileiro a partir da implementação dos procedimentos de análise de impacto e risco regulatório e de modelos e técnicas de análise multicritério de decisão sendo operacionalizados por um órgão de Supervisão Regulatória.

4. CAPÍTULO 4 – GOVERNANÇA REGULATÓRIA

Este capítulo contempla os eixos norteadores da governança regulatória. Para tanto, foram destacados o modelo de Administração Pública, conhecido como *New Public Governance*

(NPG) e as boas práticas internacionais sobre o tema. Além disso, o termo Supervisão Regulatória foi enunciado à luz de diversas vertentes, conforme foi aparecendo em algumas áreas do conhecimento. Para finalizar, consta o registro do *status quo* da governança regulatória no Brasil.

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A infraestrutura de transportes terrestres, rodovias e ferroviárias, demanda elevados investimentos, a rentabilidade pode ser somente em longo prazo, e a gestão do contrato é conflituosa. Para Sarmiento (2013), o investimento e a prestação deste tipo de serviços são de suma importância para o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a qualidade de vida, assim como para os ajustes das desigualdades e as assimetrias, quer sociais quer regionais.

A década de 1990 foi determinante para a disseminar o modelo de PPPs desenvolvido no Reino Unido. Em grande parte, esse modelo de prestação de serviços, construção, financiamento e manutenção de infraestruturas, se popularizou com a emergência da *New Public Management (NPM)* (Sarmiento, 2013). Na visão de Osborne (2010), a NPM deu o suporte inicial para as primeiras experiências com PPPs no Reino Unido e na Europa Continental, mas esse modelo de nova governança do Estado, que envolve diversos *stakeholders* trabalhando em colaboração vantajosa (Vangem e Huxham, 2010), está sendo consolidado a partir da *New Public Governance (NPG)*, conforme o foco de cada modelo de Administração Pública, detalhado no Quadro 4.1, a seguir:

Quadro 4.1 – Principais diferenças entre os modelos de Administração Pública: NPM e NPG.

<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Governance (NPG)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Político: custo da democracia • Organização: avaliação organizacional • Ambiente: comportamento de mercado competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Político: gestão das parcerias • Organização: sistema de inovação e desenvolvimento • Ambiente: política de sustentabilidade pública e serviços

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Osborne (2010).

Pensar a Administração Pública com foco em parcerias, inovação e sustentabilidade pública, requer discutir os eixos do modelo NPG. Os eixos que definem o macroconceito “governança pública” são (Antunes, 2013):

1. Separação entre política e administração;
2. Responsabilidade perante estruturas externas de controle;

3. Abertura à participação pública;
4. Mecanismos de responsividade;
5. Resolução de litígios;
6. Transparência;
7. Captura;
8. Tráfico de influências;
9. Conflitos de interesses;
10. Sistema interno de governo;
11. Democracia interna;
12. Abertura a formas de parceria com outras entidades;
13. Incentivos à produção ou à contratação;
14. Governança em rede; e
15. Imperativo da eficiência e da produção otimizada de resultados.

Vangem e Huxham (2010), ao fazerem uma breve introdução sobre a Teoria da Colaboração Vantajosa (TCV), abordaram que a TCV dialoga com parcerias interorganizacionais. Essa teoria ganhou força no Reino Unido desde a década de 1989, quando acadêmicos estavam analisando a relação do governo com diversos parceiros, ou seja, a relação entre gestores públicos e parceiros privados. A TCV foi usada para explicar as tensas relações de governança entre os setores públicos e privados, principalmente durante o ciclo de vida dos contratos das PPPs.

No arcabouço teórico de governança do TCU (2014), governança regulatória representa as regras e as práticas do processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores, o desenho institucional no qual estão inseridas as agências, os meios e os instrumentos utilizados pelos reguladores. Esse manual está alinhado com as boas práticas internacionais sobre governança regulatória, por exemplo, as diretrizes emitidas pela OCDE.

4.2. BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

4.2.1. ESTADOS UNIDOS

O *Regulatory Oversight Body* (ROB) norte-americano é a Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios (*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA)). Nos Estados

Unidos, o OIRA foi criada em 1980 pela Lei de Redução da Burocracia e está inserido no Gabinete Executivo do Presidente, tratando-se de órgão integrante da Administração Direta, de grande prestígio. O diretor do OIRA é nomeado pelo presidente e sujeito à confirmação pelo Senado. O OIRA possui, aproximadamente, 50 especialistas e é um órgão centralizado de Supervisão Regulatória (Saraiva, 2010; Ribeira, 2010).

Nota-se que o OIRA possui grande poder, mas o exercita não no sentido de substituir ou reduzir a independência da atividade regulatória promovida pelos entes especializados ou agências reguladoras, e sim no sentido de verificar a qualidade da AIR e, por conseguinte, a qualidade da própria proposta de regulação (Ribeiro, 2010). As agências reguladoras estadunidenses desde 1981 são obrigadas a realizar análise de AIR e CBA. A legislação exige AIR para impactos acima de 100 milhões de dólares, mas para os impactos acima de 1 bilhão de dólares, a AIR deve conter cenários probabilísticos formais para avaliá-los (Saraiva, 2010).

4.2.2. MÉXICO

O supervisor é o Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), criado em 2000, por meio de acréscimo de dispositivos à Lei de Procedimentos Administrativos, órgão desconcentrado da Administração Federal, vinculado à Secretaria de Economia, o diretor-geral é nomeado pelo presidente, e todos os membros são do governo (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010).

Apesar de possuir o nome “Comissão”, trata-se de órgão singular, uma vez que suas atribuições são exercidas por seu titular, aos moldes do OIRA norte-americano ou do BRE britânico. Importante assinalar que, junto à Cofemer, funciona o Conselho Federal para a Melhora Regulatória, de caráter consultivo. A principal atribuição do Conselho é servir de instância para o diálogo público-privado em matéria de melhora regulatória (Ribeiro, 2010).

A principal atividade do Cofemer é analisar a AIR de projetos de lei, decretos e outros atos administrativos de caráter geral, por exemplo, regulamentos, acordos, normas oficiais, circulares, instruções, metodologias, diretrizes, manuais, etc. No caso de considerar insuficiente a Análise do Impacto Regulatório, a Cofemer pode recomendar que sejam realizadas alterações na proposta de regulação ou estudos complementares, porém as recomendações não são vinculantes (Ribeiro, 2010).

Exceto no México, não há no âmbito da América Latina órgão ou entidade a que se possa atribuir, sem dúvidas, a designação de *Regulatory Oversight Body* (ROB) (Ribeiro, 2010).

4.2.3. AMÉRICA DO SUL

O caso da Argentina é ainda mais precário. Apesar de haver entes reguladores independentes em diversos setores, recentemente o ambiente regulatório argentino vem se deteriorando, inclusive por força da crise econômica pela qual atravessa. Com isso, a atividade regulatória não possui uma política de melhoria ou simplificação (Ribeiro, 2010).

No caso do Chile, a política de regulação econômica está a cargo da Divisão de Regulação, vinculada à Subsecretaria de Economia do Ministério da Economia, ou seja, situa-se no terceiro escalão do Governo. Apesar de ser um órgão mais central, evitando a visão fragmentária da regulação; a divisão de regulação, por seu formato institucional e atribuições, está longe de poder ser considerada um ROB, contudo cabe registrar que a mesma Subsecretaria de Economia do Ministério da Economia chileno possui a Divisão de Empresas de Menor Tamanho e que sua atuação está se dando em áreas que normalmente recebem atenção dos ROBs, como revisar e analisar a regulação a que estão submetidas as empresas de menor tamanho sob o ponto de vista do custo-benefício (Ribeiro, 2010).

4.2.4. UNIÃO EUROPEIA

O Ato Único Europeu de 1987 e a Agenda de Lisboa em 2000, aumentaram as regulamentações na União Europeia e introduziram a adoção de AIR. Na União Europeia, o *Impact Assessment Board* (IAB) foi criado em 2006 e está desde então vinculado à Comissão Europeia. O papel principal do IAB é o de supervisionar a qualidade das AIR produzidas pela Comissão Europeia. O IAB possui estrutura colegiada, formada por cinco membros: (i) o Secretário-Geral Adjunto da Comissão Europeia, responsável por assuntos regulatórios, e os servidores graduados da própria Comissão Europeia, escolhidos em razão de sua capacidade pessoal, que integram Direções-Gerais (ii) da Economia e Finanças, (iii) Emprego, (iv) Desenvolvimento Empresarial e (v) do Meio Ambiente (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010).

O IAB se aproxima do modelo norte-americano, mas o IAB europeu revisa as avaliações de impacto das legislações da Comissão Europeia. O que diferencia o IAB do OIRA americano é a atuação do IAB; neste, não se circunscreve as normas de regulação editadas pela via administrativa, ou seja, agência reguladoras, mas a elaboração da legislação europeia, cuja iniciativa pertence à Comissão Europeia. A supervisão do IAB se aplica às orientações de AIR em qualquer legislação da Comissão Europeia. As diretrizes da AIR contêm o conceito de análise proporcional, ou seja, quanto maiores os potenciais impactos, mais completas devem ser as AIRs (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010).

Em 2006, o governo alemão criou o Conselho Nacional de Controle de Normas (CNCN) (*nationaler normenkontrollrat*). O CNCN é vinculado ao chefe do governo federal alemão e possui oito membros nomeados pelo Presidente da República Federal e previamente aprovados pelo conselho de ministros. O CNCN trata-se de um órgão colegiado, com estatuto jurídico de maior autonomia em relação aos outros ROB porque os seus membros possuem mandato fixo de cinco anos, permitida uma recondução (Ribeiro, 2010).

O CNCN é formado por conselheiros originados do setor produtivo, e alguns deles foram dirigentes de importantes grupos econômicos alemães. O ROB alemão atua não somente em relação às normas administrativas, mas, em especial, analisa os projetos de lei encaminhados pelo governo para a apreciação do parlamento, sempre tendo por fundamento a diminuição dos custos advindos da regulação (Ribeiro, 2010).

O órgão supervisor é a Equipe de Projetos Interministerial (IPAL), o controle externo é de responsabilidade do Conselho Assessor sobre Encargos Administrativos e, como membro da OCDE, segue as orientações sobre AIR e Supervisão Regulatória (Saraiva, 2010).

A política de simplificação e melhoria da regulação na Itália representa um sistema que envolve os seguintes órgãos: o Comitê Interministerial, o Ministério da Simplificação Normativa, a Mesa Permanente para a Simplificação e a Unidade para a Simplificação e Qualidade da Regulação (Unità). A Unità é o que mais se assemelha, no âmbito italiano, de um ROB, a unidade foi criada por lei em 2006. Essa unidade ROB é ligada diretamente ao chefe de governo, e o seu número limite é de 20 integrantes (Ribeiro, 2010).

Nos termos da legislação italiana, a Mesa Permanente para a Simplificação constitui um fórum estável de consulta com as categorias produtivas, as associações de usuários de serviços públicos e de consumidores, as regiões, as províncias, as comunas e as comunidades

montanhas. A experiência italiana é interessante por envolver todo o governo, o parlamento, a sociedade civil e as autonomias locais, porém, os instrumentos técnicos para avaliar a qualidade da regulação, especialmente a AIR ainda precisam se consolidar, e um dos motivos é a falta de pessoal especializado (Ribeiro, 2010).

4.2.5. REINO UNIDO

O órgão supervisor é o *Better Regulation Executive* (BRE), criado em 2005, e o órgão de controle externo é o NAO. O BRE, desde 2007, está vinculado ao Departamento de Comércio, Empresas e Reforma Regulatória (*Department for Business, enterprise and regulatory reform* (BERR)). O BRE tem um Conselho consultivo independente chamado de Conselho de Risco e Regulação (*Risk and Regulation Advisory Council* (RACC)), criado em 2008. O BRE emite diretrizes para conduzir, revisar e emitir relatório anual sobre as avaliações de impacto regulatório ao Parlamento Britânico (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010).

O RACC é formado por sete membros, quais sejam servidores do governo e membros da sociedade civil, organizações de consumidores e voluntários e sindicato dos trabalhadores e da academia, e tem como foco evitar que o governo, a sociedade e a regulação subdimensionem os riscos regulatórios. A prioridade de atuação do BRE tem sido a diminuição dos custos que a regulação impõe à economia britânica (Ribeiro, 2010).

O Sistema Regulatório do Reino Unido conta, desde 2012, com dois grupos de Supervisores. Esse modelo, também, é conhecido como *Twin Peaks*. Um grupo de Supervisores está focado em questões prudenciais (Supervisão Prudencial) e outro grupo, em questões de conduta (Supervisão Comportamental). A Supervisão Prudencial constitui um conjunto de regras e de procedimentos para contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos. Esse mecanismo tem caráter preventivo, não substitui as competências institucionais de instâncias de controle. A Supervisão Comportamental trata do relacionamento das instituições com os usuários, do respeito aos princípios de transparência, diligência, respeito, ética e integridade (Michael, 2014).

4.2.6. PORTUGAL

A década de 1990 é o marco inicial das concessões de rodovias ao setor privado em Portugal. Atualmente, o órgão regulador das PPPs de infraestruturas rodoviárias em Portugal é a Autoridade de Mobilidade e Transportes (AMT).

A responsabilidade do poder concedente é da empresa pública Estradas de Portugal (EP) e também pode exercer a função de concessionária pública para o financiamento, a concepção, o projeto, a construção, a conservação, a exploração, a requalificação e o alargamento da Rede Rodoviária Nacional. Em Portugal, o monitoramento do nível de serviço é realizado por análise e recenseamento de tráfego (Smart) e também pelo recurso a um Sistema de Informação Geográfica (SIG).

O Instituto de Mobilidade e Transportes (IMT), antigo responsável pela regulação, divulgou, em 2014, o Relatório de Monitorização da Rede Rodoviária Nacional, o qual apresenta o mapeamento das condições operacionais de gestão da rede de transportes nacional e internacional e os indicadores do nível de serviço, como o de acessibilidade demográfica.

A experiência de Portugal em prestação de contas segue a tendência da Comissão Europeia sobre Mobilidade e Transportes (CEMT) e tem, nas últimas décadas, realizado ações para melhoria do relacionamento com as partes interessadas, ou seja, revendo a *accountability* perante os diversos *stakeholders*.

No paradigma atual, cada parte interessada toma decisão individual baseada nas competências institucionais. O novo paradigma de governança e regulação que deve ser colocado em discussão para minimizar os custos de transação, os riscos e os impactos negativos no orçamento estatal é a decisão colaborativa vantajosa para todos os principais interessados na concessão rodoviária. Sendo assim, a inclusão efetiva dos utentes (usuário) na tomada de decisão sobre atrasar ou adiar algum projeto durante a fase de operação da concessão será um desafio para esse novo paradigma, visto que a contribuição dos utentes somente por meio da transparência e *accountability* não é suficiente para equilibrar a divisão de poder entre os interessados na concessão.

Parte dos conflitos existentes durante a fase de execução ou gestão de uma PPP pode ser minimizado mediante decisão colaborativa vantajosa, desde que envolva as principais partes interessadas. No modelo português, quatro experiências diferentes de remuneração das

concessionárias e a superestimação da procura motivaram as indenizações e a afetação do orçamento do Estado.

Os utentes, ou algum representante legal, nos dois modelos, português e brasileiro, ainda não são considerados como parte integrante das decisões colaborativas que podem minimizar a desorçamentação, a captura do regulador, a redução dos elevados custos de transação e o impacto negativo das indemnizações em curto e longo prazos no orçamento do Estado.

4.2.7. CHINA

O modelo de Supervisão Regulatória da China é baseado no *World Bank Infrastructure Report* (1994). O órgão supervisor da China é Conselho de Estado (*State Council*). Em outubro de 1987, o *State Council* publicou as orientações sobre a gestão da regulação na China *Highway Management Regulations of the People's Republic of China* (Xu e Wu, 2013).

Em novembro de 2004, implementou-se o *on November 1, 2004 implemented Management Regulations of People's Republic of China Toll Road*, e, em fevereiro de 2005, publicou-se o *Several Opinions of State Council on Encouraging, Supporting and Guiding the development of non-public economy*. O mecanismo de cooperação vantajosa da China está baseado no mecanismo de compartilhamento de risco (*risk-sharing mechanism*). O *risk-sharing mechanism* depende de cooperação vantajosa entre o governo, a agência reguladora, as concessionárias e os usuários (Xu e Wu, 2013).

Na China, são metodologias e técnicas do *risk-sharing mechanism* (Xu e Wu, 2013):

- Parcerias entre o governo central e governos locais;
- Análise dos projetos do consórcio;
- Análise dos fornecedores do consórcio;
- Análise dos empréstimos do consórcio;
- Análise política;
- Mapeamentos de projetos mais expostos a riscos;
- Análise de risco macroeconómico;
- Análise de risco operacional;
- Análise de risco construção;
- Análise de risco *income* renda;
- Análise de risco de força maior;
- Melhoria da capacidade;

- Melhoria do modelo para mitigar os riscos;
- Cooperação *Win-Win*; e
- Incentivos governamentais.

4.2.8. COREIA DO SUL

A reforma regulatória na Coreia acontecia de forma tímida até a crise financeira asiática de 1997. Nesse panorama, foi promulgada, em 1997, a Lei-Quadro sobre os Regulamentos Administrativos que, dentre outras medidas, criou o Comitê da Reforma Regulatória (CRR), que pode ser considerado o ROB coreano. O CRR é vinculado ao presidente da república e possui 25 membros, incluídos dois presidentes, e 18 dos membros são representantes da sociedade civil. A experiência da Coreia é reconhecida, especialmente pela OCDE, como bem-sucedida porque sempre é lembrada nas análises e nos debates sobre os *Regulatory Oversight Bodies* (ROB) (Ribeiro, 2010).

Como se observa, o CRR coreano se assemelha, a não ser no número de seus componentes e pelo fato de possuir dentre seus membros o próprio primeiro-ministro, ao ROB alemão e britânico, uma vez que é formado majoritariamente por pessoas vinculadas à sociedade civil, em especial do setor produtivo. A atuação do CRR coreano se fundamenta, sobretudo, na AIR. Observa-se que, como o CRR é formado majoritariamente pela sociedade civil, o órgão ou entidade da Administração que propõe o regulamento deve convencer o CRR de que a sua proposta é mesmo necessária e impõe custos adequados à economia (Ribeiro, 2010).

No Quadro 4.2, a seguir, consta um resumo do *benchmarking* internacional sobre os modelos de Supervisão Regulatória.

Quadro 4.2 – *Benchmarking* internacional sobre os modelos de Supervisão Regulatória.

Modelos supervisão	Arranjo institucional	Marcos regulatórios	Board consultivo	Membros votantes
Norte	Órgão Supervisor vinculado à	Internos + OCDE	SIM	Público, privado, social

Americano (EUA)	Casa Branca			e academia
Europa Continental	Órgão de Aconselhamento vinculado à Comissão Europeia	Internos + OCDE	SIM	Público, privado, social e academia
Reino Unido (UK)	Órgão Supervisor vinculado ao Primeiro-Ministro	Internos + OCDE	SIM	Público, privado, social e academia
México	Órgão Supervisor Autônomo vinculado a um ministério	Internos + OCDE	SIM	Somente público
Chile	Conselho Supervisor Consultivo vinculado a um ministério	Internos + OCDE	SIM	Somente público
China	Conselho de Estado	Internos + OCDE	SIM	Público, privado, social e academia
Coreia do Sul	Órgão Supervisor vinculado ao Primeiro-Ministro	Internos + OCDE	SIM	Público, privado, social e academia

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Peci (2011), Saraiva (2010), Ribeiro (2010) e Azumendi (2010).

4.3. REGULATORY OVERSIGHT

Supervisão Regulatória

O termo Supervisão pode ser encontrado em pesquisas científicas em várias áreas do conhecimento, como Educação (Barcelos, 2014), Direito (Nunes, 2005), Engenharia (Ferraz Júnior, 2007), Saúde (Costa, 2010), Economia (Schlottfeldt, 2009) e Gestão (Liberali, 2013). Esse termo é aplicado como instrumento gerencial, função estratégica, processo que alimenta o planejamento, atividade-chave ou essencial, ferramenta de articulação política e mecanismo de consecução. Liberali (2013) destacou as características da Supervisão:

- a) Psicológica: motivação e aconselhamento;
- b) Ensino: capacitação e orientação;
- c) Controle: retificação, conferência e informação; e
- d) Político: intermediação e partição.

Para Saraiva (2010), *Regulatory Oversight* pode ser definida como supervisão hierárquica da ação regulatória realizada por agentes executivos ou legislativos. Para Ribeiro (2010), o termo *Regulatory Oversight Body* (ROB) não possui uma tradução exata no contexto brasileiro, mas é possível designá-lo como unidade de supervisão da regulação. Assim, um *Regulatory Oversight Body* pode ser localizado em qualquer instância do governo, sendo atributos coordenar e acompanhar as avaliações técnicas de impacto regulatório, com neutralidade e objetividade tecnocrática (Saraiva, 2010).

Conforme Ribeiro (2010), as atribuições do ROB podem originar pareceres vinculantes, no sentido de interferirem diretamente no conteúdo da regulação, ou serem mera orientação, no

sentido de induzirem o regulador a considerar melhor a sua proposta. No caso brasileiro, a supervisão da regulação não produzirá bons resultados se for implantada de cima para baixo, criando-se um órgão com “poder de veto” sobre as propostas de regulação.

Para Ribeiro (2010), entre as funções do ROB, estão a de difundir as boas práticas regulatórias, inclusive estabelecendo orientações e diretrizes; a de proporcionar treinamento aos servidores envolvidos na regulação, sejam eles dos ministérios, das agências sejam de outros órgãos reguladores; e a de prestar assessoria técnica aos governos federais, estaduais, municipais ou às entidades de regulação.

A atividade de Supervisão Regulatória envolve a avaliação global da atividade regulatória no que se refere a seus efeitos sobre a economia. De qualquer forma, o que deve restar claro é que uma Unidade de Supervisão da Regulação tem um papel amplo, promovendo a melhoria da qualidade da regulação, tornando-a mais eficiente e menos onerosa às empresas, aos cidadãos e às organizações da sociedade civil (Ribeiro, 2010).

A atividade de supervisionar a regulação é confundida com a noção de simplificar ou diminuir a regulação, contudo a redução quantitativa de regulamentos nem sempre significa efetiva diminuição efetiva desses encargos (Ribeiro, 2010).

O grau de intervenção prática da Unidade de Supervisão Regulatória pode variar muito, indo desde uma atuação bastante *soft*, de mera orientação (divulgação de boas práticas, reunião de informações), até uma atuação *hard*, de veto a determinadas proposições regulatórias com baixa qualidade. A supervisão da regulação deve ser sempre *soft*, na medida em que a atuação dessa forma seja suficiente para se alcançar o objetivo da melhora regulatória (Ribeiro, 2010).

Ribeiro (2010) destaca as vantagens de o ROB ser um órgão colegiado e não singular, visto que o órgão colegiado teria a vantagem de impedir que a atuação do *Regulatory Oversight Body* fosse demasiada influenciada pelas ideologias de seu titular bem como permitiria a integração de diferentes preocupações técnicas e a integração de diversos órgãos do governo, permitindo que as deliberações do ROB fossem assumidas por seu conjunto, e a participação da sociedade civil, especialmente dos setores a que a regulação impõe maiores encargos, obrigando o regulador a justificar se os benefícios da regulação são compatíveis com seus custos.

Proença (2009), ao dissertar sobre a importância da Supervisão Regulatória, destaca a contribuição desta para corrigir e inibir falhas de regulação, recomendar aos reguladores

maior atenção aos custos e aos riscos, implementar as práticas da AIR *a priori*, melhorar os resultados sociais globais, exigir a resolução de conflitos de escolha (*trade-off*) e colaborar para a qualidade das atividades regulatórias. Ribeiro (2010) afirma que a Supervisão Regulatória propicia o aumento da qualidade da regulação a partir da ação dos próprios reguladores, mas que não representa a figura de super-regulador ou regulador dos reguladores.

A Supervisão Regulatória representa no Brasil um novo paradigma do desenho institucional das ARs. Fortalecer as atividades regulatórias no Brasil implica a necessidade de monitorar o Sistema Regulatório Nacional, superar dicotomias como, o papel da supervisão ministerial e o papel da Supervisão Regulatória bem como corrigir fragilidades para consolidar e melhorar o modelo de ARs adotado no Brasil (Proença, 2009). Distinto é o que preceitua o Decreto-Lei n.º 200/67 que instituiu a tutela administrativa, ou seja, a atividade de controle que Administração Direta exerce sobre a Administração Indireta, no nível federal, que passou a ser designada como Supervisão Ministerial (Ribeiro, 2010). Aqui está se dialogando com dois conceitos distintos de supervisão. A Supervisão Regulatória, que tem o papel de contribuir para a qualidade regulatória, e a supervisão ministerial representa somente uma vinculação administrativa e orçamentária.

Para Proença (2009), a Supervisão Regulatória pode ser compreendida como um instrumento de fortalecimento institucional das AGRs. Esse mecanismo de melhoria regulatória para o Brasil representará a modernização da gestão do Sistema Regulatório Nacional. É inquestionável a necessidade da constante reavaliação e reformulação da organização institucional das ARs, incluindo as áreas de regulação de serviços públicos, infraestrutura e social. Proença (2009) chama atenção, ainda, para que a Supervisão Regulatória não exija uma carga excessiva de diretrizes sobre os reguladores, uma vez que pode haver atrasos, imobilismo e tentativa de burla das orientações, porque a intenção é zelar pela independência institucional das ARs.

De acordo com Carvalho (2012), a finalidade da Supervisão Regulatória é contribuir para a qualidade regulatória e ser um efetivo instrumento da melhoria dos serviços regulados. O tema Supervisão Regulatória foi pouco estudado, talvez um dos motivos é por ser uma questão polêmica no Brasil, porque se relaciona com a ideia de perda de independência institucional das Agências Reguladoras; porém, a experiência internacional indica o contrário, principalmente nos países membros da OCDE, onde a adoção da Supervisão Regulatória

permitiu o fortalecimento das agências reguladoras, a implementação de modelos de avaliação dos reguladores e, a questão fundamental, a adoção da AIR nas rotinas dessas agências (Carvalho, 2012).

Um fator determinante da configuração institucional da Supervisão Regulatória é a agenda política do presidente ou do primeiro-ministro. Quando o foco é a melhoria regulatória de forma integral, geralmente os órgãos de supervisão são organismos institucionais centrais, porém, quando relacionados somente com a redução da burocracia, estão localizados em ministérios ou secretarias da administração direta (Azumendi, 2010).

Outro fator condicionante para o êxito da Supervisão Regulatória é o apoio político, em especial, tratando-se de AIR e de alguns processos de reforma regulatória. A experiência internacional aponta para a implementação de análise de custo-benefício nos processos de regulação, mas essa metodologia é complexa e foi muito criticada. Por exemplo, na União Europeia, a implantação de AIR veio acompanhada de mecanismos de planejamento e reforma regulatória, ou seja, pensar a regulação do ponto de vista técnico-racional e do custo-benefício (Azumendi, 2010).

As competências da Supervisão Regulatória são a implementação e análise de AIR, o assessoramento, o acompanhamento, a capacitação e, em poucos casos, o poder de rejeitar uma regulamentação. Azumendi (2010) ressalta, ainda, que implementar um modelo de Supervisão Regulatória significa ganhar competitividade, mostrar transparência nos processos, reduzir discricionariedades políticas, aumentar a racionalidade administrativa e garantir a tomada de decisão regulatória (Azumendi, 2010).

Na América Latina, em especial, no Brasil, pouco se evoluiu na área de regulação, principalmente no aspecto da independência das ARs e a implementação da AIR (Azumendi, 2010). Segundo Proença (2009), não existe no Brasil um órgão federal ligado ao governo central que se dedique, sistematicamente, à Supervisão Regulatória da atividade regulatória.

No Brasil, um exemplo de criação de órgão de Supervisão Regulatória ocorreu no estado do Goiás. O governo, em 2011, criou a Comissão de Supervisão da Regulação, baseada no modelo dos Estados Unidos, para supervisionar às atividades de regulação da Agência Goiânia de Regulação (AGR-GO), acompanhar o desempenho dos regulados, implementar a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e ter a competência de instalar processos administrativos contra os diretores da AGR-GO (Carvalho, 2012). Para Carvalho (2012), o

que interfere na independência das agências é a captura, a incompetência do regulador e a corrupção.

Não por outras razões é que a criação e o funcionamento de uma Unidade de Supervisão Regulatória são prioridades de diversos governos mundiais. Na Itália, há um ministro dedicado exclusivamente à simplificação normativa; na Alemanha, ampla coalização política permitiu instalar essa unidade junto à chefia do executivo alemão; na Coreia o coordenador do órgão é o próprio primeiro-ministro; nos Estados Unidos, o Presidente Obama nomeou para chefiar a Unidade de Supervisão Regulatória o extremamente prestigiado Professor Cass Sustein, com quem ele possui estreitos vínculos pessoais (Ribeiro, 2010).

Tendo em vista, a recente crise financeira mundial e, também, a crise econômica que se inicia no Brasil, a criação de uma unidade de supervisão da regulação deverá, cedo ou tarde, ser considerada prioridade na agenda política e econômica brasileira (Ribeiro, 2010).

O modelo de supervisão da regulação adotado no Reino Unido, nos Estados Unidos, no México, no Chile, na Europa Continental e na China contempla um comitê vinculado diretamente ao presidente ou ao primeiro ministro, representado pelos principais *stakeholders* (Peci, 2011). A principal função desse comitê é monitorar as ações de impacto regulatório (AIR) (Salgado e Borges, 2010) e GRR (Aragão *et al.*, 2005).

No Brasil, o modelo federal atual não é constituído por um órgão de Supervisão Regulatória com as competências, conforme se observa no Quadro 4.3, mas o Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007, instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). Esse programa, em 2007, estava vinculado à Casa Civil do governo federal, é formado, exclusivamente, por membros do executivo e por representantes das agências reguladoras. Qualquer outro interessado quando participa não tem direito a voto.

O Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007, instituiu o Programa de Fortalecimento Institucional para Gestão em Regulação, PRO-REG. A iniciativa do Poder Executivo federal tem, por finalidade, contribuir para a melhoria (a) do sistema regulatório, (b) da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório no âmbito federal, (c) dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e (d) da qualidade da regulação de mercados (BRASIL, 2007).

Para atingir seus objetivos, o PRO-REG deve preocupar-se com a criação e implementação de medidas integradas que objetivem (BRASIL, 2007):

- I – fortalecer o sistema regulatório de modo a facilitar o exercício das funções dos atores envolvidos;
- II – fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;
- III – a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório;
- IV – fortalecer a autonomia, a transparência e o desempenho das agências reguladoras; e
- V – desenvolver e aperfeiçoar mecanismos para o exercício do controle social e da transparência no âmbito do processo regulatório.

O Decreto n.º 6.062/2007 estabeleceu objetivos para o PRO-REG. Para implementar o PRO-REG, foram instituídos dois comitês no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (art. 3.º): o Comitê Gestor (CGP) e o Comitê Consultivo (CCP). O Comitê Gestor é composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2007).

O Comitê Consultivo é composto por representantes das agências reguladoras referidas na Lei n.º 10.871/04, dos Ministérios aos quais essas agências estão vinculadas, do Ministério da Justiça e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O Comitê Consultivo tem a competência para apresentar e discutir propostas que possam apoiar e melhorar a execução do PRO-REG, colaborar para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas, prestar assessoria e orientação ao Comitê Gestor e zelar pela integridade técnica do PRO-REG (BRASIL, 2007).

O papel da Casa Civil era coordenar paraticamente todas as atribuições relevantes do PRO-REG, com poderes inclusive para designar os membros que irão compor tanto o Comitê Gestor como o Comitê Consultivo, dentre as pessoas indicadas pelos respectivos órgãos e entidades. Além disso, todo o apoio técnico administrativo do PRO-REG era realizado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais a Casa Civil (BRASIL, 2007).

A criação de um programa do governo federal destinado ao fortalecimento institucional para gestão em regulação em 2007 foi uma ação que deveria contribuir para o fortalecimento das

agências reguladoras. Esse programa visava ao aprimoramento do sistema regulatório, ao fortalecimento e maior coordenação dos atores institucionais e à melhoria dos mecanismos de transparência, prestação de contas e controle. O PRO-REG foi responsável por realizar capacitações envolvendo grande número de servidores das agências reguladoras, por celebrar acordos de cooperação internacional, pela produção de material didático sobre melhoria da qualidade regulatória e outras ações relativas ao alcance dos seus objetivos.

Em maio de 2016, a vinculação institucional do PRO-REG muda da Casa Civil da Presidência da República para o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O PRO-REG será custeado por dotações orçamentárias da União consignadas anualmente no orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente (BRASIL, 2007).

No Brasil, a experiência com supervisão é voltada ao SFN. O SFN nasce com inauguração do Banco do Brasil em 1808. Com o passar do tempo e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, o SFN começa a ter a influência do FMI e do Banco Mundial criados após 1945. Alguns anos mais tarde, em 1950, o BNDES e o Conselho Monetário Nacional são criados e são incluídos no SFN. Em 1964, o Banco Central do Brasil (BCB) é criado e assume a função de supervisor do SFN. O Brasil passou por um novo ciclo econômico, e o SFN e, nessa época, passou a ser regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB. Em 1990, o governo federal fez a abertura do setor bancário ao capital privado, e o SFN foi reestruturado dando maior ênfase a supervisão bancária.

Com o intuito de fazer uma síntese, **Quadro 4.3** consta uma lista das experiências internacionais de implementação de órgão de Supervisão Regulatória.

Quadro 4.3 – Lista de órgãos de Supervisão Regulatória internacionais.

País	Instituição	Competência	Operação
Estados Unidos	<i>Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)</i> Equipe do OIRA era formada por 50 profissionais em tempo integral.	Administrar e coordenar a elaboração de normas federais e fiscalizar a gestão da informação federal, a política sobre estatísticas e as políticas de tecnologia de informação.	1980
Coreia do Sul	Comitê da Reforma Regulatória (CRR) Possui 25 membros, incluídos os dois presidentes, e 18 dos membros são representantes da sociedade civil.	A atuação do CRR coreano se fundamenta, sobretudo, na AIR.	1997
Austrália	<i>Office of Best Practice Regulation (OBPr)</i> Uma equipe com aproximadamente 20 componentes	Aconselhar departamentos/agências regulatórias quanto ao controle de qualidade apropriado para o desenvolvimento de propostas regulatórias e análise de regulações existentes. Encorajar o uso adequado da regulação e redução e regulação desnecessária – examinar e aconselhar o governo quanto ao impacto regulatório.	1998
México	<i>Comisión Federal de Mejora Regulatória.</i>	Melhorar a qualidade regulatória por meio de programas bianuais de melhora. Regulatória (PBMR) – integrar e manter o registro federal de tramitações e Serviços – revisar/melhorar as propostas federais que geram custos para os cidadãos – colaborar e oferecer apoio técnico aos estados e municípios para estabelecer programas de melhora regulatória.	2000
Reino Unido	<i>Better Regulation Executive (BRE)</i>	Analisar novas propostas de políticas. Acelerar o processo legislativo para facilitar aos departamentos nas tomadas de medidas de desregulamentação. Trabalhar junto a departamentos e reguladores para reduzir barreiras regulatórias existentes que afetem o setor privado e profissionais de liderança no serviço público. Apoiar a agenda europeia de melhor regulação.	2005
Alemanha	<i>National Regulatory Control Council (NRCC)</i>	Conselho assessor independente associado à chancelaria federal. Avalia a necessidade de leis novas e existentes por meio da mensuração padronizada dos custos da burocracia na base de um modelo de custo padrão.	2006
Canadá	<i>Regulatory Affairs Sector</i> O Presidente do Conselho do tesouro tem um mandato para promover a implementação da regulação inteligente no Canadá	Assessora o governador geral. Desenvolve, administra e supervisiona a função regulatória do governo. Apoio ao Gabinete em assuntos regulatórios, incluindo serviços de secretariado para o comitê do gabinete que aprova a maioria das regulações federais.	2006
Comissão Europeia	<i>Impact Assessment Board (IAB)</i> Unidade de melhor regulação apoiada por três unidades (consulta das partes interessadas, monitoramento da qualidade da AI, execução), 20 pessoas para unidade de melhor regulação (cinco administradores com equipe de apoio mais equipe administrativa responsável pela manutenção de registros sobre o grupo de especialistas e comitês).	<i>Co-design</i> , coordenação, monitoramento e publicação. Monitorar o processo e avaliar a adequação da AI produzida pelos serviços setoriais.	2006
Itália	Unidade para a Simplificação e Qualidade da Regulação (Unità). É ligada diretamente ao chefe de governo, e o número limite é de 20 integrantes.	Fórum estável de consulta com as categorias produtivas, as associações de usuários de serviços públicos e de consumidores.	2006

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Peci (2010), Saraiva (2010), Ribeiro (2010), Azumendi (2010).

Nota: membros da Comissão Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Romênia e Suécia.

4.4. STATUS QUO BRASILEIRO DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA

A governança regulatória se insere em um contexto que diz respeito ao funcionamento do governo. Um dos aspectos centrais é a necessidade de articulação para melhoria regulatória. Nesse tocante, o acesso à informação, prevenção da corrupção e promoção da *accountability* ganha destaque (Santos, 2009). Outra questão importante é o desafio da judicialização dos conflitos administrativos, por exemplo, reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Para Santos (2009), tal desafio implica não somente a melhoria da qualidade regulatória como o enfrentamento dos conflitos durante o próprio processo regulatório.

Para esse autor, outro desafio é a ampliação da transparência e da participação da sociedade que requer a ampliação dos espaços a essa participação; porém, são necessários o enfrentamento do problema dos custos de participação, a redução das assimetrias de informação e a garantia da pluralidade de atores. Para sustentar essas observações, Santos (2009) ressaltou o estudo da OCDE (2008) sobre a governança regulatória do Brasil, em que o organismo internacional expressou que somente a reforma regulatória que envolva as ARs não é efetiva, visto que essa abordagem deve ser tratada de forma integral como um processo regulatório que envolva todo o governo.

Entre os principais desafios a serem enfrentados pela governança regulatória no Brasil, destacam--se (Santos, 2009):

- O aumento da legitimidade, profissionalização e transparência das instituições regulatórias;
- Clareza de papéis;
- Limites e responsabilidades das instituições reguladoras;
- Fortalecimento da autonomia das ARs;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação e supervisão das ARs; e
- Consolidar os marcos regulatórios.

A governança regulatória no Brasil ainda não é compreendida como uma inovação ou modernização administrativa. Para a compreensão do termo inovação, Oliveira, Santana e

Gomes (2014), ao pesquisarem sobre as inovações no âmbito da gestão pública federal, destacam a contribuição de Schumpeter (1982), principal referência no assunto, que relaciona a inovação a propostas que gerem um novo produto, um novo processo de produção, um novo mercado, uma nova fonte de matérias-primas e uma nova organização. Por outro lado, Oliveira, Santana e Gomes (2014) apresentam, também, o conceito de inovação para o setor público de Halvorsen (2005), levando em conta as seguintes tipologias:

- inovação de serviço;
- inovação de processo;
- inovação administrativa e organizacional;
- inovação do sistema;
- inovação de concepção (nova missão, visão, objetivos, estratégias); e
- mudança radical de racionalidade.

Ao estudar inovação administrativa e organizacional no setor público, Queiroz e Ckagnazaroff (2010) destacam que os aspectos inovadores ou as melhorias organizacionais são vistas de forma diferente pela alta administração e pelos servidores de médio escalão, ou seja, é evidente uma separação clara, quase generalizada, das visões trazidas pelas classes idealizadora (estratégica) e executora (operacional).

Enquanto de um lado os formuladores da política pública (altos executivos) mencionaram o choque de gestão (inovação administração ou organizacional) a partir de uma perspectiva mais holística (visão sistêmica com mudanças consistentes, especialmente, em termos estratégicos), de outro, a grande maioria dos executores (Burocratas de Médio Escalão (BME)) reconheceu o modelo por meio de um olhar mais restrito e pontual, limitando-se a pequenas alterações nos processos de rotinas ou nas políticas públicas setoriais (Queiroz e Ckagnazaroff, 2010).

O modelo de governança regulatória do Brasil tem influências dos modelos norte-americano e europeu. Santos (2009) ressaltou algumas críticas à implantação da governança regulatória no Brasil, entre as críticas estão o relacionamento das ARs com os ministérios supervisores, o regime jurídico de pessoal das ARs, a divisão institucional das funções entre a Administração Direta e as ARs, as controvérsias nos mecanismos de funcionamento, financiamento e estrutura organizacional das ARs e, por fim, a falta de transparência e as deficiências do mecanismo de prestação de contas.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, a política regulatória brasileira não foi consolidada devido a diversas controvérsias políticas. No governo Lula, 2003-2010, algumas ações foram reunidas no relatório “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no atual Arranjo Institucional Brasileiro”, o qual foi convertido no Projeto de Lei n.º 3.337/04. As inovações sugeridas pelo governo são de grande importância para o aperfeiçoamento da governança regulatória e guardaram consonância com as propostas da OCDE (Santos, 2009). As principais alterações propostas no desenho institucional das ARs foram:

- Restituição do poder de outorga das ARs para a administração direta;
- Aumento da transparência e do controle social;
- Criação de ouvidorias;
- Interação operacional entre ARs e órgãos de defesa da concorrência; e
- Interação entre ARs federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municipais.

No Brasil, a implementação das ARs ocorreu de forma isolada, ou seja, algumas foram implementadas com características institucionais distintas tendo em vista a área de atuação em serviços públicos, infraestrutura ou social. As principais características institucionais das ARs no Brasil são: regime jurídico de autarquias especiais; integrantes da administração indireta; vinculação, sem subordinação, hierárquica aos ministérios; estabilidade dos dirigentes; e autonomia financeira.

Em 2004, o governo federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 3.337/04, lei geral de organização das ARs no Brasil. Esse projeto de lei abordava reengenharia da gestão, da organização e do controle social das ARs, mas, após nove anos de discussão e ter recebido diversas contribuições, foi arquivado em 2013.

Para Ribeiro (2010), sem levar em conta a polêmica que envolve os temas independência, controle e supervisão das ARs federais no Brasil, o sistema regulatório necessita ser reformado, para que se estabeleça relação mais clara, transparente e adequada às diretrizes da política econômica, permitindo um nível adequado de controle, como forma de evitar que as ARs sejam capturadas pelos interesses dos regulados.

Ribeiro (2010) ressalta, ainda, que realizar as reformas necessárias no sistema regulatório brasileiro, desde que bem compreendidas e limitadas, são mudanças que não significam a

supressão da autonomia das ARs federais, nem o rompimento de compromissos com investidores privados.

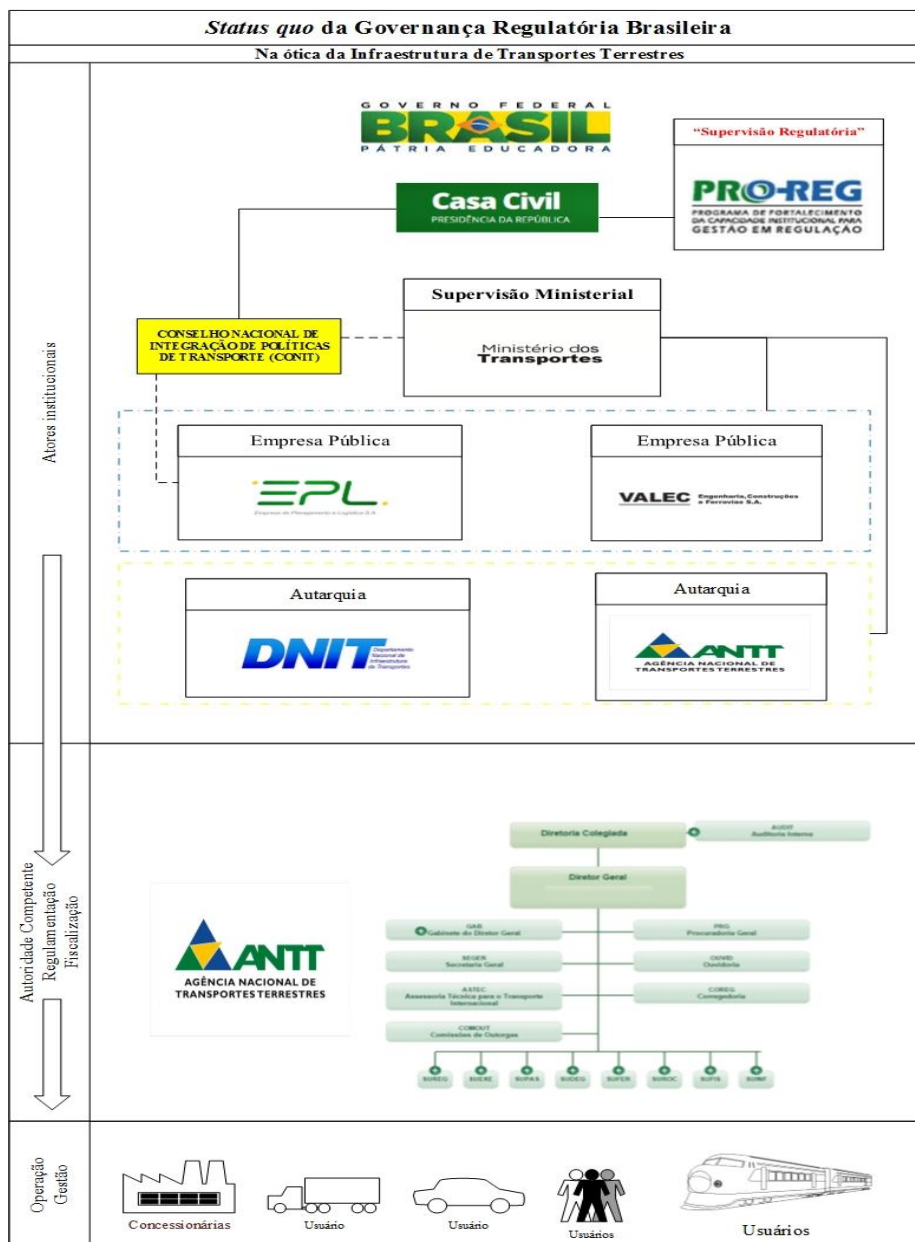


Figura 4.1 – Atores do status quo da governança regulatória brasileira.

Instituído em 2007, o PRO-REG (Figura 4.1) é financiado pelo BID, os principais objetivos são fortalecer o Sistema Regulatória Brasileiro, implementar os procedimentos de AIR nas ARs e criar uma unidade de coordenação, acompanhamento e avaliação regulatória, sendo o padrão internacional os *Regulatory Oversight Bodies*. Esse modelo de comitê independente e consultivo foi adotado no México, no Reino Unido, nos Estados Unidos e em outros países membros da OCDE. Uma unidade de Supervisão Regulatória pode assessorar, monitorar e

promover diretrizes de apoio às atividades regulatórias. O modelo da OCDE prevê que o Comitê de Supervisão Regulatória deve fazer a fiscalização, o controle e a coordenação do Sistema Regulatório (Proença, 2009).

Na Figura 4.2, consta a cadeia das relações de governança regulatória que envolve o Poder Público, a Agência Reguladora, o Usuário e a Concessionária. O modelo regulatório adotado no Brasil foi uma adaptação do modelo Americano, porém a implementação desse modelo de governança é recente e ainda não está consolidado (Câmara, 2006).

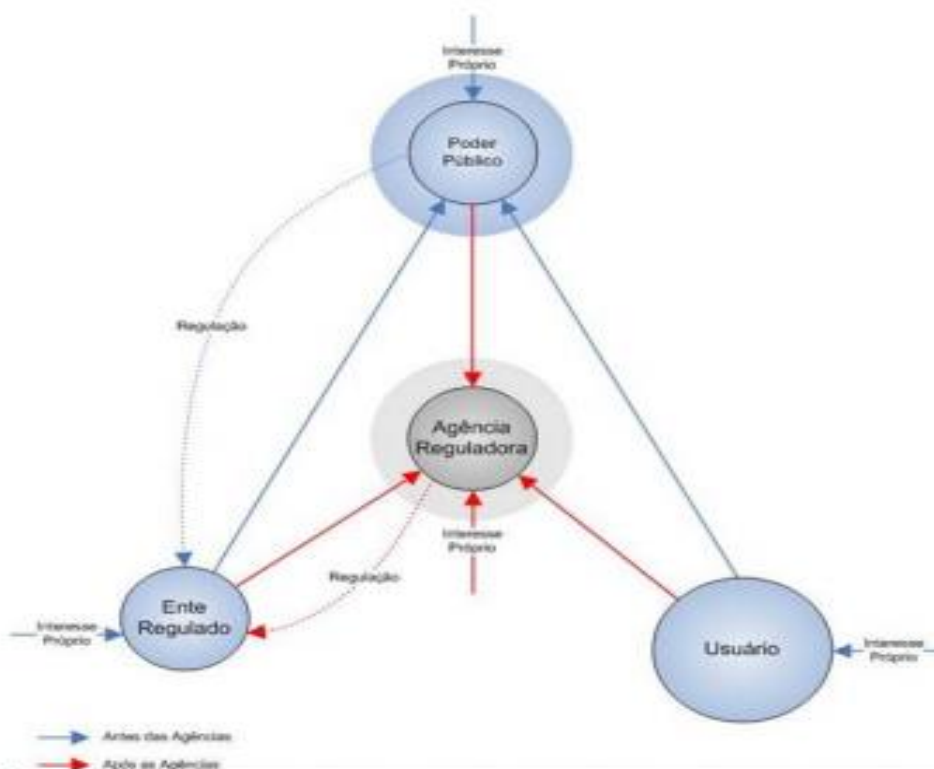


Figura 4.2 – Cadeia de relações entre regulador, regulado e usuários.
Fonte: Câmara (2006).

Na área de transportes, bem como em outras políticas públicas, é comum a interação entre múltiplos atores institucionais e não institucionais. De forma direta ou indireta, a rede de governança regulatória da área de infraestrutura de transportes terrestres envolve, no mínimo, 21 atores, conforme segue:

1. Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT);
2. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB);
3. Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR);
4. Associação Nacional dos Usuários de Transporte (ANUT);

5. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES);
6. Confederação Nacional do Transporte (CNT);
7. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
8. Empresa de Planejamento e Logística (EPL);
9. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
10. Instituto de Defesa do Consumidor (Procon);
11. Ministério Público Federal (MPF);
12. Poder Legislativo Federal;
13. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) do Ministério do Planejamento;
14. Programa de Parcerias de Investimento (PPI) da Casa Civil da Presidência da República;
15. Representantes da sociedade civil;
16. Representantes das concessionárias;
17. Secretaria de Aceleração do Crescimento (Sepac) do Ministério do Planejamento;
18. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda;
19. Secretaria de Fomento para Ações de Transportes (SFAT) do Ministério dos Transportes;
20. Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada-Infraestrutura (Sinicon); e
21. Tribunal de Contas da União (TCU).

Os investimentos do governo federal nos modais ferroviários e rodoviários foram desenhados para se estabelecerem as PPPs. A Lei n.º 11.079/2004 estabelece normas gerais para licitação e contratação de empreendimentos em parceria com o setor privado. As PPPs são uma forma de contratação por meio do qual o governo transfere a uma empresa privada demandas de interesse público que o Estado decide não executar (MCASP, 2011). Esses projetos referem-se à concessão de serviços ou de obras públicas, em que o parceiro privado fica responsável pelos investimentos e pela gestão do negócio, podendo ser remunerado por cobrança de tarifa aos usuários e por contraprestação do Estado.

O Estado deve adotar estruturas de governança que promovam oportunidades para discussões sobre a melhoria do desempenho e do serviço. A governança corporativa são as práticas e os relacionamentos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes dos problemas de agência (Luz et. al., 2009; Saito e Silveira, 2008; Ramos e

Martinez, 2006). A governança aplicada ao setor público sofreu influência das melhores práticas de governança corporativa do setor privado (Matias-Pereira, 2010).

Governança Corporativa

Na visão de Cardozo (2005), o conceito de governança corporativa está relacionado com tratar o acionista e o investidor com honestidade. O autor questiona se a governança corporativa é algo novo ou se representa somente um modismo. O autor conclui que a preocupação com a confiança dos investidores não é nada novo, e o que ajuda a restaurar a confiança dos *stakeholders* é a responsabilidade de cada ator do processo.

O conceito de governança corporativa ganhou força na perspectiva internacional nos últimos 25 anos em resposta a abusos de poder nas empresas e erros e fraudes, os quais envolviam grandes proporções monetárias (Souza e Borba, 2007). Os escândalos financeiros de algumas empresas norte-americanas promoveram reação imediata do mercado americano, em que foi criada a lei Sarbanes-Oxley (SOX) em 2002, que tem como base princípios de governança corporativa e aborda, principalmente, a responsabilidade dos administradores (Almeida et al, 2010c).

O modelo de governança corporativa é diversificado pelo mundo (Shleifer e Vishny, 1997), visto que cada país tem características da estrutura de mercado acionário, ambiente legal e fontes de financiamentos bem diferentes. Os países com característica anglo-saxão têm a propriedade das firmas pulverizada entre os investidores, mas, no Brasil, já existe grande concentração de propriedade em poucos investidores ou famílias. Apesar das diferenças entre os mercados financeiros globais, os princípios básicos, conforme **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, da governança corporativa devem ser observados por todos os países.

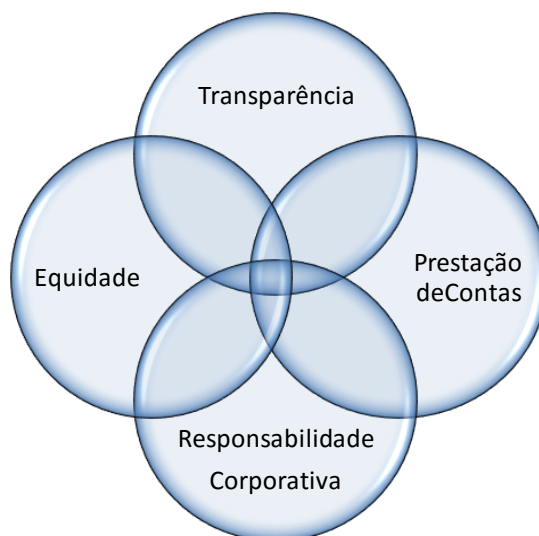


Figura 4.3 – Princípios básicos de governança corporativa.
 Fonte: elaborada pelo autor, baseada no guia do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015).

Meireles e Rodrigues (2007) abordaram os princípios básicos da governança corporativa relacionando com boas práticas de gestão em uma empresa do setor de concessões de rodovias. Os autores questionaram conselheiros e dirigentes da alta gestão da concessionária e concluem que o modelo de governança corporativa presente na entidade não atinge todas as partes envolvidas. Backes *et al.* (2008) elaboram estudo que ressalta a importância da governança corporativa para a performance de algumas empresas. Os autores concluem que uma gestão baseada na ética, transparência, credibilidade entre os envolvidos é fator relevante para a criação de valor das empresas. O Quadro 4.4 reúne um breve mapeamento da literatura sobre Governança Corporativa.

Quadro 4.4 – Mapeamento da literatura sobre governança corporativa (continua.)

Pilares da Governança Corporativa	Algumas pesquisas sobre o tema
Propriedade	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Saito e Silveira (2008); Ramos e Martinez (2006)
Conselho de Administração	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Black, Carvalho e Gorga (2009); Oliva e Albuquerque (2007); Ramos e Martinez (2006); Souza e Borba (2007); Bruere, Mendes-da-Silva e Santos (2007); Famá e Marcondes (2003)
Conselho Fiscal	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Carvalho e Gorga (2009); Oliva e Albuquerque (2007); Ramos e Martinez (2006); Souza e Borba (2007); Famá e Marcondes (2003)
Gestão	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Luz <i>et al.</i> (2009); Larrate, Oliveira e Cardoso (2011); Dalmácio e Rezende (2008); Meireles e Rodriguez (2007); Carvalho e Gorga (2009); Oliva e Albuquerque (2007); Gonçalves <i>et al.</i> (2008); Souza e Borba (2007); Nascimento, Bianchi e Terra (2007); Almeida e Santos (2008); Segreti, Rodrigues e Peleias (2006); Melo e Carvalho (2003); Backes (2008); Nardi e Nakao (2006); Silva e Leal (2005); Almeida <i>et al.</i> (2010a); Almeida <i>et al.</i> (2010b); Almeida <i>et al.</i> (2010c);

Conflito de interesses	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Saito e Silveira (2008); Pinto Junior e Pires (2000); Santos <i>et al.</i> (2007); Rodrigues (2011); Amaral <i>et al.</i> (2008); Rogers e Ribeiro (2006); Nascimento e Reginato (2008); Alves e Alves (2009)
Controle e auditoria	Jensen e Meckling (1976); Shleifer e Vishny (1997); Jesus e Alberton (2007); Ramos e Martinez (2006); Nascimento e Reginato (2008); Jordão <i>et al.</i> (2009)

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no guia do IBGC (2010) e autores citados.

A estrutura de propriedade foi abordada por Jensen e Meckling (1976) que exploraram essa temática para além dos aspectos contábeis-financeiro, contribuindo para uma nova forma de analisar a relação entre gestores e investidores. Saito e Silveira (2008) afirmam que a pesquisa realizada por Jensen e Meckling (1976) é seminal na área de governança corporativa por apresentar contribuições na criação da Teoria de Estrutura de Propriedade, novo conceito de custos de agência e nova definição de firma.

Jensen e Meckling (1976) definem relacionamento de agência como um contrato entre o principal e o agente. Esse último desempenha demandas em favor do principal que delega autoridade para a tomada de decisão pelo agente (Saito e Silveira, 2008; Luz *et al.*, 2009). Essa relação pode ser associada às concessões dos transportes terrestres. De um lado está o governo que representa o principal e delega autoridade às concessionárias, e de outro, também, buscando atender a seus próprios interesses. O governo, como o principal dessa relação, paga custos de agência para garantir o alinhamento dos interesses do agente, as concessionárias, com os interesses do governo. O marco regulatório das concessões dos transportes terrestres representa proteção legal para a relação entre o governo e as concessionárias, visto que as diversas informações sobre as concessionárias são de grande importância para a agência reguladora.

Jensen e Meckling (1976) apresentam saídas para os problemas de agência entre o principal e o agente, entre as quais estão a monitoração, as restrições contratuais, as emissões de relatórios, a realização de auditorias e a criação de um sistema de incentivos que alinhem os interesses das partes divergentes. Essas ações podem reduzir os riscos de captura regulatória do governo pelo agente (Pinto Júnior e Pires, 2000). Segundo Pinto Junior e Pires (2000, p. 2) “um dos maiores problemas a ser enfrentado pelo regulador setorial diz respeito à assimetria de informações entre este e a empresa regulada”.

Luz *et al.* (2009) abordam o conceito de assimetria informacional esclarecendo que se refere às várias partes interessadas que não recebem ou dispõem de todas as informações necessárias

de forma igualitária. A governança corporativa é indicada como instrumento eficaz para diminuição da assimetria informacional, minimização de custos de agência e provimento de maior segurança aos *stakeholders* (Luz *et al.*, 2009). As concessionárias têm conhecimento profundo de suas atividades, fases de produção e estrutura de custos diretos e indiretos e receitas operacionais e extraordinárias, enquanto o regulador tem dificuldade de obter essas informações.

Pinto Júnior e Pires (2000) destacam que a assimetria de informações não é a única fonte de captura, visto que a Teoria da Captura Regulatória surgiu, em alguns setores, nos E.U.A., quando a regulação foi instaurada, a fim de atender às demandas da indústria, em seguida, incorporou-se a visão de que a agência reguladora também poderia ser capturada pela indústria mediante pressão de distintos grupos de interesse como os consumidores, os trabalhadores, as firmas e outros. Junior e Pires (2000, p. 4) afirmam que “uma das consequências da captura do órgão regulador é o fato de que ela pode acarretar a perda de credibilidade da agência como árbitro de conflitos, o que acaba por gerar aumento dos custos e diminuição da eficácia da regulação”.

Para que a agência reguladora possa exercer uma regulação eficiente, defendendo os interesses da sociedade, é indispensável que se institua regime de incentivos que induzam as firmas reguladas a fornecerem informações necessárias (Pinto Júnior e Pires, 2000). Portanto, é fundamental o estabelecimento de boas práticas de Governança Corporativa que pautem a atuação consistente dos órgãos reguladores.

Segundo Ramos e Martinez (2006), são de competência do Conselho de Administração a orientação estratégica, a fiscalização da gestão dos diretores e o gerenciamento de riscos quanto a conflitos de interesses. O Conselho Fiscal tem representantes minoritários, não há subordinação ao conselho de administração, opina sobre as demonstrações financeiras e denuncia o descumprimento dos deveres legais e estatutários dos administradores (Ramos e Martinez, 2006; IBGC, 2010).

O Comitê de Auditoria é indicado pelo conselho de administração, por isso tem subordinação direta, supervisiona a auditoria interna e representa um órgão de gestão (Ramos e Martinez, 2006; IBGC, 2010). Já a auditoria independente externa é mais um exemplo para minimizar a assimetria de informação entre o governo e as concessionárias. Segundo Ramos e Martinez (2006), o papel principal da auditoria externa é determinar a adequação dos demonstrativos

financeiros às melhores práticas de contabilidade vigente, que, atualmente, são os pronunciamentos contábeis do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) alinhados com normas internacionais de contabilidade financeira.

Almeida *et. al.* (2010), ao pesquisarem sobre os determinantes das práticas de governança corporativa de empresas listadas e controladas pelo governo, ressaltam que as corporações com elevados níveis de ativos intangíveis devem apresentar melhores práticas de governança corporativa para se mostrarem mais atrativas aos investidores. Ao se considerar que uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) nasce no momento da assinatura do contrato de concessão, no caso das concessionárias de infraestruturas de transportes terrestres, e que seu patrimônio na contabilidade da concessionária foi constituído, na maior parte, por ativos intangíveis e dívidas (passivos em longo prazo), ela está inserida no contexto apresentado por Almeida *et. al.* (2010).

Governança do Setor Público

As melhores práticas de governança aplicadas ao setor público no Brasil devem obedecer ao artigo 37 da Constituição Federal que dispõe que a Administração Pública, ao ofertar serviços públicos, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Para Di Pietro (2013), serviço público tem sentido amplo e restrito, fazendo referência a atividades de interesse público que asseguram aos cidadãos satisfação de uma necessidade coletiva, mesmo se um particular ofertar tais serviços por delegação.

Segundo Matias-Pereira (2010, p.126), “a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade”. Entende-se como eficiência na gestão pública a obtenção dos melhores resultados na prestação do serviço público (Di Pietro, 2013). O conceito de eficácia, segundo Matias-Pereira (2010c, p. 61), “é uma medida normativa do alcance de resultados”. O conceito de efetividade é uma relação operacional entre custos e benefícios (Matias-Pereira, 2010c).

Para o TCU (2014), a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, os quais são postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à

prestação de serviços de interesse da sociedade. O TCU (2014) analisa a governança no setor público em quatro perspectivas, levando em consideração a relação principal e o agente da Teoria da Agência, conforme segue:

- (i) Sociedade e Estado;
- (ii) Entes federados, esferas de poder e políticas públicas;
- (iii) Órgão e entidades; e
- (iv) Atividades intraorganizacionais.

No que se refere ao sistema de governança no setor público, o TCU (2014) recomenda a implantação do sistema de governança em órgãos e entidades da Administração Pública conforme Figura 4.4 abaixo:



Figura 4.4 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública do TCU.
Fonte: TCU (2014, p.16).

De acordo com o TCU (2014), a relação entre governança e gestão é bem distinta. A governança pública envolve funções de avaliar, direcionar e monitorar as políticas públicas, enquanto a gestão pública fica responsável por planejar, executar, agir e controlar os processos organizacionais. No modelo de governança pública elaborado pelo TCU (2014), para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser implementados, a saber, a liderança, a estratégia e o controle. Por fim, o modelo de governança pública do TCU (2014) contempla os dez componentes a seguir:

1. Pessoas e competências;
2. Princípios e comportamentos;

3. Liderança organizacional;
4. Relacionamento com partes interessadas;
5. Estratégia organizacional;
6. Alinhamento transorganizacional;
7. Estruturas de governança;
8. Gestão de riscos e controle interno;
9. Auditoria interna; e
10. *Accountability* e transparência.

Como exemplo, na Figura 4.5, constam os componentes do modelo conceitual de governança pública do TCU.



Figura 4.5 – Componentes do modelo conceitual de governança pública utilizado pelo TCU.

Fonte: TCU (2014, p. 39).

A concepção de governança aplicada ao setor público a partir da década de 1990 recebeu importantes contribuições e estímulos de organismos multilaterais e instituições privadas com destaque para o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *International Federation of Accountants* (IFAC), Movimento Brasil Competitivo (MBC) e Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (Matias-Pereira, 2010b). Assim, Matias-Pereira (2010b, p. 117-118) define a governança, o setor público “[...] como o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e

instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada”. Essa definição é mais ampla, porém é necessária para a compreensão da definição da governança quando aplicada ao setor público.

O termo governança no setor público é abordado na literatura, porém assume diferentes significados. Desse modo, Santos (1997) define governança no setor público como uma interação entre as práticas das empresas privadas e a administração do Estado, ou seja, um tipo de articulação entre cidadãos e políticos de forma institucionalizada. O conceito de governança no setor público já não está mais ligado apenas ao aspecto operacional sendo-lhe incorporados outros fatores. Dessa forma, Rosenau (2000) define governança como:

[...] um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (Rosenau, 2000, p. 15-16).

O Banco Mundial (2007) tem como princípios de boa governança pública: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. Já, segundo o IFAC (2001), a governança no setor público está dividida em quatro dimensões: padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Segundo o Banco Mundial (2007), são funções da governança:

- a) Definir o direcionamento estratégico;
- b) Supervisionar a gestão;
- c) Envolver as partes interessadas;
- d) Gerenciar riscos;
- e) Gerenciar conflitos internos;
- f) Auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;
- g) Promover *accountability*; e
- h) Promover a transparência.

O estudo do IFAC (2001), intitulado *Governance in the public sector: A governing body perspective*, tem relevância evidenciada no que concerne ao embasamento e à adoção da governança no setor público. Esse estudo destaca os três princípios fundamentais de governança no setor público:

1. *Openness* (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na gestão e nas pessoas que nela trabalham;
2. *Integrity* (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibida na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
3. *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e submetendo-se ao escrutínio externo apropriado.

Segundo compilação realizada pela IFAC (2013), a boa governança (*good governance*) no setor público permite:

- a. garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b. garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c. ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d. ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e. possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f. dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g. garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h. promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i. definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j. institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k. selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l. avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m. garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;

- n. utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o. controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p. prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

A governança aplicada ao setor público, para Matias-Pereira (2010b), está apoiada na Teoria dos Custos de Transação e na Teoria Institucional. Na ótica da Ciência Política, a governança relaciona-se com interação nas relações de poder entre o governo, o setor privado e o terceiro setor, porém essas relações complexas geram custos de agência. O Quadro 4.5 reúne um breve mapeamento da literatura sobre Governança aplicada ao Setor Público.

Quadro 4.5 – Breve mapeamento da literatura sobre governança do setor público.

Pilares da governança do setor público	Algumas pesquisas realizadas sobre o tema
Padrões de comportamento	IFAC (2001); Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003); Mello (2006); Moore (2007); Grilo (2008); Slomski <i>et al.</i> (2008); Slomski (2009); Matias-Pereira (2010b); Oliveira (2010)
Estruturas e processos organizacionais	IFAC (2001); Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003); Mello (2006); Moore (2007); Farah (2001); Grilo (2008); Slomski <i>et al.</i> (2008); Slomski (2009); Matias-Pereira (2010b); Oliveira (2010)
Controle	BRESSER-PEREIRA (1998); IFAC (2001); Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003); Saldanha (2002); Mello (2006); Grilo (2008); Slomski <i>et al.</i> (2008); Mello (2009); Holanda e Vieira (2009); Slomski (2009); Matias-Pereira (2010b); Oliveira (2010)
Relatórios Externos	IFAC (2001); Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003); Mello (2006); Slomski <i>et al.</i> (2008); Grilo (2008); Mello (2009); Holanda e Vieira (2009); Slomski (2009); Matias-Pereira (2010b); Oliveira (2010)

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no estudo do IFAC (2001) e autores citados

Mello e Slomski (2012) apresentam em forma de diagrama as principais tendências teóricas da governança eletrônica aplicada ao setor público, destacando a Teoria da Agência, que trata da relação entre o gestor público e a sociedade, sendo influenciada pela assimetria informacional, a Teoria da Escolha Pública, que discute as ações individuais do gestor público para maximizar o voto, e a Teoria dos Custos de Transação, que representa um dos pilares teóricos desta tese. Na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a seguir, consta o diagrama confeccionado pelo Mello e Slomski (2012).

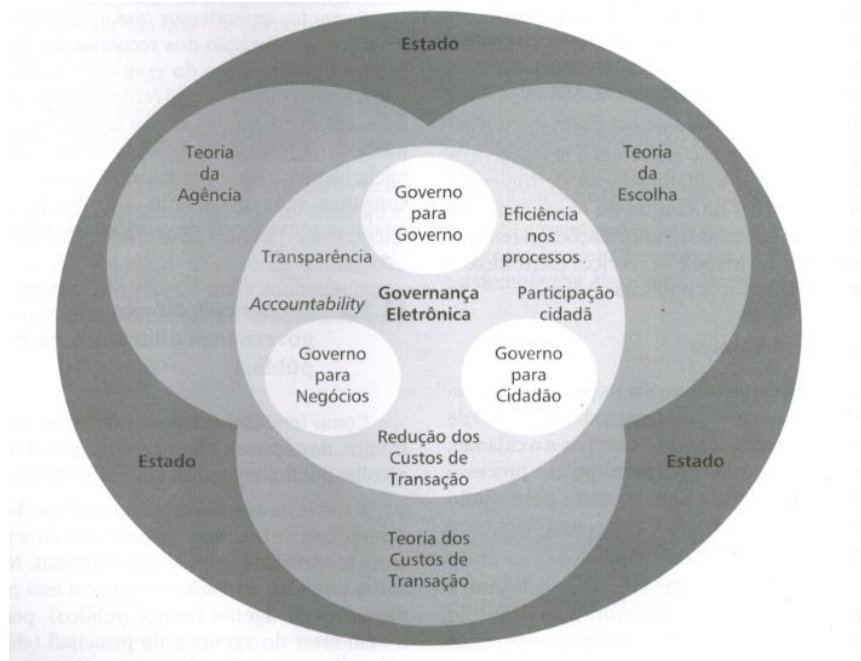


Figura 4.6 – Tendências teóricas da governança do setor público.
 Fonte: Mello e Slomski (2012, p. 192).

A Teoria dos Custos de Transação explica a constante busca do agente público por garantir a excelência do serviço, a sustentabilidade financeira e a transferência de riscos disciplinados no contrato de concessão. A teoria está relacionada aos custos de coletar informações, de negociação e aos do estabelecimento de contratos, ou seja, são custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato e de planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas (Mello e Slomski, 2012).

A LRF regulamentou os preceitos da Constituição Federal Brasileira de 1988 relativos à qualidade da gestão fiscal, exigindo do gestor governamental planejamento, monitoramento e transparência das receitas, despesas bem como do endividamento governamental (LRF, 2000). Conforme Nascimento e Debus (2002), os seguintes modelos serviram como referencial para a LRF no momento de sua concepção:

- (i) Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- (ii) Nova Zelândia, por meio do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994;
- (iii) Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de *Maastricht*; e
- (iv) Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*.

A LRF é um instrumento de governança no setor público para o cumprimento do uso eficiente de recursos e responsabilidade na prestação de contas por parte do gestor governamental que está na incumbência de gerir os recursos advindos da sociedade. O Estado, para alcançar a missão de garantir o Bem-Estar Social, deve potencializar as necessidades e as demandas da sociedade, a fim de melhorar a qualidade de vida, implementando modelos de governança que devem encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, a melhora da administração e entrega dos serviços (Mello e Slomski, 2006).

Para Campelo (2012, p. 214), “no setor público há necessidade de modelos de gestão que conduzam a excelência”. Ao dialogar a respeito dos aspectos conceituais relacionados a modelo de gestão, Campelo (2012) introduz o tema apresentado um conceito de simplificação da realidade. O modelo de gestão, conforme esse autor, permite a análise sistêmica das relações complexas existentes na Administração Pública por meio de um modelo conceitual de fácil entendimento. Esse modelo normativo, ou seja, representação da realidade de certo sistema como deve funcionar, expressa uma estrutura conceitual de como se deve proceder para alcançar os objetivos a serem alcançados.

Campelo (2012) apresenta, ainda, os fundamentos de excelência de um modelo de gestão pública baseado nos modelos de excelência em gestão do *European Foundation for Quality Management* (EFQM), Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), *United States Government Accountability Office* (GAO) e do Ministério do Planejamento (MPOG), sendo:

- (i) Pensamento sistêmico (FNQ);
- (ii) Aprendizado organizacional (EFQM, FNQ e MPOG);
- (iii) Cultura de inovação (EFQM, FNQ e MPOG);
- (iv) Gestão participativa (MPOG);
- (v) Gestão por processos (EFQM, FNQ e MPOG);
- (vi) Valorização das pessoas (EFQM, FNQ e MPOG);
- (vii) Visão de futuro (FNQ e MPOG);
- (viii) Orientação para resultados (EFQM, FNQ e MPOG);
- (ix) Controle social (MPOG);
- (x) *Accountability* (GAO); e
- (xi) Confiabilidade (GAO).

4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A OCDE consolidou as boas práticas (*benchmarking* internacional) sobre governança regulatória e recomenda a implementação nos seus países membros. No Brasil, o debate sobre boas práticas de governança regulatória está centralizado somente no papel das agências reguladoras quando o ideal é focar no processo regulatório que envolva todos os atores institucionais ou não. Apesar de constar na literatura e nas recomendações da OCDE sobre a melhoria regulatória brasileira, o tema do aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação e supervisão das agências reguladoras brasileiras não avança. Conforme Peci (2010; 2011), esse tema, para os burocratas de médio escalão das agências reguladoras, não é confortável nem tão pouco prioritário.

Os modelos de Supervisão Regulatória mapeados envolvem aspectos relativos ao arranjo institucional, marcos regulatórios, *board* consultivo independente e os membros votantes. A figura de um *oversight bodies* (órgão de supervisão) está presente na experiência internacional dos países membros da OCDE. Esse padrão de referência prevê um órgão de Supervisão Regulatória independente vinculado ao primeiro-ministro ou ao presidente da república como é o caso, por exemplo, dos Estados Unidos e do Reino Unido. Nesse padrão internacional de Supervisão Regulatória, o desafio é definir fundamentos, dimensões, perspectivas e funções, visto que cada país tem ambientes regulatórios deferentes.

O arcabouço regulatório desses países é formado por marcos regulatórios internos e por recomendações da OCDE. A maioria dos países membros da OCDE implementaram os *boards* consultivos independentes. Os membros votantes desses *boards* nos Estados Unidos, no Reino Unido e na maioria dos países da Europa Continental são originários do setor público, do setor privado, da sociedade e da academia, mas, em países como o México e o Chile, que são os únicos países na América Latina com experiência em Supervisão Regulatória, somente o setor público participa do *board* e tem direito a voto. Consta na literatura que a experiência de Supervisão Regulatória dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Alemanha, do México e da Coreia é reconhecida como bem-sucedida pela OCDE.

A experiência internacional com Supervisão Regulatória mais antiga (década de 1980) é a dos Estados Unidos e a do Reino Unido. Considerando a terceira fase do ciclo da reforma regulatória (gestão regulatória), a implementação da AIR, com o acompanhamento de órgãos

de supervisão, é destaque a partir da década de 2000. Por fim, a primeira década deste século marca a implementação de modelos *oversight bodies* em países como o México, o Canadá e nos 28 membros da Comissão Europeia, exceto o Reino Unido. Essa década, também, pode ser considerada como período de disseminação e implementação desses modelos de Supervisão Regulatória (*oversight bodies*).

5. MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO REGULATÓRIA

Este capítulo é dedicado ao detalhamento do modelo conceitual proposto nesta tese. Então, apresentam-se os elementos que compõem esse modelo, os fundamentos, as dimensões, as perspectivas e, por fim, as funções de um órgão de Supervisão Regulatória.

5.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para melhor compreensão do modelo conceitual de Supervisão Regulatória desenvolvido nesta tese, torna-se necessário descrever seu processo motivacional de construção. Ainda, durante as primeiras leituras sobre as reformas regulatórias e as experiências internacionais dos Estados Unidos, da Coreia, da Austrália, do México, do Reino Unido, da Alemanha, do Canadá e, também, da Comissão Europeia, com a implementação da Supervisão Regulatória e da AIR, percebeu-se a oportunidade de investigar se esses modelos de melhoria regulatória seriam aderentes à realidade brasileira.

É importante salientar que, para compreender melhor o contexto do modelo de Supervisão Regulatória, foi necessário dialogar, no levantamento teórico (**Erro! Autoreferência de indicador não válida.**) desta tese, com os seguintes temas:

- corrente teórica *New Public Governance* (NPG): considerando a dimensão política desta teoria, os gestores devem fazer um grande esforço para gerenciar as PPPs, organizando um sistema de inovação que permita manter a sustentabilidade durante o ciclo de vida das PPPs;
- Teoria da Colaboração Vantajosa: essa teoria dialoga com a dinâmica das parcerias intraorganizacionais entre o governo e o setor privado; ganhou força no Reino Unido após a década de 1989 por explicar as tensas relações de governança entre os setores público e privado durante o ciclo de vida das PPPs do Reino Unido;
- modelos de órgãos de Supervisão Regulatória dos países membros da OCDE: esse modelo é focado nas funções de um órgão de Supervisão Regulatória, baseado nas

diretrizes da OCDE e na experiências dos países membros, os quais são citados em diversos relatórios, como exemplo, no “*oversight bodies for regulatory reform*” (OCDE, 2007; Peci, 2010; Azumendi, 2010; Peci, 2011; OCDE, 2015);

- papel normativo, atribuições e competências desses órgãos supervisores: esses órgãos supervisores têm vinculação hierárquica com o Executivo, geralmente, eles têm normativos próprios e seguem o arcabouço regulatório do País e as recomendações da OCDE, todos têm *boards* consultivos, mas somente os modelos do México e do Chile não permitem a participação da sociedade civil e da academia;
- monitoramento por meio de indicadores: os tomadores de decisão devem mensurar e quantificar a eficiência e eficácia da supervisão; dessa forma, recomenda-se o uso de indicadores quantitativos e qualitativos; e
- indicadores de governança regulatória em transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013): estudo de monitoramento e de investimentos em infraestrutura em países africanos subsaarianos, financiado com a *European Commission*, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, *Islamic Development Bank*, *African Development Bank* e *World Bank*.

Quadro 5.1 – Descrição do processo de construção do modelo conceitual de Supervisão Regulatória da Tese.

Categorias	Subcategorias	Fontes da literatura e Modelos
FUNDAMENTOS	Regulação; Supervisão Regulatória; Supervisão <i>Twin Peaks</i> ; Supervisão Prudencial; Supervisão Comportamental; AIR; ARR; Especialização Técnica; <i>Accountability</i> ; Agência Reguladora; Concessionária; Usuários; Transparência.	Santos e Orrico Filho (1996); Rosseti (1997); Benjó (1999); Pinto Júnior e Pires (2000); Santos <i>et al.</i> (2005); OCDE (2007); Proença (2009); Ribeiro (2010); Saraiva (2010); Aldigueri (2012); Schinas e Stefanakos (2012); Cruz e Marques (2012); Pereira (2013); Sarmiento (2013); Xu e Wu (2013); Christie, Smith e Conroy (2013); Michael (2014); e Engel, Fischer e Galetovic (2014).
DIMENSÕES	Ambiente Visão Macroprocesso	<i>National Regulatory Control Council</i> (NRCC); <i>Office of Best Practice Regulation</i> (OBPr); <i>Regulatory Affairs Sector</i> (RAS); <i>Impact Assessment Board</i> (IAB); Comitê da Reforma Regulatória (CRR); <i>Office of Information and Regulatory Affairs</i> (Oira); <i>Comisión Federal de Mejora Regulatória</i> ; e <i>Better Regulation Executive</i> (BRE). Proença (2009), Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010), Saraiva (2010), Peci (2011); Carvalho (2012); OCDE (2007).
PERSPECTIVAS	<i>Institutional Mandates and Responsibilities</i> (Institucional); <i>Strategic Priorities</i> (Prioridades Estratégicas); <i>Budget Discipline</i> (Execução do Orçamento); <i>Program Design</i> (Eficiência do Gasto); <i>Procurement</i> (Plano de Concessões); <i>Delivery</i> (Divulgação); <i>Sustainability</i> (Sustentabilidade); <i>Information Dissemination</i> (Acesso à Informação); <i>External Scrutiny</i> (Regras para nomeação de Diretores); <i>Accountability</i> (Prestação de Contas).	Christie, Smith e Conroy (2013) no Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP), em parceria com European Commission, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, Islamic Development Bank, African Development Bank e World Bank;
FUNÇÕES	Acelerar Aconselhar Administrar Analisar Apoiar Avaliar Colaborar Coordenar Encorajar Examinar Melhorar Monitorar Oferecer Trabalhar	<i>National Regulatory Control Council</i> (NRCC); <i>Office of Best Practice regulation</i> (OBPr); <i>Regulatory Affairs Sector</i> (RAS); <i>Impact Assessment Board</i> (IAB); Comitê da Reforma Regulatória (CRR); <i>Office of Information and Regulatory Affairs</i> (Oira); <i>Comisión Federal de Mejora Regulatória</i> ; e <i>Better Regulation Executive</i> (BRE); OCDE (2007); Proença (2009), Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010), Saraiva (2010), Peci (2011); Carvalho (2012).

Fonte: elaborado pelo autor.

Com o intuito de contribuir para a superação dos momentos de crise econômica, os países desenvolvidos realizaram reformas regulatórias. Essas reformas introduziram de forma sistêmica mecanismos institucionais, como a Supervisão Regulatória (*Regulatory Oversight*). De acordo com a literatura (OCDE, 2007; Proença, 2009; Azemendi, 2010; Peci, 2010; Ribeiro, 2010; Saraiva, 2010; Peci, 2011; Carvalho, 2012), a experiência dos Estados Unidos, na década de 1980, em elaborar e monitorar normas regulatórias federais, contribuiu para o fortalecimento do Sistema Regulatório Estadunidense.

O modelo de Supervisão Regulatória foi difundido e aperfeiçoado em diversos países do globo, principalmente em países membros da OCDE, por exemplo, Reino Unido (UK), Alemanha, Canadá, entre outros. No tocante à América do Sul, experiências de implementação de modelo de Supervisão Regulatória são incipientes. Como foi detalhado nos objetivos e na problemática desta tese, este capítulo contém uma proposta de modelo conceitual de Supervisão Regulatória para o Brasil. Para facilitar a compreensão da proposta, a validação do modelo conceitual desenvolvido nesta tese, é realizada à luz dos novos investimentos em infraestrutura de transportes terrestres (rodovias e ferrovias) do Programa de Investimentos em Logística (PIL).

A experiência internacional aponta que investimentos em PPPs de infraestrutura necessitam superar obstáculos do paradigma atual como garantias, penalidades, gestão dos riscos, clareza das responsabilidades, arcabouço teórico (*framework*), *good governance* e *regulatory bodies*. Uma inovação do *benchmarking* internacional é a adoção de AIR como mecanismo de aumento da qualidade do Sistema Regulatório; contudo, consta, na literatura, que a eficiência e a eficácia da AIR dependem da existência de um órgão supervisor (*oversight board*).

O modelo conceitual de Supervisão Regulatória que foi desenvolvido nesta tese tem três dimensões: o ambiente, a visão e os macroprocessos, conforme Figura 5.1. O primeiro pilar é o ambiente que representa a relação entre um órgão supervisor, as agências reguladoras, as concessionárias e os usuários. O segundo trata dos aspectos normativos, das atribuições e das competências do órgão supervisor. O último pilar, o macroprocesso, trata do planejamento operacional e do monitoramento a ser realizado pelo órgão supervisor. Esses pilares foram construídos baseados nas seguintes experiências internacionais:

- Alemanha: órgão supervisor – *National Regulatory Control Council* (NRCC);
- Austrália: órgão supervisor – *Office of Best Practice regulation* (OBPr);
- Canadá: órgão supervisor – *Regulatory Affairs Sector* (RAS);
- Comissão Europeia: órgão supervisor – *Impact Assessment Board* (IAB);
- Coreia: órgão supervisor – Comitê da Reforma Regulatória (CRR);
- Estados Unidos: órgão supervisor – *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA);
- México: órgão supervisor – *Comisión Federal de Mejora Regulatória*; e
- Reino Unido: órgão supervisor – *Better Regulation Executive* (Bre).

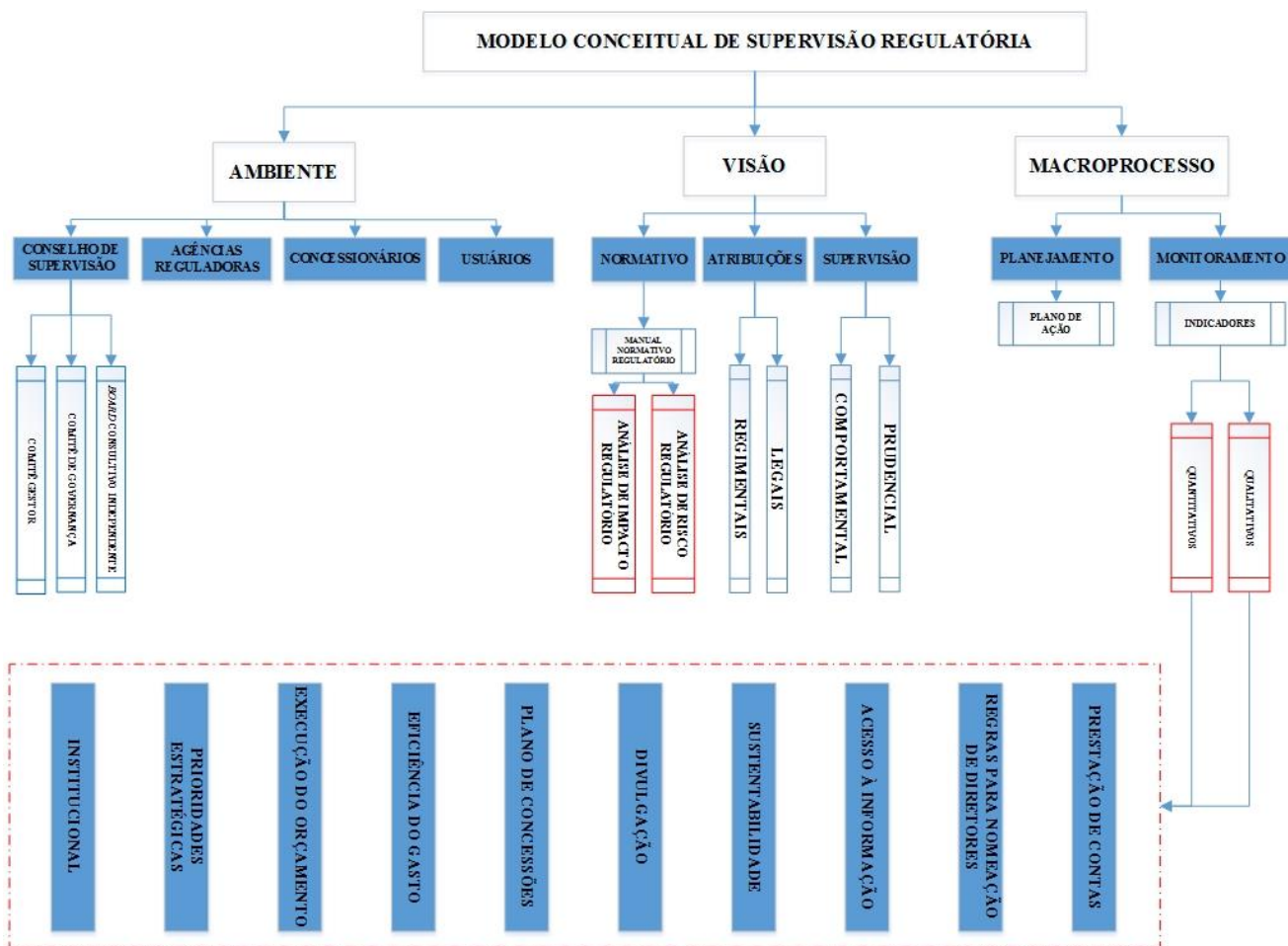


Figura 5.1 – Mapa cognitivo do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.
 Fonte: elaborada pelo autor.

O modelo conceitual de Supervisão Regulatória tem como referência o *benchmarking* internacional do Reino Unido, dos Estados Unidos, do México e da Europa Continental. De uma forma geral, o órgão supervisor proposto consiste em dois comitês (gestor e de governança) e um *board* independente consultivo, formado por sete representantes dentre membros do governo, agência reguladora, concessionária, sociedade civil e da academia, que, de forma colaborativa e vantajosa, opina sobre antecipar ou adiar algum macroprocesso do ciclo de vida da concessão, visto que essa decisão está relacionada de forma direta com custo e tempo. O *board* consultivo independente proposto pode ser considerado como uma inovação na governança regulatória do Brasil, no que se refere a minimizar os riscos do ciclo de vida da concessão.

Considerando os pressupostos teóricos da *New Public Governance* (NPG), os atores políticos devem desenvolver estratégias para a qualidade da gestão das PPPs, permitindo que o privado

desenvolva inovação nos macroprocessos do ciclo de vida da concessão, com o intuito de garantir a sustentabilidade econômico-financeira do contrato.

Considerando, também, a Supervisão como um mecanismo de consecução, coordenar e acompanhar a gestão não podem ser vistos como uma forma de inibir a liberdade ou a independência dos supervisionados, partindo, dessa forma, para dialogar com a Supervisão; o modelo conceitual desenvolvido nesta tese representa um espaço para o diálogo com a necessidade de modernizar o Sistema Regulatório Brasileiro.

É sabido que a proposta desta tese não é a primeira experiência de Supervisão do Brasil, porém o SFN está baseado em Supervisão Bancária, e, além disso, o modelo é aplicado, exclusivamente, ao mercado financeiro. O modelo conceitual de Supervisão Regulatória desenvolvido nesta tese propõe sete inovações (Figura 5.2 e Figura 5.3) ao *status quo* da governança regulatória do Brasil, conforme descrição a seguir:

- 1) A primeira inovação é a criação do SGRN, (Figura 5.2), que deve envolver e destacar as responsabilidades dos seguintes atores: governo, agência reguladora, concessionária e usuários;
- 2) A segunda inovação é a reestruturação do PRO-REG, deixando de ser um programa de governo para ser de um conselho de estado, denominado Conselho de Supervisão Nacional (CSN). Esse CSN será baseado no *benchmarking* internacional dos países membros da OCDE adaptado à realidade brasileira (Figura 5.2);
- 3) A terceira inovação é a consolidação do *framework* regulatório brasileiro no Manual Regulatório Nacional (MRN) que incorpora os procedimentos de AIR e GRR sobre a responsabilidade do CSN, com o intuito de transformar o manual em *benchmarking* para todos os entes federados (Figura 5.2);
- 4) A quarta inovação é a criação de *Board* Independente Consultivo com membros do governo, da sociedade civil e da academia. Este *Board* Independente Consultivo será formado por sete representantes dentre os membros e será vinculado ao CSN (Figura 5.2).

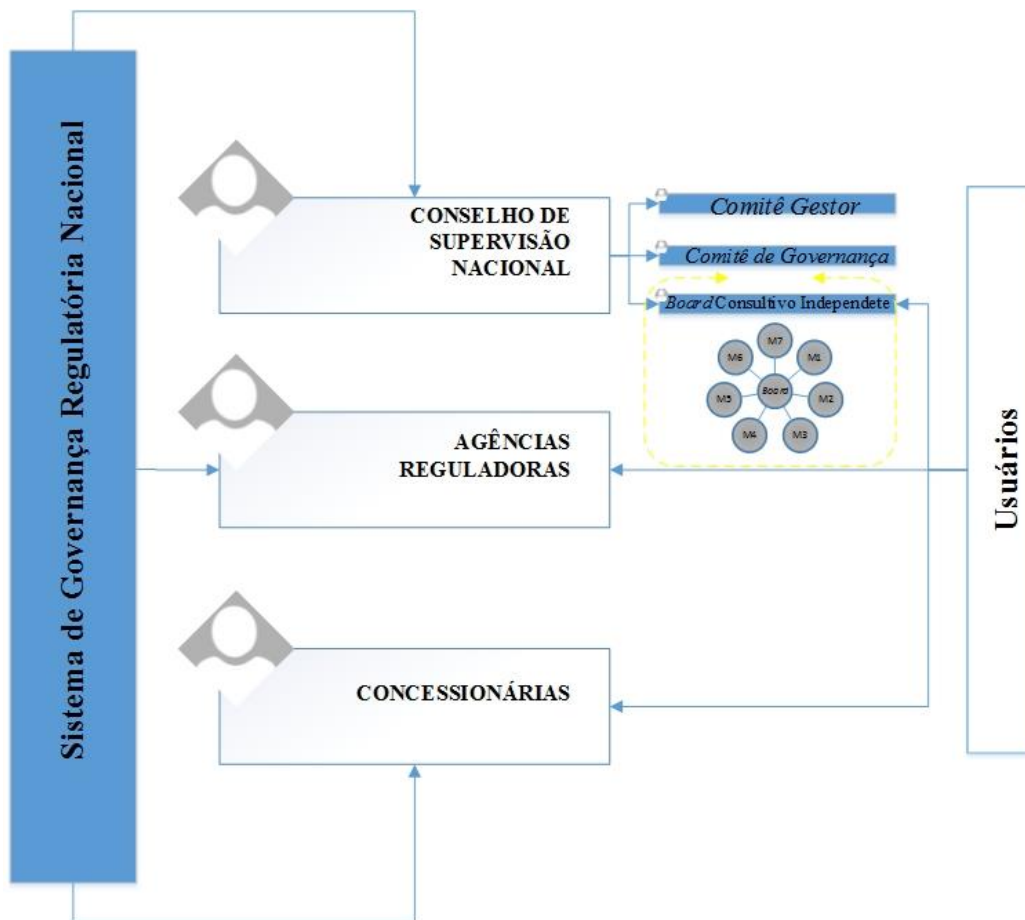


Figura 5.2 – Modelo conceitual do sistema de governança regulatória nacional.
 Fonte: elaborada pelo autor.

- 5) A quinta inovação consiste no Ministério dos Transportes ou uma Empresa Pública da área de transportes assumir a função de autoridade competente do plano de concessões de infraestrutura de transportes terrestres para resguardar a independência regulatória da ANTT;
- 6) A sexta inovação é o fortalecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de regulamentação e fiscalização das concessões; e
- 7) A sétima inovação é a proposta de Supervisão Regulatória baseada em indicadores qualitativos e quantitativos de governança regulatória em transportes.

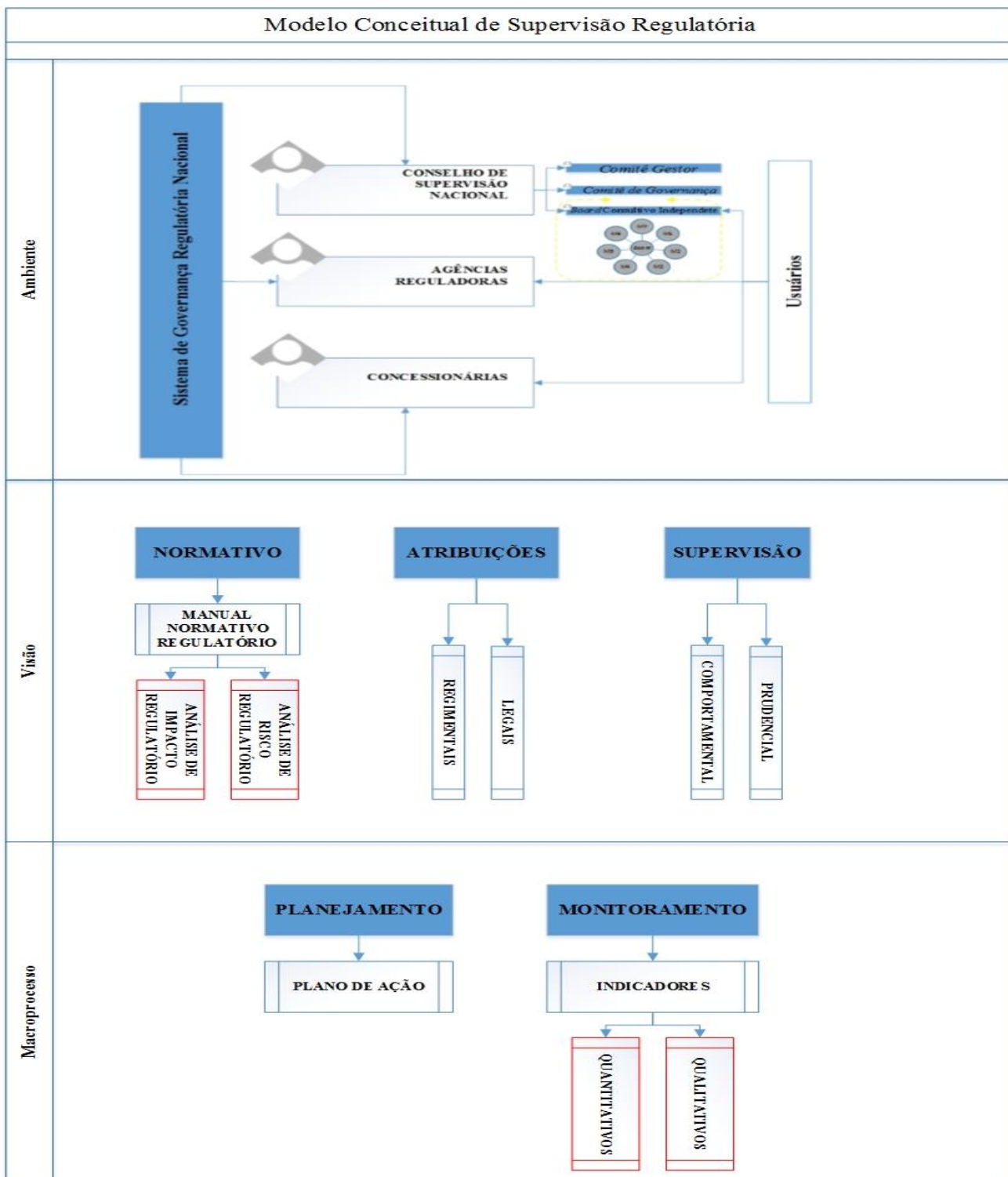


Figura 5.3 – Modelo conceitual de Supervisão Regulatória.

Fonte: elaborada pelo autor.

O PRO-REG, no modelo atual, conta com representantes do executivo (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Justiça e Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e da ANTT. A sociedade e os concessionários, quando convidados a participar de alguma reunião, não têm direito a voto. A

organização institucional do PRO-REG está desenhada no Decreto n.º 6.062, de 16 de março de 2007. A formação atual do PRO-REG reflete o modelo de administração pública gerencial (*New Public Management* (NPM)), em que o governo toma as decisões sem dar espaço no diálogo para os outros atores institucionais das PPPs.

Quadro 5.2 – Proposta de composição dos membros do *Board* Independente e Consultivo.

Atual		Proposta de inovação	
EXECUTIVO 5 membros	Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento; Ministério da Justiça; Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento; Ministério da Justiça; Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)	EXECUTIVO 3 membros, entre os órgãos listados.
AGÊNCIA REGULADORA 1 membro	ANTT	ANTT	AGÊNCIA REGULADORA 1 membro
CONCESSIONÁRIA 0 membro	Não compõem o <i>Board</i> (sem voto)	Representante dos Concessionários: Federação ou Confederação	CONCESSIONÁRIA 1 membro
USUÁRIOS 0 membro	Não compõem o <i>Board</i> (sem voto)	Ministério Público	USUÁRIOS 1 membro
ACADEMIA 0 membro	Não compõem o <i>Board</i> (sem voto)	Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)	ACADEMIA 1 membro

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no modelo conceitual proposto e no Decreto n.º 6.062/07.

Uma das propostas de inovação desta tese é reestruturar o *Board* do PRO-REG. Na proposta de inovação, o novo *Board* Independente Consultivo (Quadro 5.2) é formado por sete representantes, dentre os membros escolhidos pelo executivo (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministério da Justiça e Conselho Administrativo de Defesa Econômica), pela ANTT, pelas concessionárias, pelos usuários e pela Academia, todos com direito a voto.

Esta proposta inovadora (Quadro 5.2) está baseada no *benchmarking* internacional dos países da OCDE bem como nos pressupostos teóricos da *New Public Governance* (NPG), em que todos os interessados das PPPs tomam decisões colaborativas e vantajosas, ou seja, em qualquer decisão de regulamentação da concessão, o executivo, a agência reguladora, a concessionária, os usuários e a academia, juntos, tentam minimizar os custos e o tempo inerentes da regulamentação proposta.

Na literatura, algumas pesquisas, tais como Proença (2009), Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010), Saraiva (2010), Peci (2011) e Carvalho (2012), apresentam uma percepção negativa de burocratas do médio escalão das agências reguladoras quando o tema abordado foi a Supervisão da Regulação. A proposta desta tese é colocar em discussão os fatores

condicionantes da implantação de um modelo de Supervisão Regulatória no País. No Brasil, esse tema foi pouco explorado, e as pesquisas de Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010), Saraiva (2010) e Peci (2011) não exploram o tema com uma proposta de reforma regulatória ou reestruturação do Sistema de Governança regulatória Nacional, visto que essas pesquisas estão somente descrevendo competências de um órgão de Supervisão Regulatória que deveriam ser absorvidas pelo PRO-REG.

O *benchmarking* internacional sobre Supervisão Regulatória consolidou, principalmente, nos países membros da OCDE, fundamentos, dimensões, visão, perspectivas e funções de um órgão de Supervisão Regulatória que serão abordados nos próximos tópicos.

5.2. FUNDAMENTOS

O Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória proposto nesta tese está apoiado sobre pilares teóricos apresentados nos capítulos teóricos, de forma sintetizados a seguir.

Regulação

É definida com uma decisão do Estado de corrigir e alterar parâmetros do mercado que têm por finalidade a limitação da liberdade dos agentes econômicos, ou seja, representa uma forma de intervenção do Estado na economia.

Supervisão Regulatória

É uma ferramenta de articulação política-institucional que tem função estratégica para alimentar o processo de planejamento com um atividade-chave e essencial para o equilíbrio entre as forças do governo, da agência reguladora, dos concessionários e dos usuários.

Supervisão *Twin Peaks*

O Sistema Regulatório do Reino Unido conta, desde 2012, com dois grupos de Supervisores, em que um está focado em questões prudenciais (Supervisão Prudencial) e outro grupo, em questões de conduta (Supervisão Comportamental). Esse modelo, também, é conhecido como *Twin Peaks*.

Supervisão Prudencial

A Supervisão Prudencial constitui um conjunto de regras e de procedimentos, por exemplo, um Manual sobre Supervisão e Regulação. Essa supervisão tem por objetivo aplicar esforços para contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira durante o ciclo de vida do contrato da concessão. Esse mecanismo tem caráter preventivo, não substitui as competências institucionais das Agências Reguladoras e do Controle Interno das Concessionárias bem como o papel desempenhado por auditores, internos e externos, das instituições públicas.

Supervisão Comportamental

A Supervisão Prudencial constitui um conjunto de regras e de procedimentos, por exemplo, um Manual sobre Supervisão e Regulação. Essa supervisão tem por objetivo aplicar esforços para contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira durante o ciclo de vida do contrato da concessão. Esse mecanismo tem caráter preventivo, não substitui as competências institucionais das Agências Reguladoras e do Controle Interno das Concessionárias bem como o papel desempenhado por auditores, internos e externos, das instituições públicas.

Análise de Impacto Regulatório (AIR)

A AIR pode ser entendida como um processo que tem como objetivo dar suporte às decisões políticas, representando uma avaliação prévia dos custos e benefícios das propostas de regulamentação.

Análise de Risco Regulatório (ARR)

A ARR deve ser observada sobre quatro enfoques, quais sejam, risco de intervenções políticas, risco institucional, risco do regime regulatório e risco da regulação.

Especialização Técnica

Representa uma característica-chave da Supervisão Regulatória; a formação da equipe de auditores deve ser altamente especializada, com *expertise* capaz de avaliar a AIR e a ARR.

Accountability

Assegurar que a Supervisão Regulatória denote responsabilização e obrigação de prestação de contas como uma característica fundamental da governança, tanto na esfera pública quanto na privada.

É uma pessoa jurídica de direito público, constituída sob a forma de autarquia especial, cuja finalidade é regulamentar e fiscalizar a atividade de determinado setor da economia.

Concessionária

É uma pessoa jurídica de direito privado, Sociedade de Propósito Específico (SPE), de capital fechado, aberto ou por ações. A SPE constituída, pela proponente vencedora, sob a forma de sociedade por ações, que celebra contrato com a União, representada pela Agência Reguladora.

Usuários

Qualquer pessoa física ou jurídica que utiliza o serviço público, o qual deve atender aos níveis de estipulados no contrato de concessão.

Transparência

É um princípio que resguarda as ações governamentais e é requerido para assegurar que a sociedade possa ter confiança no processo de tomada de decisão.

5.3. DIMENSÕES

As dimensões do modelo conceitual são o ambiente dos principais atores, a visão institucional do órgão de supervisão e os macroprocessos desse órgão.

Ambiente

O pilar que trata do ambiente do modelo conceitual de Supervisão Regulatória destaca aspectos institucionais, competências e algumas características de um órgão de Supervisão Regulatória.

Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN)

O Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN) é formado por um conjunto de atores institucionais dos setores público e privado voltados à Supervisão Regulatória do Sistema Regulatório Brasileiro. O SGRN é orientado pelo órgão normativo, denominado, nesta tese, de Conselho de Supervisão Nacional (CSN).

O SGRN está estruturado de forma a mediar a relação entre governo, mercado e sociedade no que tange à supervisão, regulação e regulamentação dos setores da economia brasileira, com o intuito de resguardar o interesse público. A composição do SGRN será da seguinte forma:

- Supervisor: CSN;

- Regulador: Agência Reguladora;
- Operador: Concessionária; e
- Usuários: Sociedade.

Conselho de Supervisão Regulatória Nacional (CSRN)

O Conselho de Supervisão Regulatória Nacional (CSRN) é o órgão com a função de supervisionar, orientar, capacitar, monitorar e intermediar as relações entre os atores do Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN). Entende-se por supervisão um mecanismo gerencial com foco em orientar, capacitar, monitorar e intermediar as relações entre o governo, as agências reguladoras, as concessionárias e os usuários durante o ciclo de vida da concessão.

O CSRN será composto por um Comitê Gestor, um Comitê de Governança e os *Boards* Consultivo Independente bem como por um setor da economia brasileira regulado. Os mandatos dos membros do CSRN serão de 5 (cinco) anos. A proposta de Projeto de Lei Ordinária (Apêndice 05) deve estabelecer no mínimo as seguintes competências bem como o papel do Comitê Gestor, do Comitê de Governança e do *Board* Consultivo Independente:

- Emissão de orientações para a condução e qualidade de avaliações de AIR e ARR e outras ferramentas de avaliação;
- Revisão das avaliações de AIR e ARR;
- Revisão das recomendações ou solicitações de mudanças para melhoria da qualidade regulatória;
- Solicitação de elaboração de AIR e ARR;
- Revisão de propostas de novas regulamentações regulatórias;
- Após análise das AIR e ARR, sugerir a rejeição de novas regulamentações;
- Solicitação do desenvolvimento de novas regulamentações;
- Sugerir a revisão de regulamentações existentes; e
- Mensuração de custos-benefícios e de bem-estar social de regulamentações propostas ou existentes.

Comitê Gestor

O Comitê Gestor (CG) do Conselho de Supervisão Nacional (CSN) é composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

- I. Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II. Ministério da Fazenda;
- III. Ministério do Planejamento.

Compete ao CG do CSN:

- I. articular os órgãos envolvidos com o ciclo de vida das concessões;
- II. aprovar os planos de aquisições e programas operacionais anuais;
- III. aprovar os informes semestrais;
- IV. definir o direcionamento estratégico do CSN;
- V. definir as prioridades, coordenar e supervisionar o andamento geral do CSN e de seus componentes;
- VI. desenvolver indicadores quantitativos e qualitativos para monitoramento do SGRN;
- VII. elaborar o Manual de Regulação Nacional (MRN); e
- VIII. resolver aspectos controversos relacionados às competências do CSN.

Comitê de Governança

O Comitê de Governança (CGov) do CSN será composto por um representante, titular e suplente dos seguintes atores institucionais:

- I. de cada uma das Agências Reguladoras e dos Ministérios aos quais estão vinculadas;
- II. do Ministério da Justiça;
- III. do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);
- IV. das concessionárias;
- V. dos usuários; e
- VI. da academia.

Compete ao CGov do CSN:

- I. apresentar e discutir propostas que possam apoiar e melhorar a execução do CSN;
- II. acompanhar a implantação dos modelos de gestão da regulação;
- III. acompanhar e monitorar as atividades do SGRN;
- IV. acompanhar e monitorar o funcionamento adequado do mercado;
- V. colaborar para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas e contribuir para a sua efetividade;

- VI. desenvolver os instrumentos necessários à execução das suas atribuições legais e regimentares;
- VII. promover a articulação com órgãos públicos, setor privado e entidades não governamentais
- VIII. prestar assessoria e orientação ao CG; e
- IX. zelar pela integridade técnica do CSN.

Board Consultivo Independente

Os *Boards* Consultivo Independente (

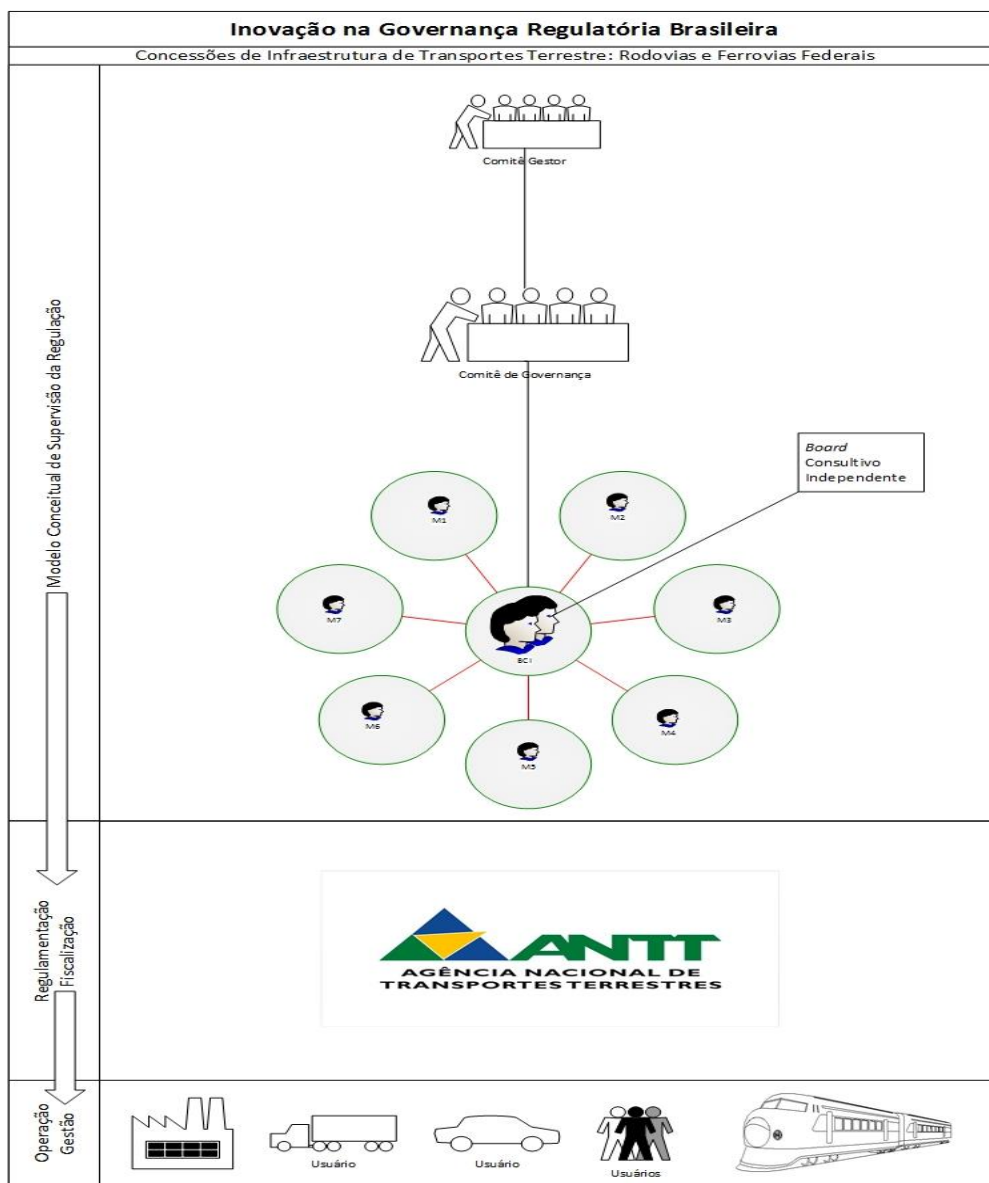


Figura 5.4) serão formados por sete membros representantes:

- a) um da Casa Civil da Presidência da República;
- b) um do Ministério da Fazenda;
- c) um do Ministério do Planejamento;
- d) um da Agência Reguladora;
- e) um das concessionárias;
- f) um dos usuários; e
- g) um da academia.

Compete ao *Board* Consultivo Independente da área de transportes do CSN:

- I. emitir opinião sobre os processos licitatórios que envolvam a concessão de infraestrutura pertencentes à União;
- II. emitir opinião sobre os reajustes e as revisões de tarifas de serviços públicos e de preços públicos;
- III. emitir opinião sobre a implantação dos modelos de gestão da regulação;
- IV. emitir opinião sobre aperfeiçoamento de pessoal; e
- V. prestar assessoria técnica e orientação acadêmica ao CGov.

O diretor-geral do CSRN será indicado e destituído pelo Presidente da República. Os auditores do corpo técnico do CSRN estão submetidos aos marcos legais aplicáveis aos servidores públicos federais. A *expertise* técnica recomendada ao corpo técnico de auditores envolve os seguintes temas:

- Análise de Impacto Regulatório (AIR);
- Análise de Risco Regulatório (ARR);
- Contabilidade regulatória;
- Custos aplicados ao Setor Público;
- Direito aplicado às Agências Reguladoras;
- Finanças públicas;
- Administração Pública brasileira;
- Direito Financeiro;
- Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Orçamento público;
- Supervisão Regulatória;
- Teoria da Regulação;

- Teoria e Prática da Avaliação e Controle da Gestão Pública;
- Teoria e Prática da Governança Pública e do Controle Interno;
- Direito Administrativo;
- Teoria e prática de Auditoria Governamental;
- Teoria e prática de Políticas Públicas.

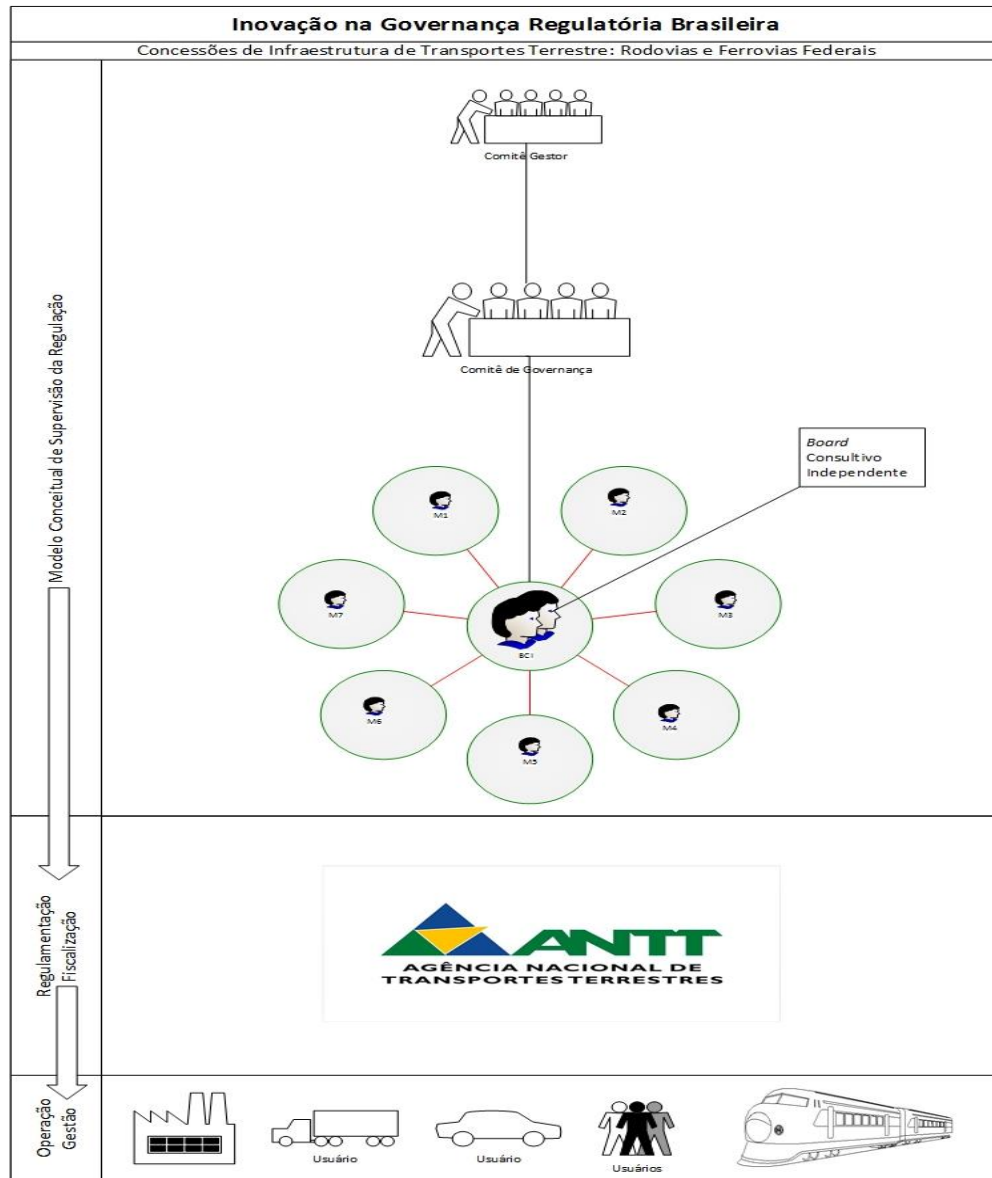


Figura 5.4 – Ambiente do modelo de Supervisão Regulatória.
Fonte: elaborada pelo autor.

VISÃO

O pilar que trata da visão do modelo conceitual de Supervisão Regulatória visa a apresentar os aspectos normativos, as atribuições legais e regimentares e a forma de exercício da supervisão.

Normativo

É o subprocesso indicativo da padronização das melhorias regulatórias.

Manual Normativo Regulatório (MNR)

O objetivo do Manual Normativo Regulatório (MNR) é dar transparência ao conjunto de regras e de procedimentos sobre regulação, à forma de atuação e às atividades de Supervisão, tendo como base as atribuições legais e regimentares bem como a inclusão dos pressupostos da AIR e ARR.

Atribuições

É o subprocesso indicativo das regras de *compliance*.

Legais

Decorre do estrito cumprimento do arcabouço legal regulatório que lhe atribuem competências no âmbito do SGRN.

Regimentais

Decorre do estrito cumprimento dos regulamentos que lhe atribuem competências no âmbito do SGRN.

Supervisão do Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN)

É um subprocesso da visão responsável pela supervisão prudencial e comportamental do órgão de Supervisão Regulatória.

Supervisão Prudencial

O foco da Supervisão Prudencial está na construção de um conjunto de regras e procedimentos de caráter preventivo.

Supervisão Comportamental

O foco da Supervisão Comportamental está no processo de avaliação de desempenho dos supervisionados quanto ao relacionamento com os usuários dos serviços concedidos.

Macroprocessos

O macroprocesso do modelo conceitual de Supervisão Regulatória envolve o planejamento e monitoramento do órgão supervisor, que consistem em processo de análise de informações regulatórias. Esses dados devem ser robustos, mas, geralmente, são complexos de obter no universo fiscalizável.

Planejamento

O planejamento antecipa situações do futuro. Essas situações podem ser traduzidas como as demandas sociais, ou seja, o planejamento supõe também organizar o sistema de aprendizagem sobre o passado recente, ao testar novos métodos para tratar com o futuro. O planejamento pode atacar os problemas antes que se materializem. O gestor deve tratar um indício com a mesma atenção que um problema já desenvolvido e evidente, ou seja, ser preventivo, nesse contexto, é ser proativo e eficaz.

Plano de Ação

O Plano de Ação é uma ferramenta estratégica para acompanhamento de atividades. Trata-se de um projeto ou documento utilizado para planejar as ações necessárias para se atingir uma meta. O plano de ação envolve ações a serem tomadas em curto prazo, descrevendo como colocar em prática as ações estratégicas, porém também pode ser planejado para médio e longo prazo.

Monitoramento

Consiste de um robusto, complexo e intrusivo processo de captura de dados e informações supervisionados e outras fontes externas, ou seja, observar, em determinado período de tempo, se o nível de serviço e a sustentabilidade econômico-financeira estão dentro dos padrões estabelecidos no contrato de concessão. Monitorar pode ser entendido como o conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas de acompanhamento e análise de informações geradas durante o ciclo de vida da concessão, por meio dos atores envolvidos, com a finalidade de acompanhar e avaliar o nível de serviço e a sustentabilidade econômico-financeira do contrato de concessão.

5.4. PERSPECTIVAS

A proposta de perspectiva do modelo conceitual de Supervisão Regulatória é criar um conjunto de indicadores que possam resumir o modelo. Criar subconjuntos de um modelo

conceitual é útil quando o tamanho ou a complexidade teórica do modelo é muito grande ou quando a proposta é simplificar a compreensão do modelo conceitual para um grupo específico de usuários.

Considerando que propor indicadores de Supervisão Regulatória para a realidade brasileira depende do mapeamento do ciclo de vida das concessões, não objeto desta tese, e com o intuito de superar essa limitação, decidiu-se assumir os indicadores de Governança Regulatória em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013) no Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP), em parceria com European Commission, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, Islamic Development Bank, African Development Bank e World Bank, são 10 os indicadores entre quantitativos e qualitativos:

- *Institutional mandates and responsibilities* (Institucional);
- *Strategic priorities* (Prioridades Estratégicas);
- *Budget discipline* (Execução do Orçamento);
- *Program design* (Eficiência do Gasto);
- *Procurement* (Plano de Concessões);
- *Delivery* (Divulgação);
- *Sustainability* (Sustentabilidade);
- *Information dissemination* (Acesso à Informação);
- *External Scrutiny* (Regras para nomeação de Diretores);
- *Accountability* (Prestação de Contas).

Indicadores Quantitativos e Qualitativos

Os indicadores qualitativos e quantitativos traduzem a qualidade aceitável para o nível de supervisão exigido. O nível de qualidade representa os parâmetros mínimos aceitáveis segundo os padrões de referência estabelecidos.

Institucional

Clareza da distinção entre mandatos e responsabilidades dos principais ministérios, departamentos e das agências do setor de transportes. Mandatos e responsabilidades não foram definidos ou não são claros.

Prioridades estratégicas

Coerência da política de transportes e da priorização de projetos baseados em critérios objetivos. Nenhuma política setorial dos transportes, ou a política não identifica necessidades dos subsetores.

Execução do Orçamento

Execução do orçamento com base nas previsões financeiras confiáveis e alinhadas com os objetivos estratégicos. Diferença superior a 50% entre os limites financeiros do setor de transportes e a alocação de orçamento real (por quantidade) ou distribuição do orçamento por prioridade (com base em cinco principais projetos em valor) é tão diferente da estratégia do setor que a comparação não é possível.

Eficiência do Gasto

Qualidade e uso de indicadores de avaliação e *Value for Money*. Não há indicadores-chave de desempenho (KPIs) desenvolvidos para o setor, ou alguns KPIs desenvolvidos não têm metas.

Plano de Concessões

Divulgação pública de planos de concessões no setor dos transportes (incluindo licitação, contratos e dados sobre ouvidoria). O governo não tem um sistema para gerar uma cobertura substancial e confiável de informações-chave e não sistematiza essas informações chave à disposição do público.

Divulgação

Relatórios detalhados sobre tempo e custo dos principais projetos (top 10) do setor de transportes, divulgados e acessíveis, tempestivamente, ao público pela Agência Reguladora. Informação não fornece detalhes suficientes para a análise ou informações sobre as variações de orçamento reais ou despesas não são divulgadas.

Sustentabilidade

Estabelecimento de parâmetros para manutenção rotineira e periódica dos ativos, em conformidade com orçamento aprovado. Padrões de referência não estabelecidos ou nenhuma ligação entre padrões de referência e as decisões de alocação.

Acesso à Informação

Informações, comunicação e transparência na divulgação de dados orçamentais e de despesas anuais. Informações sobre o orçamento não fornecem detalhes suficientes para a análise, ou informações sobre despesas reais não são divulgadas.

Regras para nomeação de Diretores

Seleção pública e regras definidas para nomeação de quadros-chave do Setor de Transportes no governo. Representação minoritária do setor privado em órgãos de supervisão (*oversight boards*) e a nomeação ocorrem diretamente.

Prestação de Contas

Relatórios técnicos e financeiros auditados por auditores independentes. As recomendações dos auditores não são publicadas, nem quaisquer detalhes das ações de monitoramento.

Níveis de Supervisão Regulatória

Os níveis de sucesso das práticas de Supervisão Regulatória, durante o ciclo de vida das concessões, são Alta Supervisão Regulatória, Média Supervisão Regulatória e Baixa Supervisão Regulatória. Para mensuração dos níveis de sucesso das práticas de Supervisão Regulatória, indicadores quantitativos e qualitativos devem ser adotados. Considerando uma escala numérica de 0% a 100%, pode-se assumir que:

- **Baixa Supervisão Regulatória** representa um percentual do conjunto dos indicadores de até 30%.
- **Média Supervisão Regulatória** representa um percentual do conjunto dos indicadores entre 30% e 70%.
- **Alta Supervisão Regulatória** representa um percentual do conjunto dos indicadores acima de 70%.

5.5. FUNÇÕES

É o processo que representa as atividades específicas que serão necessárias para serem atingidos os objetivos da Supervisão Regulatória.

A principal função do órgão de Supervisão Regulatória (*oversight board*) é coordenar, monitorar e acompanhar as avaliações de impacto e risco regulatório com independência, transparência, neutralidade e objetividade técnica durante o ciclo de vida das concessões. Na Proposta de Lei Ordinária (Apêndice 6), devem constar no mínimo as seguintes funções:

- Acelerar o processo legislativo para facilitar que os ministérios, os órgãos, as agências regulatórias tomem medidas de desregulamentação;
- Aconselhar os ministérios, os órgãos, as agências regulatórias quanto ao controle de qualidade regulatória por intermédio da AIR e ARR;
- Administrar e coordenar a elaboração de novas regulamentações;
- Analisar novas propostas de políticas regulatórias;
- Apoiar as consultas com as categorias produtivas, as associações de usuários de serviços públicos e de consumidores.
- Avaliar a necessidade de novas regulamentações, e as existentes, por meio da mensuração padronizada dos custos da burocracia, na base de um modelo de custo-padrão;
- Colaborar e oferecer apoio técnico aos estados e municípios para estabelecer programas de melhora regulatória;
- Encorajar o uso adequado da regulação e redução e da regulação desnecessárias;
- Examinar e aconselhar o governo quanto à adoção de AIR e ARR;
- Melhorar a qualidade regulatória por meio de programas de gestão da melhora regulatória
- Monitorar o processo e avaliar a adequação das AIR e ARR produzidas pelos ministérios, os órgãos e as agências regulatórias; e

Trabalhar junto aos ministérios, aos órgãos e às agências regulatórias para reduzir barreiras regulatórias existentes que afetem o setor privado.

5.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias de implementação do modelo conceitual proposto perpassam por elementos-chave do sistema regulatório, sendo esses as políticas, as instituições, os instrumentos e os burocratas de médio escalção. Para uma proposta ousada como a que foi desenhada nesta tese, será necessário retomar o tema da reforma do sistema regulatório no Brasil, visto que, para implementação de um sistema robusto, como o que foi proposto, será recomendado propor um Projeto de Lei Ordinária (Apêndice 6).

A força de trabalho das agências reguladoras, em termos de capacidades técnicas, é especializada, mas, para compreender a contribuição do modelo conceitual proposto, não basta capacitação, e sim uma mudança de cultura institucional, considerando que hoje esses quadros desempenham funções típicas de Estado (planejamento e algumas escolhas políticas); no entanto, o mercado espera que as agências se fortaleçam institucionalmente (melhoria regulatória e aperfeiçoamento) para não haver mudanças de rumos durante o ciclo de vida das concessões.

Na experiência internacional, é comum a interação dos atores do sistema regulatória, com um órgão supervisor, mas, na realidade brasileira, ainda esse termo não faz parte do dicionário das agências reguladoras. Apesar de as pesquisas recentes no Brasil (Peci, 2010;2011) terem indicado que existe forte resistência da proposta de criação, esta tese tem como proposta descrever quais são os fatores condicionantes que podem inviabilizar a implementação de um órgão de Supervisão Regulatória no Brasil. Peci (2010; 2011) não fez uma proposta esclarecendo o papel, as funções e as competências de um órgão de Supervisão Regulatória para o Brasil.

Por fim, a proposta de modelo conceitual descrita neste capítulo pode ser resumida em sete inovações:

- 1) Proposta de criação do Sistema de Governança Regulatória Nacional;
- 2) Proposta de reestruturação do PRO-REG (atual) para Conselho de Supervisão Nacional;
- 3) Proposta de desenvolvimento do Manual Regulatório Nacional que incorpore procedimentos de AIR e ARR;
- 4) Proposta de *Board* Independente Consultivo com membros do governo, sociedade civil e academia;

- 5) Proposta de o Ministério dos Transportes, ou uma empresa pública, assuma como autoridade competente o Plano de Concessões para resguardar a independência regulatória da ANTT;
- 6) Fortalecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de Regulamentação e Fiscaliação das concessões;
- 7) Proposta de Supervisão Regulatória baseada em Indicadores qualitativos e quantitativos de Governança Regulatória em Transportes.

As inovações descritas acima podem motivar o debate institucional e acadêmico sobre a necessidade de rever as competências dos atores institucionais do Sistema Regulatório brasileiro. Além disso, a proposta de criação de um órgão de Supervisão Regulatória pode enfrentar o preconceito existente entre os burocratas de médio escalão das agências reguladoras brasileiras, visto que o tema da Supervisão Regulatória é interpretado como um órgão que deve fiscalizar as agências reguladoras, conforme consta na literatura brasileira. Porém, as propostas de inovação que resumem o modelo conceitual proposto nesta tese vão servir de ponta pé inicial para estudos que poderão culminar em um *framework* regulatório que consolide os procedimentos de AIR e ARR no Brasil e a inclusão da sociedade civil e do setor privado no debate sobre reforma regulatória, e, por fim, o modelo conceitual contribuirá como mais uma voz que conclama o fortalecimento institucional das agências reguladoras no Brasil.

6. VALIDAÇÃO DO MODELO CONCEITUAL

No capítulo anterior, foi desenhado o modelo conceitual. Neste capítulo, apresenta-se o esforço de validação empírica do modelo conceitual contendo os resultados das etapas de validação do modelo. Do pré-teste à percepção dos executivos entrevistados, pretende-se detalhar a contribuição de cada etapa percorrida para reflexão sobre os fatores condicionantes de uma possível implementação de um modelo conceitual de Supervisão Regulatória na realidade brasileira.

6.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um ponto comum na experiência internacional é a insatisfatória participação dos usuários nas decisões que afetam a operação das concessões de infraestrutura de transportes de forma sistêmica. No paradigma atual, cada parte interessada toma decisão individual baseada nas suas competências institucionais. A proposta de modelo conceitual de Supervisão Regulatória para o Brasil coloca em discussão a necessidade de decisão colaborativa vantajosa entre todos os principais interessados na concessão.

Sendo assim, a inclusão efetiva dos usuários na tomada de decisão sobre atrasar ou adiar algum projeto durante a fase de operação da concessão será um desafio para o novo paradigma proposto, conforme Figura 6.1, que ilustra a proposta do modelo conceitual de Supervisão Regulatória.

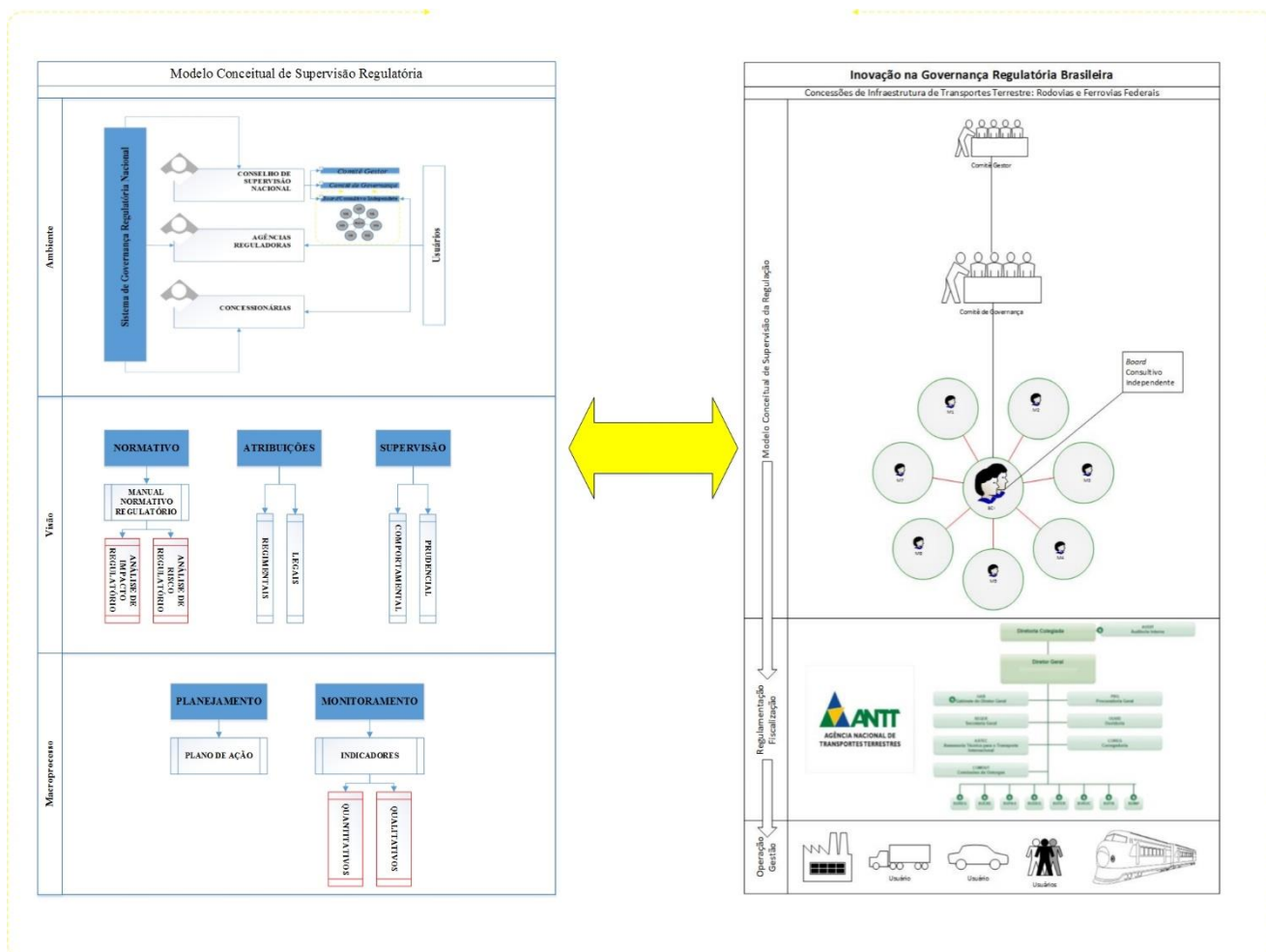


Figura 6.1 – Aplicação do modelo conceitual no setor de infraestrutura de transportes Terrestres.
 Fonte: elaborada pelo autor.

O desenvolvimento deste modelo conceitual representa uma proposta de discussão sobre o papel da Supervisão Regulatória no Brasil e, devido ao recorte da tese, será validado no setor de infraestrutura de transportes terrestres. Após a verificação empírica, por intermédio da validação, o modelo conceitual proposto ficará à disposição dos interessados. Ressalta-se a necessidade de compreensão dos fatores condicionantes que representarão oportunidades e desafios para a implementação deste modelo conceitual na realidade brasileira.

A validação do modelo conceitual de Supervisão Regulatória foi realizada por meio de entrevistas e questionários aplicados aos membros do *board*, sugerindo no modelo conceitual, e dos indicadores de Governança Regulatória em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013), que representam indicadores quantitativos e qualitativos, assumidos nesta tese como uma opção metodológica, foram validados por executivos, acadêmicos, especialistas e profissionais do setor de transportes terrestres, conforme Quadro 6.1 a seguir:

Quadro 6.1 – Resumo dos métodos e das ferramentas de análise dos instrumentos de validação do modelo conceitual.

Tipo	Público	Questões	Descrição	Métodos	Ferramenta	
Questionário 1	Especialistas Profissionais Acadêmicos	1	Fechada	Possíveis indicadores aplicáveis no Brasil	Estatística Descritiva	SPSS
		1.1	Aberta	Justificativa em caso negativo	ATD	Transcrição
		2	Fechada	Ordem de importância dos Indicadores de Governança	Estatística Descritiva	SPSS
		3	Fechada	Comparação par a par dos Indicadores de Governança	MCDA/AHP	Expert Choice
		4	Aberta	Sugestão de outros indicadores não listados	ATD	Transcrição
		5	Fechada	Informações sobre o respondente	Estatística Descritiva	SPSS
Questionário 2	Executivos Públicos Privados	1	Fechada	Possíveis indicadores aplicáveis no Brasil	Estatística Descritiva	SPSS
		1.1	Aberta	Justificativa em caso negativo	ATD	Transcrição
		2	Fechada	Níveis de Supervisão Regulatória	Estatística Descritiva	SPSS
		3	Fechada	Níveis de Supervisão Regulatória x Indicadores de Governança	MCDA/AHP	Expert Choice
		4	Fechada	Ordem de importância dos Indicadores de Governança	Estatística Descritiva	SPSS
		5	Fechada	Comparação par a par dos Indicadores de Governança	MCDA/AHP	Expert Choice
		6	Fechada	Informações sobre o respondente	Estatística Descritiva	SPSS
Roteiro de Entrevista	Executivos	1	Aberta	Avaliação, baseado em SWOT, do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória proposto	ATD	Transcrição
		2	Aberta	Avaliação dos fatores condicionantes para implementação do modelo conceitual proposto no Brasil	ATD	Transcrição

Fonte: elaborado pelo autor.

A estatística descritiva é um ramo da estatística que aplica várias técnicas para descrever e resumir um conjunto de dados. As medidas usadas para descrever um conjunto de dados, normalmente, são medidas de tendência central e medidas de variabilidade ou dispersão. As medidas de tendência central incluem média, mediana e moda. As medidas de variabilidade incluem desvio padrão, variância, o valor máximo e mínimo, curtose, entre outras (Pestana e Gageiro, 2014). Nesta tese, para descrever o perfil dos respondentes, foram utilizadas as seguintes medidas estatísticas: média; mediana; moda; desvio padrão e erro padrão.

O modelo conceitual de Supervisão da Regulação proposto está fundamentado no *benchmarking* internacional dos países membros da OCDE. Nesse modelo, constam dois comitês (gestor e de governança) e um *board* consultivo independente, formado por sete representantes dentre membros do governo, da agência reguladora, dos concessionários, da sociedade civil e da academia, que, de forma colaborativa e vantajosa, opinarão sobre revisão ou proposta de novas regulamentações para o setor (Vangem e Huxham, 2010).

Com o intuito de garantir o rigor científico dos instrumentos de coleta de dados (questionários e roteiro de entrevista) da tese, a proposta metodológica desta investigação previu aplicação de questionários e realização de entrevista com executivos. Por esse motivo, a pesquisa foi submetida à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade de Brasília (UnB), situado no Instituto de Ciências Humanas (IH), sendo aprovada em 21 de março de 2016 (Apêndice 1).

Por fim, para sistematizar a análise da opinião dos respondentes, foi utilizada a triangulação de métodos quantitativos e qualitativos como uma combinação de técnicas que representa uma estratégia de diálogo entre áreas distintas do conhecimento, conforme Figura 6.2. Isso significa a análise de vários tipos de métodos ou dados empíricos, incluindo o uso tanto de uma abordagem quantitativa quanto qualitativa (Marcondes e Brisola, 2014). Dessa forma, a análise das contribuições dos especialistas, profissionais, acadêmicos e executivos foi realizada com a combinação das metodologias *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA), *Analytic Hierarchy Process* (AHP), Análise da Matriz SWOT e Análise Textual Discursiva (ATD).

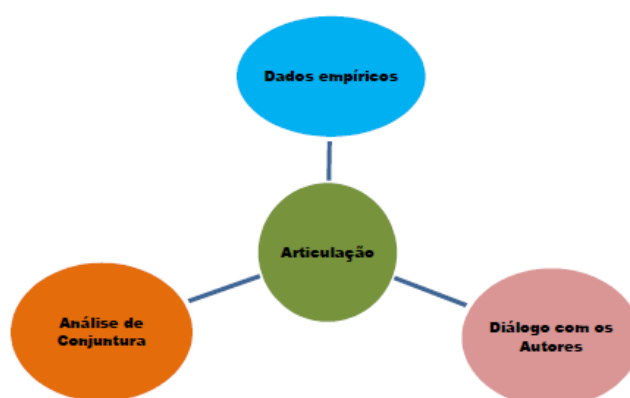


Figura 6.2 – Triangulação de métodos quantitativos e qualitativos.
Fonte: Marcondes e Brisola (2014, p. 204).

6.2. MULTIPLE-CRITERIA DECISION ANALYSIS (MCDA)

O método *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA) foi utilizado nos estudos de Teixeira, Galves e Martins (2012), Fontana (2009), Moreira e Santos (2003) e em outros estudos, conforme aplicaram os métodos *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA) e *Analytic*

Hierarchy Process (AHP) nas pesquisas realizadas, e os dados foram tratados nos seguintes softwares:

Microsoft Excel;

- I. Expert Choice;
- II. Sitop/Topsis;
- III. Macbeth Scores;
- IV. Macbeth Weights;
- V. AHP extension for Arcgis; e
- VI. R version 3.2.3.

Quadro 6.2. O método MCDA é realizado em cinco passos:

1. O primeiro passo é fazer um *brainstorming*;
 - 1.1. Definir o mapa cognitivo ou as áreas de interesse (AI), é possível identificar os elementos correspondentes aos critérios de julgamento determinantes;
 - 1.2. Definir os Pontos de Vista Fundamentais (PVF);
 - 1.3. Definir os Pontos de Vista Elementares (PVE);

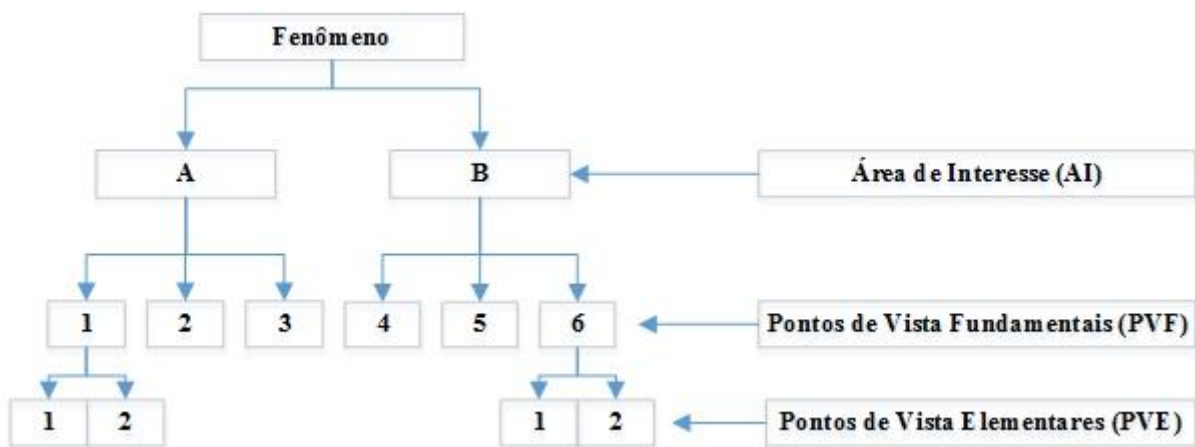


Figura 6.3 – Lógica do método *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA).

1. O segundo passo é a obtenção dos descritores para a construção das funções de valor e as taxas de substituição para fornecer os pesos, ou seja, quantificar a *performance* de cada decisão.
2. O terceiro passo é para ranquear os PVEs por ordem de preferência do decisor (*trade off*); para tanto, é utilizado o método *Analytic Hierarchy Process* (AHP);

3. O quarto passo será construir a composição da função de desempenho global representada pela soma ponderada da pontuação dada pelos pesos dos critérios em cada nível, ou seja, procedimento de agregação aditiva;
4. O quinto passo é realizar Análise de Sensibilidade.

Os estudos de Cadena e Magro (2015), Mazzocchi (2013), Oltean-Dumbrava (2013), Teixeira e Galves e Martins (2012), Fontana (2009), Gamper (2007), Tudela, Akiki e Cisternas (2006), Bojórquez-Tapia, Sánchez-Colon, Florez (2005) e Moreira e Santos (2003), conforme Quadro 6.2, aplicaram os métodos *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA) e *Analytic Hierarchy Process* (AHP) nas pesquisas realizadas, e os dados foram tratados nos seguintes *softwares*:

- VII. Microsoft Excel;
- VIII. Expert Choice;
- IX. Sitop/Topsis;
- X. Macbeth Scores;
- XI. Macbeth Weights;
- XII. AHP extension for Arcgis; e
- XIII. R version 3.2.3.

Quadro 6.2 – Uso da análise multicritério de decisão para validação de modelos.

Fonte	Validação	Método
Cadena e Magro (2015)	Definindo os pesos dos critérios de sustentabilidade para avaliação de projetos na área de transportes.	MCDA
Mazzocchi (2013)	Processo de Análise <i>ex-ante</i> de Impacto Regulatório de Segurança Alimentar com indicadores qualitativos e quantitativos	FMCA
Oltean-Dumbrava (2013)	Definir a importância dos fatores de sustentabilidade para a redução de ruídos	MCDM
Teixeira e Galves e Martins (2012)	Aplicação do Auxílio Multicritério à Decisão na Escolha de Opções de Estacionamento para os Usuários do Aeroporto de Viracopos.	MCDA
Fontana (2009)	Escolha do modo com maior índice socioeconômico ambiental.	MCDA/AHP
Gamper (2007)	Uso governamental da Análise Multicritério de Decisão para ações voltadas ao meio ambiente.	MCA, CBA, CEA
Tudela, Akiki e Cisternas (2006)	Comparação entre resultados da Análise de Custo-Benefício e da Análise Multicritério de Decisão na área de transporte urbano	CBA e MCA
Bojórquez-Tapia, Sánchez-Colon, Florez (2005)	Análise Multicritério de Decisão e Análise de Sensibilidade para analisar o impacto ambiental da construção de um novo aeroporto na Cidade do México.	MCDA
Moreira e Santos (2003)	Avaliação multicritério de apoio à decisão e negociação de projetos de vias urbanas o caso de Fortaleza.	MCDA/AHP

Fonte: elaborado pelo autor.

6.3. ANALYTIC HIERARCHY PROCESS (AHP)

Uma forma de tratar a subjetividade do processo de tomada de decisão é o emprego de um método de auxílio à decisão sob múltiplos critérios. O Método da Análise Hierárquica (AHP) foi desenvolvido por Tomas L. Saaty na década de 1970 (Marins, Souza e Barros, 2009; Saldoval, 2014). Esse método foi aplicado, por exemplo, no estudo de Sandoval (2014), que elenca as vantagens do método sendo de boa consistência lógica, transparência e fácil utilização. Após a identificação dos indicadores a serem utilizados (Sandoval, 2014), o método AHP deve ser aplicado em três etapas (Marins, Souza e Barros, 2009), sendo uma dessas etapas a definição de indicadores.

Os indicadores assumidos, nesta tese, foram desenvolvidos e validados no *Sub-Saharan Africa Transport Policy Program* (SSATP). Esses indicadores de Governança Regulatória em Transportes (**Quadro 6.3**), desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013), em parceria com *European Commission*, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, *Islamic Development Bank*, *African Development Bank* e *World Bank*, representam 10 indicadores entre quantitativos e qualitativos.

Quadro 6.3 – Indicadores de governança regulatória em transportes.

Indicador	Descrição
Institucional	Clareza da distinção entre mandatos e responsabilidades dos principais ministérios, departamentos e agências do setor de transportes.
Prioridades estratégicas	Coerência da política de transportes e priorização de projetos baseados em critérios objetivos.
Execução do orçamento	Execução do orçamento com base nas previsões financeiras confiáveis e alinhadas com os objetivos estratégicos.
Eficiência do gasto	Programa de qualidade do gasto público.
Plano de concessões	Divulgação pública de planos de concessões no setor dos transportes (incluindo licitação, contratos e dados sobre ouvidoria).
Divulgação	Relatórios detalhados sobre tempo e custo dos principais projetos (top 10) do setor de transportes, divulgados e acessíveis, tempestivamente, ao público pela Agência Reguladora.
Sustentabilidade	Estabelecimento de parâmetros para manutenção rotineira e periódica dos ativos, em conformidade com orçamento aprovado.
Acesso à informação	Informações, comunicação e transparência na divulgação de dados orçamentais e de despesas anuais.
Regras para nomeação de diretores	Seleção pública e regras definidas para nomeação de quadros-chave do setor de transportes no governo.
Prestação de contas	Relatórios técnicos e financeiros auditados por auditores independentes.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Christie, Smith e Conroy (2013).

A primeira etapa do método AHP trata da construção das hierarquias. Nessa etapa, são necessários apresentar os critérios e as alternativas de forma hierárquica; o primeiro nível da

hierarquia corresponde ao problema proposto, o segundo, aos critérios e o terceiro, às alternativas. A **Figura 6.4** apresenta a estrutura hierárquica da AHP baseada no Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória:

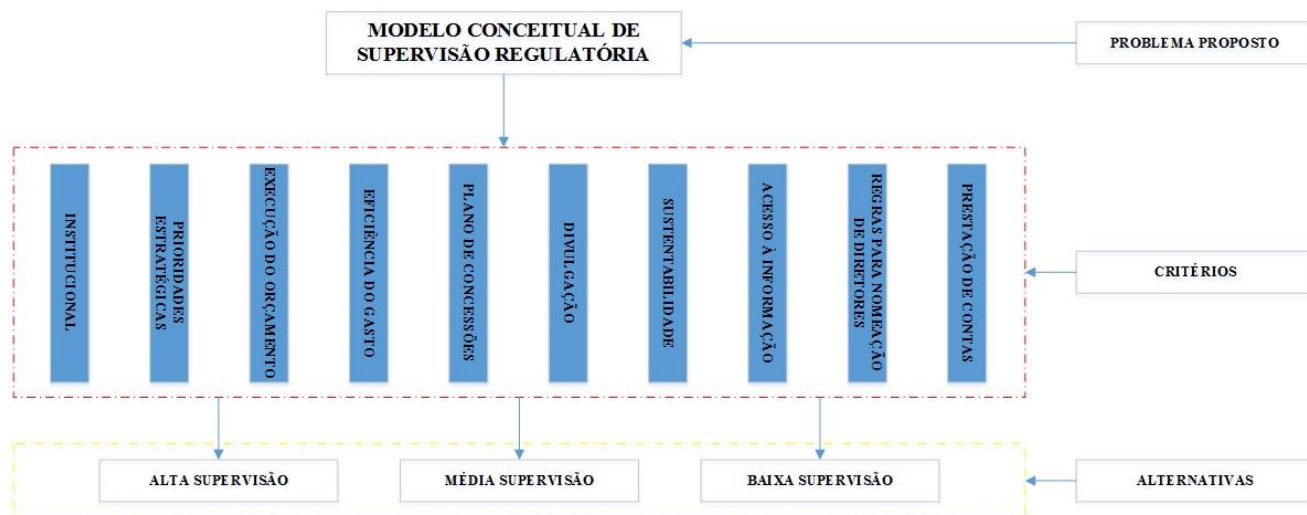


Figura 6.4 – Estrutura Hierárquica do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.

A segunda etapa do método AHP refere-se à definição das prioridades. Essa etapa está baseada em quatro passos:

- Passo 1: julgamento paritário, ou seja, julgar par a par os elementos de um nível da hierarquia à luz de cada elemento em conexão com o nível superior, compondo as matrizes de julgamento A, com o uso das escalas apresentadas na tabela de escala numérica (**Tabela 6.1**) de Saaty (2008).

Tabela 6.1 – Escala Numérica de Saaty.

Escala numérica	Escala Verbal	Explicação
1	Ambos elementos são de igual importância.	Ambos elementos contribuem com a propriedade de igual forma.
3	Moderada importância de um elemento sobre o outro.	A experiência e a opinião favorecem um elemento sobre o outro.
5	Forte importância de um elemento sobre o outro.	Um elemento é fortemente favorecido.
7	Importância muito forte de um elemento sobre o outro.	Um elemento é muito fortemente favorecido sobre o outro.
9	Extrema importância de um elemento sobre o outro.	Um elemento é favorecido pelo menos com uma ordem de magnitude de diferença.
2,4,6,8	Valores intermediários entre as opiniões adjacentes.	Usados como valores de consenso entre as opiniões.
Incremento 0.1	Valores intermediários na graduação mais fina 0.1	Usados para graduações mais finas das opiniões.

Fonte: Saaty (2008); Marins, Souza e Barros (2009); Sandoval (2014).

A quantidade de julgamentos necessários para a construção de uma matriz de julgamentos genérica A é $n(n - 1)/2$, onde n é o número de elementos pertencentes a esta matriz, os elementos de A são definidos pelas condições:

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ 1/a_{21} & 1 & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ 1/a_{n1} & 1/a_{n2} & \cdots & 1 \end{bmatrix}, \quad (2)$$

Onde:

$a_{ij} > 0 \rightarrow$ positiva

$a_{ij} = 1 \therefore a_{ij} = 1$

$a_{ij} = 1/a_{ji} \rightarrow$ recíproca

$a_{ik} = a_{ij} \cdot a_{jk} \rightarrow$ consistência

- Passo 2: normalização das matrizes de julgamento para obter quadros normalizados mediante soma dos elementos da cada coluna das matrizes de julgamento e posterior divisão de cada somatório dos valores da respectiva coluna.
- Passo 3: cálculo das Prioridades Médias Locais (PML_y) que são as médias geométrica das linhas dos quadros normalizados.

$$PML_y = \begin{matrix} X_1 & \dots & X_n \\ \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} \\ 1/a_{12} & 1 & a_{23} \\ 1/a_{13} & 1/a_{23} & 1 \end{bmatrix} \end{matrix} \begin{matrix} PML_1 \\ \vdots \\ PML_n \end{matrix}, \quad (3)$$

Onde:

$PML_y \rightarrow$ prioridade média local de cada critério

$X_n \rightarrow$ alternativas à luz dos critérios de avaliação

$a_{ij} > 0 \rightarrow$ positiva

$a_{ij} = 1 \therefore a_{ij} = 1$

$a_{ij} = 1/a_{ji} \rightarrow$ recíproca

$PML_n \rightarrow$ prioridade média local de cada alternativa

- Passo 4: cálculo das Prioridades Globais (PG) que se pretende identificar um Vetor de Prioridades Globais (VPG), que possa expressar a prioridade associada a cada nível de Supervisão Regulatória em relação ao Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.

$$VPG_x = PML(CR_1) * PML(a_1)CR_1 + \cdots + PML(CR_n) * PML(a_n)CR_n \quad (4)$$

Onde:

$VPG_x \rightarrow$ Vetor de Prioridades Globais

$PML(CR_n) \rightarrow$ prioridade média local de cada critério

$PML(a_n)CR_n \rightarrow$ prioridade média local de cada alternativa por cada critério

A terceira etapa aborda a Consistência Lógica dos julgamentos. Nessa etapa, calcula-se a Razão de Consistência (RC) dos julgamentos, representada por $RC = IC/IAM$. O Índice de Consistência (IC) é dado por $IC = \frac{\lambda_{max}-n}{n-1}$, onde, λ_{max} é o maior autovalor da matriz de julgamento. Então, para obter o RC basta dividir o IC pelo Índice de Inconsistência Média (IAM). O IAM é uma constante cujo valor dependerá da dimensão da matriz que se obtém a RC.

O significado da relevância do cálculo da Razão de Consistência (RC) está relacionado com a possibilidade de inconsistência das respostas. Isso acontece quando algumas opiniões da matriz de comparação se contradizem com outras, ou seja, a resposta não é consistente. Por isso, é importante verificar a consistência das opiniões efetuando uma série de cálculos que indicam consistência ou não da matriz de comparação. A Tabela 6.2 apresenta os Índices de Inconsistência Média (IAM).

Tabela 6.2 – Índices de Inconsistência Média (IAM).

Matriz	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
IAM	0,00	0,00	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

Fonte: Marins, Souza e Barros (2009).

Segundo Saaty (2008), a condição de consistência dos julgamentos é $RC \leq 0,10$. O RC deve ser calculado para cada uma da matriz que representa os julgamentos de cada critério. Para a matriz ser consistente, o resultado do RC deve ser menor ou igual a 10%.

6.4. ANÁLISE DA MATRIZ SWOT

A análise da Matriz SWOT (Figura 6.5) é uma metodologia de análise de cenários ou de ambiente. Essa análise é um sistema simples para posicionar uma decisão estratégica. O termo SWOT é uma sigla do idioma inglês que representa Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Oportunities*) e Ameaças (*Threats*) (Veiga, 2011). Para o fenômeno em estudo, os conceitos da análise SWOT são adaptados para explorar a potencialidade da proposta inovadora de Governança Regulatória. Assim, a aplicação da análise SWOT contribui para o levantamento de pontos fortes e fracos do Modelo Conceitual proposto nesta tese.

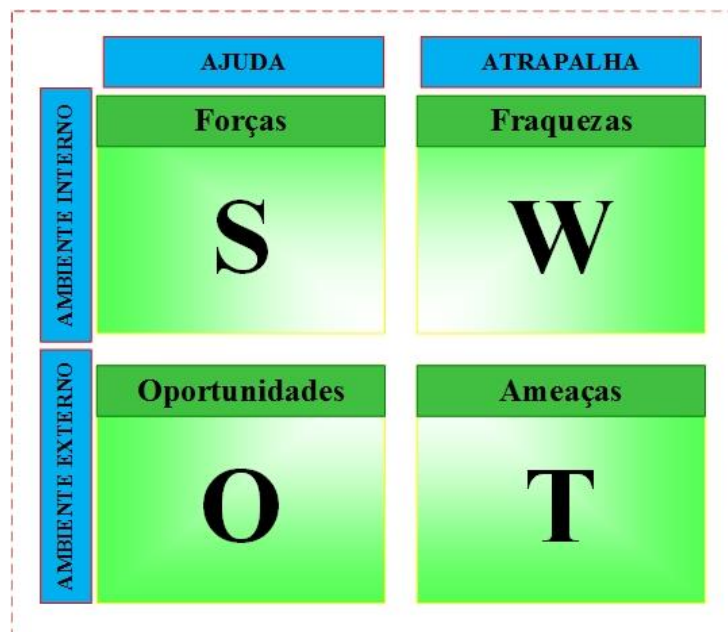


Figura 6.5 – Matriz da análise SWOT.

Fonte: elaborada pelo autor, baseada em Veiga (2011).

Nota: S – *Strengths*; W – *Weaknesses*; O – *Oportunities*; T – *Threats*.

A análise de cenários, a partir da ótica do ambiente interno, permite que aspectos sobre as forças e as fraquezas da proposta de Modelo Conceitual expressem o momento atual como parâmetro. Já a percepção do ambiente externo, à luz de oportunidades e ameaças, representa antecipações do futuro. As entrevistas individuais com os executivos dos setores público e privado, conforme proposto no Modelo Conceitual, norteia a análise das combinações entre os fatores: forças e oportunidades; forças e ameaças; fraquezas e oportunidades; e fraquezas e ameaças; dessa forma, extrai-se a percepção dos entrevistados.

Cabo (2012) fez uso da metodologia de análise de SWOT para relacionar aspectos do transporte aéreo e do turismo em Moçambique, na África. Nesse estudo, foram entrevistados os principais atores relacionados com o tema. Todas as respostas obtidas foram intituladas de fatores-chave e apresentadas por meio de categorias sintetizadas em pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Uso da análise SWOT permitiu destacar os pontos de vistas dos entrevistados em categorias objetivas que foram validadas por outra metodologia quantitativa.

6.5. ANÁLISE TEXTUAL DISCURSIVA (ATD)

A Análise Textual Discursiva (ATD) envolve as metodologias de análise de conteúdo e análise de discurso. Assim, parte-se do princípio de que as diferentes metodologias são válidas e têm condições de contribuir na construção da compreensão do fenômeno que se investiga nesta tese, a Supervisão Regulatória. De forma complementar às metodologias quantitativas enunciadas anteriormente, a ATD objetiva reconstruir significados a partir das perspectivas de uma diversidade de sujeitos, explorando em profundidade o fenômeno estudado (Moraes e Galiazzi, 2007).

Baseado em Moraes e Galiazzi (2007), a ATD deve ser aplicada em quatro etapas: (i) unitarização; (ii) categorização; (iii) descrição; e (iv) interpretação/compreensão. A unitarização representa o processo de sistematização de um conjunto de textos para identificar e salientar enunciados que os compõem, como frases, parágrafos ou partes maiores dos textos. A etapa seguinte, a categorização visa a dar ênfase a uma parte como modo de melhorar a compreensão do todo. Da classificação das unidades de análise, resultam as categorias, cada uma delas destacando um aspecto específico e importante dos fenômenos investigados. Portanto, a categorização representa a construção de uma estrutura de categorias e subcategorias que auxilia a descrição, interpretação e compreensão dos objetivos da pesquisa (Moraes e Galiazzi, 2007).

A etapa da descrição corresponde a apresentar diferentes elementos que emergem dos textos e das categorias construídas, permitindo a produção de proposições ou enunciados que enumerem qualidades, propriedades, características, etc. do fenômeno que se descreve. Já a etapa da interpretação significa estabelecer pontes entre as descrições e as teorias que servem de base para a pesquisa, ou foram construídas no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, mostrar novas compreensões atingidas dentro da pesquisa (Moraes e Galiazzi, 2007).

6.6. PRÉ-TESTE

O pré-teste foi realizado em 18 de dezembro de 2015. A importância do pré-teste para validar os instrumentos de coleta de dados da tese foi reforçada com a contribuição do professor PhD José Manuel Vassallo, da Universidade Politécnica de Madrid (UPM). O pré-teste teve como objetivo identificar lacunas ou brechas que justificassem modificação da redação dos instrumentos, alteração do formato ou mesmo eliminação na versão final daquilo que não se aplicar. O professor PhD José Manuel Vassallo é Engenheiro Civil (UPM), Mestre em

Engenharia Civil (UPM), PhD em Economia dos Transportes (UPM) e Pós-Doutor em Governança dos Transportes pela *Kennedy School of Government* da Universidade de *Harvard*.

O professor PhD José Manuel Vassallo é chefe do Departamento de Transportes e Território do Curso de Engenharia Civil da Universidade Politécnica de Madrid (UPM). Ele é líder de grupo de pesquisa do *Transport Research Center* (TRANSyT) que, também, é vinculado à Universidade Politécnica de Madrid (UPM), criado em 19 de dezembro de 2002, é um centro de pesquisa de alto nível em transportes, na Espanha, nas seguintes áreas:

- Finanças, economia e planejamento;
- Gestão e serviços de infraestrutura;
- Impactos ambientais, sociais e regionais de transporte;
- Estratégias de transporte sustentáveis a nível local e regional;
- Transporte urbano e gestão da mobilidade; e
- Tecnologia da informação no ambiente e dos transportes.

Os membros da TRANSyT pertencem a diferentes departamentos, escolas e universidades de várias partes do mundo. O objetivo do TRANSyT consiste em construir habilidades de liderança e participação em programas, projetos e redes de pesquisa de ponta; fortalecer a relação com outros centros nacionais, europeus, latino-americanos e em todo o mundo; e servir como uma ponte entre a Universidade Politécnica de Madrid (UPM) e os diferentes atores envolvidos no transporte; setor público, empresas; estudantes e cidadãos.

O professor PhD José Manuel Vassallo, a partir deste parágrafo, será denominado respondente, porque ele optou por avaliar e criticar os instrumentos de coleta de dados desta tese na condição de respondente. Para a realização do pré-teste, foi confeccionado um *paper* e todos os instrumentos de coleta de dados foram traduzidos para o idioma inglês. Os instrumentos de coleta de dados desta tese são:

- 1) Um roteiro de entrevista para sete executivos dos setores público e privado;
- 2) Um questionário destinado para sete executivos dos setores público e privado; e
- 3) Um questionário destinado a especialistas, acadêmicos e profissionais do setor de transportes terrestres.

As informações requeridas na entrevista têm como foco se a instituição é pública ou privada, o cargo ou função do executivo e a percepção dele em avaliar a proposta de modelo

conceitual desenvolvida nesta tese. Foi solicitado, ainda, no roteiro da entrevista que o respondente realizasse uma análise a partir das perspectivas Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças da SWOT.

Após as contribuições obtidas no pré-teste, o respondente sugeriu, para facilitar ainda mais a análise das inovações contidas no modelo conceitual de Supervisão Regulatória, incluir no roteiro de entrevista a relação das inovações proposta nesta tese. Além disso, também, é necessário incluir alguma figura ou conceito sobre a análise de SWOT, visto que os prováveis respondentes podem não ter conhecimentos a respeito de como funciona a SWOT para sistematizar os pontos fortes e fracos do modelo conceitual de Supervisão Regulatória desenvolvido.

O questionário destinado aos executivos foi construído em duas partes. A primeira parte foi composta por seis perguntas, conforme descrição a seguir:

- 1) Aplicabilidade dos indicadores de Governança em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013) para o Brasil;
- 2) Níveis de Supervisão Regulatória, considerando o modelo conceitual proposto e a realidade brasileira;
- 3) AHP entre os níveis de Supervisão Regulatória e os indicadores de Governança em Transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013);
- 4) Ordem de importância dos indicadores de governança em transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013);
- 5) AHP entre os indicadores de governança em transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013); e
- 6) Sugestão de novos indicadores de governança em transportes que devem ser levados em consideração.

A segunda parte do questionário destinado aos executivos trata das informações sobre o respondente que aborda idade, formação acadêmica, área do conhecimento de especialização, experiência profissional e, por fim, a indicação de função ou cargo público ou privado, em que o respondente esteve por maior tempo.

O questionário destinado aos especialistas, acadêmicos e profissionais foi construído em duas partes. A primeira parte foi composta por quatro perguntas, conforme descrição a seguir:

- 1) Aplicabilidade dos indicadores de governança em transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013) para o Brasil;
- 2) Ordem de importância dos indicadores de governança em transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013);
- 3) AHP entre os indicadores de governança em transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013); e
- 4) Sugestão de novos indicadores de governança em transportes que devem ser levados em consideração.

A segunda parte do questionário destinado aos especialistas, acadêmicos e profissionais trata das informações sobre o respondente que aborda perfil, formação acadêmica, experiência no setor de transportes e, por fim, se atua na área de transportes.

Por meio da definição do modelo conceitual de Supervisão Regulatória, dos objetivos da tese, dos indicadores de governança em transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013) e dos níveis de Supervisão Regulatória, foi possível estruturar o modelo hierárquico do problema de forma a orientar a aplicação do método *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA).

Nessa etapa, o respondente comparou par a par os níveis de Supervisão Regulatória elencados para cada um dos indicadores de governança de transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013) atribuindo um valor numérico em acordo com a Escala de Saaty (2008) e possibilitando a estruturação das Tabela 6.3,

Tabela 6.4, Tabela 6.5 e Tabela 6.6 abaixo. A partir dos julgamentos do respondente e com a utilização da Escala de Saaty (2008), foi possível construir as matrizes de comparação dos níveis de Supervisão Regulatória à luz dos indicadores de governança de transportes (Christie, Smith e Conroy, 2013).

Tabela 6.3 – Índices de Consistência (IC) e Razões de Consistência (RC).

Cód	Indicador	IC	RC
C1	<i>Institutional mandates and responsibilities</i> (Institucional)	0,16	28%
C2	<i>Strategic priorities</i> (Prioridades Estratégicas)	0,02	3%
C3	<i>Budget discipline</i> (Execução do Orçamento)	0,07	12%
C4	<i>Program design</i> (Eficiência do Gasto)	0,09	16%
C5	<i>Procurement</i> (Plano de Concessões)	0,02	3%

C6	<i>Delivery</i> (Divulgação)	0,09	16%
C7	<i>Sustainability</i> (Sustentabilidade)	0,09	16%
C8	<i>Information dissemination</i> (Acesso à Informação)	0,09	16%
C9	<i>External scrutiny</i> (Regras para nomeação de Diretores)	0,09	16%
C10	<i>Accountability</i> (Prestação de Contas)	0,09	16%

Tabela 6.4 – Matriz de comparação dos pares à luz de cada dos indicadores.

C1	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML	λ -Max=	3,33
Alta	1,00	7,00	9,00	3,98	76%	IC=	0,1638237
Média	0,14	1,00	7,00	1,00	19%	RC=	28%
Baixa	0,11	0,14	1,00	0,25	5%		
A. Vetor	1,25	8,14	17,00	5,23	100%		

C2	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML	λ -Max=	3,04
Alta	1,00	3,00	5,00	2,47	64%	IC=	0,0192555
Média	0,33	1,00	3,00	1,00	26%	RC=	3%
Baixa	0,20	0,33	1,00	0,41	10%		
A. Vetor	1,53	4,33	9,00	3,87	100%		

C3	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML	λ -Max=	3,14
Alta	1,00	1,00	3,00	1,44	46%	IC=	0,0678054
Média	1,00	1,00	1,00	1,00	32%	RC=	12%
Baixa	0,33	1,00	1,00	0,69	22%		
A. Vetor	2,33	3,00	5,00	3,14	100%		

C4	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML	λ -Max=	3,18
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%	IC=	0,0913834
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%	RC=	16%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%		
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%		

C5	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML	λ -Max=	3,04
Alta	1,00	3,00	5,00	2,47	64%	IC=	0,0192555
Média	0,33	1,00	3,00	1,00	26%	RC=	3%
Baixa	0,20	0,33	1,00	0,41	10%		
A. Vetor	1,53	4,33	9,00	3,87	100%		

C6	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%

λ -Max=	3,18
IC=	0,0913834
RC=	16%

C7	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%

λ -Max=	3,18
IC=	0,0913834
RC=	16%

C8	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%

λ -Max=	3,18
IC=	0,0913834
RC=	16%

C9	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%

λ -Max=	3,1827668
IC=	0,0913834
RC=	16%

C10	Alta	Média	Baixa	A. Vetor	PML
Alta	1,00	5,00	7,00	3,27	71%
Média	0,20	1,00	5,00	1,00	22%
Baixa	0,14	0,20	1,00	0,31	7%
A. Vetor	1,34	6,20	13,00	4,58	100%

λ -Max=	3,1827668
IC=	0,0913834
RC=	16%

Tabela 6.5 – Matriz normalizada dos indicadores de Governança em Transportes.

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	Vetor	PML
C1	1,00	3,00	3,00	1,00	5,00	5,00	3,00	7,00	7,00	7,00	3,44	25%
C2	0,33	1,00	3,00	3,00	5,00	5,00	3,00	7,00	7,00	7,00	3,08	22%
C3	0,33	0,33	1,00	3,00	1,00	1,00	3,00	5,00	5,00	5,00	1,62	12%

C4	1,00	0,33	0,33	1,00	4,00	4,00	1,00	7,00	7,00	7,00	1,90	14%
C5	0,20	0,20	1,00	0,25	1,00	2,00	3,00	4,00	4,00	4,00	1,14	8%
C6	0,20	0,20	1,00	0,25	0,50	1,00	4,00	3,00	3,00	3,00	0,94	7%
C7	0,33	0,33	0,33	1,00	0,33	0,25	1,00	5,00	5,00	5,00	0,91	6%
C8	0,14	0,14	0,20	0,14	0,25	0,33	0,20	1,00	3,00	4,00	0,40	3%
C9	0,14	0,14	0,20	0,14	0,25	0,33	0,20	0,33	1,00	2,00	0,30	2%
C10	0,14	0,14	0,20	0,14	0,25	0,33	0,20	0,25	0,50	1,00	0,26	2%
Soma	3,83	5,83	10,27	9,93	17,58	19,25	18,60	39,58	42,50	45,00	14,00	100%

λ -Max=	11,58423
IC=	0,176025
RC=	12%

Para finalizar os cálculos da análise da percepção do respondente, foram combinadas as matrizes de comparação dos níveis de Supervisão Regulatória. Cada matriz de comparação dos indicadores foi multiplicada pelo vetor de prioridade. Após a realização desses cálculos, tem-se a Tabela 6.6 com a pontuação final obtida por cada nível de Supervisão Regulatória.

Tabela 6.6 – Matriz das Prioridades Médias Locais (PMLs) e Vetor de Prioridade Global (VPG).

Alternativas/Critérios	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	VPG
Alta Supervisão	0,76	0,64	0,46	0,71	0,64	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,67
Média Supervisão	0,19	0,26	0,32	0,22	0,26	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,24
Baixa Supervisão	0,05	0,10	0,22	0,07	0,10	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,09

O respondente, ao ter conhecimento dos resultados do MCDA, que somente dois indicadores apresentaram razão de consistência (RC) abaixo de 10%, prioridades estratégicas (3%) e plano de concessões (3%), recomendou que, para aperfeiçoar o questionário dos Executivos, explicasse com maiores detalhes o modelo de mensuração de cada indicador. Dessa forma, o questionário dos executivos captaria melhor a percepção dos respondentes. Além dos ajustes no questionário, a literatura (Cadena e Magro, 2015; Teixeira e Galves e Martins, 2012); Fontana, 2009) recomenda que o método MCDA seja aplicado a um número restrito de especialistas ou executivos.

Por fim, os fatores condicionantes da possível implementação no Brasil do modelo conceitual proposto, nesta tese, foram organizados no Quadro 6.4, abaixo, baseado na transcrição da entrevista que foi realizada em espanhol.

Quadro 6.4 – Análise SWOT da implementação do modelo conceitual de Supervisão Regulatória.

Ambiente externo		Ambiente interno	
Oportunidades		Forças	
✓	Discussão do papel dos órgãos de Supervisão Regulatória;	✓	Separação dos distintos papéis entre os atores institucionais do Sistema Regulatório Brasileiro;

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proposta de Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória para o Brasil; ✓ Passar confiança para os investidores estrangeiros; ✓ Contratação de Pessoal. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mudança Institucional: fase de transição; ✓ Coordenação do processo de mudança institucional; ✓ Transparência; ✓ Controle; ✓ Independência; ✓ Eficiência.
Ameaças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Captura; ✓ Corrupção; ✓ Assimetria de informação; ✓ Vontade política; ✓ Burocracia para aprovar as mudanças propostas no modelo conceitual; ✓ Possibilidade de atrasos nos projetos; ✓ Perda de atribuição de alguns órgãos; ✓ Dependência da Presidência da República. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidades de mudanças institucionais; ✓ Proposta de transformação da situação brasileira atual de forma radical; ✓ Desagregar tarefas; ✓ Disponibilidade de pessoal; ✓ Possibilidade de gerar mais burocracia.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado na entrevista do respondente.

Na visão do respondente, os fatores condicionantes relacionados com o ambiente externo que podem atrapalhar, em curto, médio e longo prazo, a implantação da proposta de modelo conceitual da tese, sistematizados nas dimensões do SWOT, são:

- Captura;
- Corrupção;
- Assimetria de informação;
- Vontade política;
- Burocracia para aprovar as mudanças propostas no modelo conceitual;
- Possibilidade de atrasos nos projetos;
- Perda de atribuição de alguns órgãos; e
- Dependência da Presidência da República.

Na visão do respondente, os fatores condicionantes relacionados com o ambiente interno que podem atrapalhar, a curto, médio e longo prazo, a implantação da proposta de modelo conceitual da tese, sistematizados nas dimensões do SWOT, são:

- Necessidades de mudanças institucionais;
- Proposta de transformação da situação brasileira atual de forma radical;
- Desagregar tarefas;
- Disponibilidade de pessoal; e
- Possibilidade de gerar mais burocracia.

Apesar dos fatores condicionantes apontados pelo respondente, esse modelo, na opinião dele, será uma oportunidade de debate no Brasil a respeito do papel institucional de um órgão de Supervisão Regulatória, de passar confiança aos investidores internacionais e de chamar a atenção para que pesquisas científicas sejam realizadas sobre o tema governança e Supervisão Regulatória. Além disso, destaca que a proposta tem vários pontos fortes, entre eles, a definição de competências e/ou papéis entre os atores institucionais do Sistema Regulatória Brasileiro, necessidade de mudança institucional, maior transparência e controle das propostas regulatórias e, por fim, debate da independência das agências reguladoras.

6.7. PERCEPÇÃO DOS ESPECIALISTAS, PROFISSIONAIS E ACADÊMICOS

Durante a realização do III Seminário Internacional de Mobilidade e Transportes, que teve como tema a visão integrada de mobilidade, uso e ocupação do solo, foi aplicado o questionário destinado aos participantes do congresso internacional que contava com especialistas, profissionais e acadêmicos do setor de transportes. Esse congresso internacional foi realizado entre 13 a 16 de outubro de 2015. O motivo da escolha desse congresso internacional foi devido à organização do congresso ter autorizado a coleta de dados durante a realização do evento. Além disso, era necessário validar o uso, no Brasil, dos indicadores de governança regulatória em transportes do estudo de Christie, Smith e Conroy (2013).

Ao todo, cinquenta e dois questionários foram aplicados. O perfil dos respondentes quando analisados pelas variáveis público-alvo e experiência na área de transportes (Quadro 6.5) revela que, do total de 31 acadêmicos, 21 têm experiência menor que 5 anos na área de transportes, 3, entre 5 a 10 anos e 2 acima de 10 anos. Do total de 14 profissionais, 4 experiência menor de 5 anos na área de transportes, 5 têm entre 5 e 10 anos e 4 têm acima de 10 anos. Do total de 2 especialistas, todos têm experiência na área de transportes acima de 10 anos. Dos dados, pode-se inferir que os acadêmicos têm a menor experiência na área de transportes, a maioria dos profissionais tem experiência acima de 5 anos e os especialistas, considerando o total de respondentes (52), são a maior experiência na área de transportes. Ressalta-se que o público-alvo é focado nos especialistas, profissionais e acadêmicos, mas, dos 52 respondentes, 5 estavam fora do escopo por indicar que não pertenciam ao público-alvo da tese.

Quadro 6.5 – Perfil dos respondentes por público-alvo e experiência na área de transportes.

Público-alvo	Experiência em Transportes				Total
	Não se aplica	< 5 anos	Entre 5 a 10 anos	> 10 anos	
Outros	4	0	1	0	5
Acadêmico	5	21	3	2	31
Profissional	1	4	5	4	14
Especialista	0	0	0	2	2
Total	10	25	9	8	52

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

O perfil dos respondentes, quando analisados a partir das variáveis público-alvo e formação (Quadro 6.6), indica que, do total de 52 respondentes, 31 são acadêmicos e 17 têm graduação e/ou especialização, 10 têm mestrado, 3 têm doutorado e um acadêmico tem pós-doutorado. Do total de 14 profissionais, 8 têm graduação e/ou especialização e 6 têm mestrado. Do total de 2 especialistas, todos têm doutorado. Nota-se que, do público-alvo, 42,3% têm concluído mestrado, doutorado ou pós-doutorado e que 48% têm graduação e/ou especialização. Ressalta-se que o público-alvo é focado nos especialistas, profissionais e acadêmicos, mas, dos 52 respondentes, 5 estavam fora do escopo por indicar que não pertenciam ao público-alvo da tese.

Quadro 6.6 – Perfil dos respondentes por público-alvo e formação.

Público-alvo	Formação					Total
	Não se aplica	Graduação/Especialização	Mestrado	Doutorado	Pós-doutorado	
Outros	4	1	0	0	0	5
Acadêmico	0	17	10	3	1	31
Profissional	0	8	6	0	0	14
Especialista	0	0	0	2	0	2
Total	4	26	16	5	1	52

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

O perfil dos respondentes, quando analisados a partir das variáveis público-alvo e atuação na área de transporte terrestres (Quadro 6.7), mostra que, do total de 52 respondentes, 27 acadêmicos não têm atuação na área de transporte terrestres e representam a maioria. Dos 14 profissionais, 12 têm atuação na área de transporte terrestres e representam a maioria. Em relação aos especialistas, 2 têm atuação na área de transporte terrestres. Os dados revelam que a maioria, (30) dos respondentes, não tem atuação na área de transporte terrestres, porém atuam mais seguintes áreas: Transporte Urbano; Aviação; Transporte Rodoviário; Setor

Elétrico; Logística Empresarial; Arquitetura e Urbanismo; Motorista Privado; Infraestrutura/Pavimento; Sinalização e Segurança Viária; Metroviário; Processo Legislativo; Design; Redes; Marketing; e Engenharia de Produção.

Quadro 6.7 – Perfil dos respondentes por público-alvo e atuação na área de transportes terrestres.

Público-alvo	Atuação na área de Transportes Terrestres			Total
	Não se aplica	SIM	NÃO	
Outros	3	1	1	5
Acadêmico	0	4	27	31
Profissional	0	12	2	14
Especialista	0	2	0	2
Total	3	19	30	52

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

A maioria dos especialistas, profissionais e acadêmicos, em média 88%, (Quadro 6.8) consideram que os Indicadores de Governança Regulatória (Institucional, Prioridades Estratégicas, Execução do Orçamento, Eficiência do Gasto, Plano de Concessões, Divulgação, Sustentabilidade, Acesso à Informação, Regras para nomeação de Diretores e Prestação de Contas), construídos pelos pesquisadores Christie, Smith e Conroy (2013) podem ser aplicados no Brasil.

Quadro 6.8 – Opinião dos respondentes sobre a aplicabilidade dos indicadores de governança regulatória no Brasil.

Indicadores	Público Alvo								Média	
	Outros		Acadêmico		Profissional		Especialista			
	N	%	N	%	N	%	N	%		
Institucional	NA	0	0%	3	9,70%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	5	100%	25	80,60%	14	100,00%	2	100%	95%
	NÃO	0	0%	3	9,70%	0	0,00%	0	0%	2%

Prioridades Estratégicas	NA	0	0%	2	6,50%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	5	100%	26	83,90%	13	92,90%	2	100%	94%
	NÃO	0	0%	3	9,70%	1	7,10%	0	0%	4%
Execução do Orçamento	NA	0	0%	3	9,70%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	4	80%	24	77,40%	14	100,00%	2	100%	89%
	NÃO	1	20%	4	12,90%	0	0,00%	0	0%	8%
Eficiência do Gasto	NA	0	0%	2	6,50%	1	7,10%	0	0%	3%
	SIM	5	100%	24	77,40%	13	92,90%	2	100%	93%
	NÃO	0	0%	5	16,10%	0	0,00%	0	0%	4%
Plano de Concessões	NA	0	0%	2	6,50%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	5	100%	26	83,90%	14	100,00%	2	100%	96%
	NÃO	0	0%	3	9,70%	0	0,00%	0	0%	2%
Divulgação	NA	0	0%	3	9,70%	1	7,10%	0	0%	4%
	SIM	4	80%	25	80,60%	12	85,70%	2	100%	87%
	NÃO	1	20%	3	9,70%	1	7,10%	0	0%	9%
Sustentabilidade	NA	0	0%	2	6,50%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	3	60%	23	74,20%	13	92,90%	2	100%	82%
	NÃO	2	40%	6	19,40%	1	7,10%	0	0%	17%
Acesso à Informação	NA	0	0%	4	12,90%	0	0,00%	0	0%	3%
	SIM	5	100%	23	74,20%	13	92,90%	2	100%	92%
	NÃO	0	0%	4	12,90%	1	7,10%	0	0%	5%
Regras para Nomeação de Diretores	NA	0	0%	2	6,50%	1	7,10%	0	0%	3%
	SIM	3	60%	22	71,00%	12	85,70%	2	100%	79%
	NÃO	2	40%	7	22,60%	1	7,10%	0	0%	17%
Prestação de Contas	NA	0	0%	3	9,70%	0	0,00%	0	0%	2%
	SIM	4	80%	24	77,40%	13	92,90%	1	50%	75%
	NÃO	1	20%	4	12,90%	1	7,10%	1	50%	23%
Média Total									NA 3%	
									SIM 88%	
									NÃO 9%	

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

Em média, os indicadores Prestação de Contas (23%), Regras Para Nomeação De Diretores (17%) e Sustentabilidade (17%) receberam os maiores percentuais de não concordância de aplicabilidade no Brasil. Ressalta-se que os especialistas, profissionais e acadêmicos que não concordam com a aplicação dos indicadores no Brasil apresentaram os motivos ou fatores condicionantes, conforme registro dos relatos a seguir:

(Respondente 6): “Neste País, não podemos confiar nas decisões governamentais, vide mensalão, lava-Jato, etc. Onde há corrupção é porque não há transparência nos

dados, projetos, planos, nas licitações e obras. Caso sejam aplicados, não serão confiáveis”

(Respondente 8): “Há exemplos, em diversos setores públicos, que um possível quadro técnico inviabilizaria o transcorrer natural do órgão”.

(Respondente 14): “Falta de compromisso político com a transparência e o bem-estar comum”.

(Respondente 20): “A previsão de orçamento é algo complexo e político não sendo assim cabível a previsão, mas, sim, apenas uma simples aprovação balizada tecnicamente; assim orçamento não tem prioridade de previsão, mas apenas aprovação. Plano de Concessões: acredito que o plano de concessões deve ser revisado pois não aponta para indicadores, mas para uma maior transparência, e que vejo que o importante dos indicadores é demonstrar e passar a real ideia desta e não a exposição completa, ficando então a tarefa de traçar parâmetros para controle e visão geral do Plano de Concessões desse indicador e não a visão total. Divulgação: acredito que a divulgação é muito importante, mas a simples divulgação não é um indicador, mas sim o comportamento desta divulgação, por exemplo, a totalidade divulgada, a vastidão atendida do público-alvo, dentre outros. Em resumo, acho que os indicadores podem ser realizados para qualquer situação, mas parece que os indicadores apontados aqui estão mais para um plano de ação em governança regulatória que para relação de indicadores”

(Respondente 23): “Creio que a concessão do transporte público para empresas é algo que beneficia apenas os empresários. São altas taxas repassadas aos cidadãos e um serviço precário. Se há lucro, se há disputa entre empresas para conseguirem tal concessão, porque o poder público não cria uma empresa pública para administrar os serviços de transportes públicos de forma direta?”.

(Respondente 26): “Infelizmente, no Brasil, existe uma pseudopriorização de projetos que se baseiam em critérios objetivos. Isso porque muitas escolhas de projetos têm cunho político e muitas vezes sem observar a viabilidade de técnica”.

(Respondente 30): “Os indicadores podem ser aplicados, porém não seriam de todos que obteríamos respostas, por exemplo, a execução do orçamento, visto que, no Brasil, a questão política é levada em 1.º grau”.

(Respondente 32): “Ausência de legislação sobre o assunto”.

(Respondente 35): “Corrupção, péssima gestão”.

(Respondente 41): “Teríamos de vencer os problemas de nepotismo para que esta etapa fosse eficiente. Não sei como essas regras não seriam burladas”.

(Respondente 47): “Falta critério objetivo político para estabelecer políticas objetivas em transporte. Há uma carência técnica nas decisões de política de transporte”.

(Respondente 49): “Porque é uma questão que não teria haver com o assunto”;

(Respondente 51): “Indicador difícil de ser mensurado”.

(Respondente 52): “Auditores internos sim, não para auditores externos”.

Em resumo, os motivos ou fatores condicionantes que os Especialistas, Profissionais e Acadêmicos apontam para justificar a não concordância, baseado nos trechos acima, são:

- Forte dependência de decisões governamentais;
- Corrupção;
- Falta de transparência;

- Falta de quadros técnicos capacitados;
- Vontade política;
- Efetividade da divulgação dos indicadores;
- Ausência de legislação; e
- Gestão pública ineficiente.

No Quadro 6.9, consta a opinião dos Especialistas, Profissionais e Acadêmicos a respeito da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória. Na visão deles, os indicadores que são mais importantes são o Institucional e as Prioridades Estratégicas, ambos empatados em primeiro lugar, e o indicador menos importante é o indicador Regras para Nomeação dos Diretores, que ficou na última posição. Os indicadores Execução do Orçamento e Eficiência do Gasto empataram na segunda posição. O indicador Sustentabilidade ficou na quarta posição. O indicador Prestação de Contas ficou na quarta posição. O indicador Acesso à Informação ficou na sétima posição. Os indicadores Plano de Concessões e Divulgação empataram na oitava posição.

Quadro 6.9 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória.

Estatísticas	Institucional	Prioridades Estratégicas	Execução do Orçamento	Eficiência do Gasto	Plano de Concessões	Divulgação	Sustentabilidade	Acesso à Informação	Regras para nomeação de Diretores	Prestação de Contas
Erro padrão	0,47	0,38	0,35	0,31	0,36	0,39	0,39	0,40	0,41	0,36
Moda	1,00	1,00	2,00	2,00	8,00	8,00	4,00	7,00	10,00	6,00
Média	6,06	3,16	3,48	3,23	6,61	6,23	4,23	5,90	6,77	4,97
Desvio Padrão	3,42	2,73	2,52	2,23	2,63	2,84	2,79	2,86	2,95	2,59

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

Na questão 3 do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos, os dados foram analisados baseados na metodologia AHP, visto que o objetivo foi ter uma resposta mais robusta sobre a priorização dos Indicadores de Governança Regulatória. Dos 52 respondentes, dois questionários não foram considerados porque os respondentes deixaram essa questão em branco. Considerando que o perfil dos respondentes (**Quadro 6.5**, **Quadro 6.6** e **Quadro 6.7**) é heterogêneo, a literatura sobre AHP (Moreira e Santos, 2003; Kneib *et al.*, 2011; Martins, Souza e Barros, 2009; Fontana, 2009) explica que pode ser um dos motivos da baixa consistência das respostas (**Tabela 6.7**), ou seja, a robustez do método não está

relacionada com a quantidade de respondentes, mas com qualidade das respostas e com a *expertise* dos respondentes.

Tabela 6.7 – Resumo das Razão de Consistência (RC) individuais das respostas dos especialistas, profissionais e acadêmicos.

P	RC	P	RC	P	RC	P	RC	P	RC
P1	0,44	P11	0,74	P21	0,51	P31	0,15	P41	0,33
P2	0,00	P12	0,00	P22	0,47	P32	0,84	P42	0,07
P3	0,56	P13	1,50	P23	0,67	P33	0,17	P43	0,15
P4	0,37	P14	0,27	P24	0,46	P34	0,00	P44	0,15
P5	0,30	P15	0,07	P25	0,32	P35	0,34	P45	0,15
P6	0,53	P16	0,17	P26	0,46	P36	0,17	P46	0,52
P7	0,22	P17	0,12	P27	1,27	P37	0,17	P47	0,24
P8	0,00	P18	0,21	P28	0,18	P38	0,33	P48	1,08
P9	0,00	P19	0,00	P29	0,78	P39	0,12	P49	0,26
P10	0,59	P20	0,35	P30	0,29	P40	0,54	P50	0,40

Fonte: elaborada pelo autor, baseada nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

Nota: P – Respondentes do questionário para especialistas, profissionais e acadêmicos
RC – Razão de consistência

Nas **Figura 6.6** e **Figura 6.7** consta a análise conjunta da opinião dos especialistas, profissionais e acadêmicos a respeito da ordem de prioridades dos Indicadores de Governança Regulatória com aplicação da metodologia AHP e uso do *software Expert Choice*. Na visão deles, o indicador a ser priorizado é Prestação de Contas seguido de Sustentabilidade e, por último, o indicador Institucional; porém, esse resultado deve ser analisado com cautela, visto que, conforme demonstrado na **Tabela 6.7** a maioria das respostas estão acima do padrão de consistência recomentado por Saaty (2008) que é menor ou igual a 0,10.

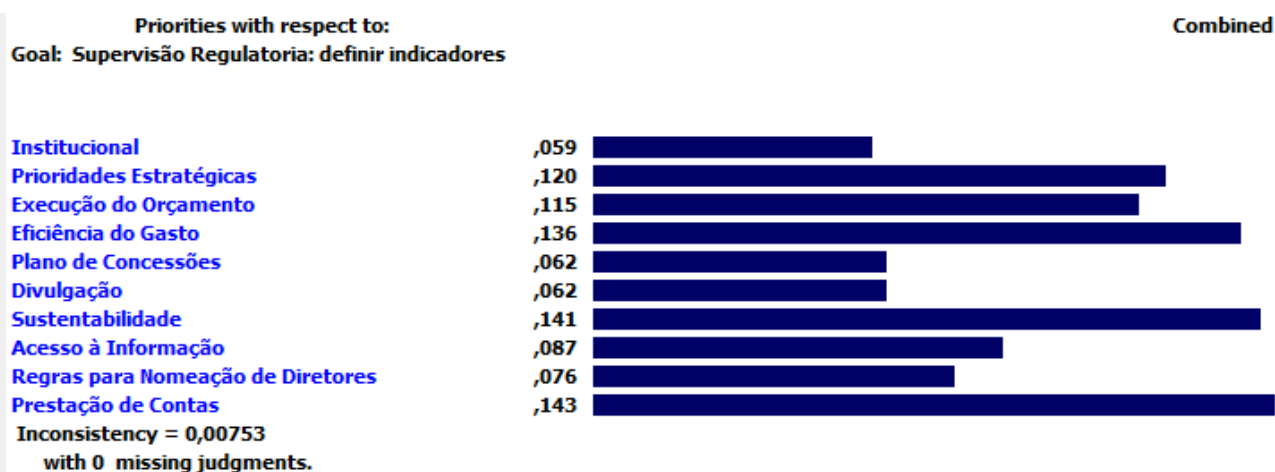


Figura 6.6 – Resultado da AHP dos especialistas, profissionais e acadêmicos sobre as prioridades dos indicadores. Fonte: elaborada pelo autor, baseada nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos.

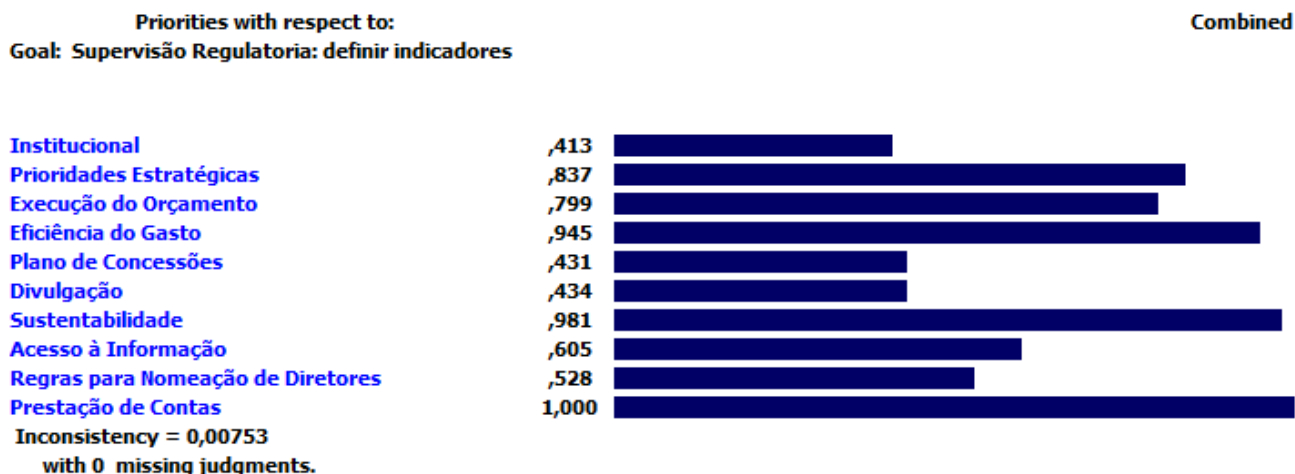


Figura 6.7 – Resultado normalizado da AHP dos especialistas, profissionais e acadêmicos sobre as prioridades dos indicadores.

Fonte: elaborada pelo autor, baseada nos dados do questionário aplicado aos especialistas, profissionais e acadêmicos

6.8. ENTREVISTA COM EXECUTIVOS

Nesta parte do estudo, é apresentada a análise resultante das entrevistas com os executivos. Esses executivos foram convidados, seguindo a metodologia do estudo, por representarem órgãos ou entidades sugeridas no modelo conceitual proposto. Esse modelo conceitual prevê um *Board* Consultivo Independente para área de transportes, que terá sete membros:

- a) um representante da Casa Civil da Presidência da República;
- b) um representante do Ministério da Fazenda;
- c) um representante do Ministério do Planejamento;
- d) um representante da ANTT;
- e) um representante das Concessionárias (Confederação Nacional dos Transportes (CNT));
- f) um representante dos Usuários (Ministério Público Federal (MPF));
- g) um representante da Academia (Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET)).

Ressalta-se que o processo de impedimento da presidenta afastada, em 12 de maio de 2016, Dilma Vana Rousseff, foi uma limitação da pesquisa, visto que, para confirmar as entrevistas com os executivos listados acima, foi necessário aguardar a conclusão da primeira fase do processo de impedimento. Apesar das dificuldades para confirmar as entrevistas, cinco entrevistas foram realizadas.

Os executivos foram informados, por meio de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da UnB e não tem fins lucrativos bem como que não terão direito a nenhuma remuneração referente à pesquisa em tela. Foram informados, também, que os resultados poderão ser divulgados por meio de livros, revistas, artigos, eventos científicos e na *web*. Estão cientes que, de acordo com o código de ética em pesquisa, os nomes dos participantes não serão divulgados e que os dados coletados serão utilizados apenas como banco de dados para análise da pesquisa de doutorado em tela.

O perfil dos respondentes, quando analisado pelas variáveis função recorrente e experiência profissional (**Quadro 6.10**) revela que do total de 5 executivos, um tem experiência profissional abaixo de 10 anos, dois têm experiência profissional entre 10 a 25 anos e dois têm experiência profissional acima de 25 anos. A partir dos dados pode-se inferir que a maioria dos executivos têm experiência profissional acima de 10 anos. Outra informação relevante é que na maior parte dos anos eles estiveram em envolvidos com cargos de presidência, direção-geral, coordenação ou gerência.

Quadro 6.10 – Perfil dos executivos por função recorrente e experiência profissional.

		Experiência Profissional			Total
		< 10 anos	Entre 10 e 25 anos	> 25 anos	
Função Recorrente	Presidência/Diretor-Geral	0	1	0	1
	Coordenação/Gerência	1	1	1	3
	Outras	0	0	1	1
Total		1	2	2	5

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos

No **Quadro 6.11**, consta a opinião dos executivos a respeito da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória. Na visão deles, o indicador que é mais importante é o Institucional, que ficou em primeiro lugar, e os indicadores menos importante são os indicadores Sustentabilidade e Regras para Nomeação de Diretores, que ficaram na última posição. Os indicadores Prioridades Estratégicas e Plano de Concessões empataram na segunda posição. O indicador Eficiência do Gasto ficou na terceira posição. O indicador Divulgação ficou na quarta posição. O indicador Prestação de Contas ficou na sexta posição. O indicador Execução do Orçamento ficou na sétima posição. O indicador Acesso à Informação ficou na nova posição.

Quadro 6.11 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Indicadores de Governança Regulatória.

Estatísticas	Institucional	Prioridades Estratégicas	Execução do Orçamento	Eficiência do Gasto	Plano de Concessões	Divulgação	Sustentabilidade	Acesso à Informação	Regras para nomeação de Diretores	Prestação de Contas
Média	3	2	7	5	4	7	7	8	5	6
Mediana	2	2	7	4	4	6	6	9	4	6
Moda	1	2	7	3	2	5	10	9	10	6
Desvio Padrão	3	1	1	2	2	2	3	1	4	3
Mínimo	1	1	5	3	2	5	4	7	1	1
Máximo	8	3	8	7	7	10	10	9	10	9

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos

A maioria dos executivos, em média 57,78% (**Quadro 6.12**), considera que os Indicadores de Governança Regulatória (Institucional, Prioridades Estratégicas, Execução do Orçamento, Eficiência do Gasto, Plano de Concessões, Divulgação, Sustentabilidade, Acesso à Informação, Regras para Nomeação de Diretores e Prestação de Contas), construídos pelos pesquisadores Christie, Smith e Conroy (2013), podem ser aplicados no Brasil; porém, esse percentual foi menor que o percentual da maioria dos especialistas, profissionais e acadêmicos, em média, 88% de concordância. A partir da análise desses dados, pode-se inferir que os executivos são mais realistas que os especialistas, profissionais e acadêmicos.

Quadro 6.12 – Opinião dos executivos sobre a aplicabilidade dos Indicadores de Governança Regulatória no Brasil.

Indicadores		PR/DG		CG		Outras		Média
		N	%	N	%	N	%	
Institucional	SIM	0	0,00%	2	66,70%	1	100,00%	55,57%
	NÃO	1	100,00%	1	33,30%	0	0,00%	44,43%
Prioridades Estratégicas	SIM	0	0,00%	2	66,70%	1	100,00%	55,57%
	NÃO	1	100,00%	1	33,30%	0	0,00%	44,43%
Execução do Orçamento	SIM	0	0,00%	2	66,70%	0	0,00%	22,23%
	NÃO	1	100,00%	1	33,30%	1	100,00%	77,77%
Eficiência do Gasto	SIM	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
	NÃO	1	100,00%	3	100,00%	1	100,00%	100,00%
Plano de Concessões	SIM	1	100,00%	3	100,00%	1	100,00%	100,00%
	NÃO	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Divulgação	SIM	0	0,00%	2	66,70%	1	100,00%	55,57%
	NÃO	1	100,00%	1	33,30%	0	0,00%	44,43%
Sustentabilidade	SIM	1	100,00%	1	33,30%	0	0,00%	44,43%
	NÃO	0	0,00%	2	66,70%	1	100,00%	55,57%
Acesso à Informação	SIM	1	100,00%	2	66,70%	1	100,00%	88,90%
	NÃO	0	0,00%	1	33,30%	0	0,00%	11,10%
Regras para Nomeação de Diretores	SIM	0	0,00%	2	66,70%	1	100,00%	55,57%
	NÃO	1	100,00%	1	33,30%	0	0,00%	44,43%
Prestação de Contas	SIM	1	100,00%	3	100,00%	1	100,00%	100,00%
	NÃO	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Média Total							SIM	57,78%
							NÃO	42,22%

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos

Nota: PR – Presidência; DG – Diretor Geral; C – Coordenação; G – Gerência

Os indicadores Eficiência do Gasto (100%) e Execução do Orçamento (77,77%) receberam os maiores percentuais de não concordância de aplicabilidade no Brasil. Ressalta-se que os executivos que não concordaram com a aplicação dos indicadores no Brasil apresentaram os motivos ou fatores condicionantes, conforme Quadro 6.13 a seguir:

Quadro 6.13 – Opinião dos executivos sobre a não aplicabilidade dos indicadores no Brasil.

Indicadores	Motivo ou Fator Condicionante para NÃO aplicação
Institucional	“Os mandatos e as responsabilidades não são claros.” (Executivo C) “Muito pouco claro, agência depende e se subordina ao governo.” (Executivo E)
Prioridades Estratégicas	“Política pouco integrada.” (Executivo C) “Não é forte, mas há muita influência política, sem base em uma visão de longo prazo alinhada.” (Executivo E)
Execução do Orçamento	“Política de contingenciamento dos recursos limita a execução financeira, principalmente em despesas e investimentos, afetando e afastando a execução dos planos.” (Executivo B) “A execução orçamentária costuma ser diferente da previsão orçamentária.” (Executivo D)
Eficiência do Gasto	“Não temos dados disponíveis para isso no curto prazo. É necessário desenvolver estatísticos para monitorar.” (Executivo A) “Inexistem indicadores de custo-benefício que permitam avaliar a eficiência.” (Executivo B) “Não se vê estudos de eficiência” (Executivo D)
Divulgação	“O próprio governo não conhece o custo real.” (Executivo C)
Sustentabilidade	“Necessidade de reforma no sistema de competências e gestão de dados para depois avaliar sustentabilidade.” (Executivo A) “Não há recursos, suficientes para os órgãos do governo promoverem a manutenção da infraestrutura de transportes terrestres.” (Executivo D)
Acesso à Informação	“Diferença entre gasto efetivo e necessidade de gasto. É necessário informar o gasto efetivo.” (Executivo C)
Regras para Nomeação de Diretores	“Há apenas requisitos previstos em lei, mas a escolha é subjetiva e de responsabilidade do Presidente da República.” (Executivo B)

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos.

No que se refere à opinião dos executivos, a respeito de que nível de Supervisão Regulatória que o modelo proposto pode apresentar caso seja implementado na realidade brasileira (Quadro 6.14), é possível inferir que, em curto prazo, será de Baixa Supervisão, depois avançando para Média Supervisão até em longo prazo se consolidando em Alta Supervisão.

Quadro 6.14 – Estatísticas descritivas da ordem de importância dos Níveis de Supervisão Regulatória.

Estatísticas	Alta Supervisão	Média Supervisão	Baixa Supervisão
Média	2,6	2,0	1,4
Mediana	3,0	2,0	1,0
Moda	3,0	2,0	1,0
Desvio Padrão	0,9	0,0	0,9
Mínimo	1,0	2,0	1,0
Máximo	3,0	2,0	3,0

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos.

Considerando a contribuição do pré-teste, em que o respondente, acadêmico do setor de infraestrutura de transportes que tem experiência como executivo do setor de transportes, considerou como mais importantes para a realidade brasileira a observância dos indicadores Institucional e Prioridades Estratégicas, esses dois indicadores, também, foram escolhidos pelos especialistas, profissionais e acadêmicos consultados, mas os executivos incluem nesta

lista, além dos dois indicadores já mencionados, o indicador Plano de Concessões, que, na opinião deles, recebeu 0% de não aplicabilidade. Então, esses três indicadores devem ser observados pelos tomadores de decisão como estratégicos para a política regulatória de infraestrutura de transportes terrestres no Brasil (Quadro 6.15).

Quadro 6.15 – Comparação entre a percepção de respondentes

Indicadores		Média EPA	Média EXE
Institucional	NA	2%	0,00%
	SIM	95%	55,57%
	NÃO	2%	44,43%
Prioridades Estratégicas	NA	2%	0,00%
	SIM	94%	55,57%
	NÃO	4%	44,43%
Execução do Orçamento	NA	2%	0,00%
	SIM	89%	22,23%
	NÃO	8%	77,77%
Eficiência do Gasto	NA	3%	0,00%
	SIM	93%	0,00%
	NÃO	4%	100,00%
Plano de Concessões	NA	2%	0,00%
	SIM	96%	100,00%
	NÃO	2%	0,00%
Divulgação	NA	4%	0,00%
	SIM	87%	55,57%
	NÃO	9%	44,43%
Sustentabilidade	NA	2%	0,00%
	SIM	82%	44,43%
	NÃO	17%	55,57%
Acesso à Informação	NA	3%	0,00%
	SIM	92%	88,90%
	NÃO	5%	11,10%
Regras para Nomeação de Diretores	NA	3%	0,00%
	SIM	79%	55,57%
	NÃO	17%	44,43%
Prestação de Contas	NA	2%	0,00%
	SIM	75%	100,00%
	NÃO	23%	0,00%
Média Total	NA	3%	0,00%
	SIM	88%	57,78%
	NÃO	9%	42,22%

Nota: NA – Não se aplicada; EPA – especialista, profissionais e acadêmicos; EXE – executivos.

Em resumo, os respondentes chamaram a atenção para a importância da clareza das competências e responsabilidades dos atores institucionais do setor de transportes. Eles reforçaram que, sem coerência e priorização nos projetos e processos do setor de transportes, será difícil convencer o mercado a investir em infraestrutura de transportes no Brasil. Além

disso, destacaram que o plano de concessões deve ser divulgado incluindo todas as informações necessárias para a avaliação do controle social.

Após concluir a apresentação do perfil e a opinião dos executivos sobre a adoção de indicadores de governança regulatória no Brasil, será descrita a síntese das entrevistas que foram utilizadas para validar o modelo conceitual proposto nesta tese. A entrevista com o executivo da CNT, nomeadamente Executivo A, foi realizada em 17 de junho de 2016, no edifício sede da organização. A entrevista foi gravada, e o conteúdo foi transcrito, conforme consta no Apêndice 6. Observa-se, pelo perfil da entrevistada, que ela é economista, mestre e doutoranda em Economia Aplicada, tem a faixa etária menor que 35 anos e experiência profissional menor que 10 anos. A contribuição da entrevista com a entrevistada para a crítica do modelo conceitual proposto pode ser resumida nos seguintes tópicos.

- Sistema Regulatória: destaca-se a oportunidade de representar uma reestruturação das definições de competências dos atores institucionais envolvidos na área de transportes.
- Participação Social: ficou evidente no modelo proposto que a participação da sociedade é um ponto crucial. Ressalta-se que a não participação da iniciativa privada e da sociedade civil é um risco muito grande para as propostas que estão em discussão, por exemplo, o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) previsto na MP 727.
- Planejamento: as propostas de modelos para o setor de transportes devem pensar necessariamente em todos os meios de transportes, por isso se ressalta a importância de pensar em sistema de governança porque não se pode pensar no transporte separado, sendo este um erro adotado no Brasil durante muito tempo.
- Agências Reguladoras: a questão da independência das agências é um tema que deve entrar na agenda política, mas, se o governo continuar enxergando as agências reguladoras como extensão dos ministérios, estas não irão focar regulamentação e fiscalização. Dessa forma, não faz sentido a função de planejar e executar a política pública.
- PPI (MP 727): perceber-se que o PPI tem uma proposta de certa forma alinhada com a proposta desta tese. Considerando o momento econômico que o Brasil está passando, são bem-vindas essas iniciativas. Porém, o PPI não pode caminhar para o que aconteceu com a EPL, o enfraquecimento da proposta com a saída do principal político que estava à frente. Isso é uma ameaça, visto que, se a proposta for excessivamente nominal, é um problema, devendo ser uma proposta política.

- Ministério do Transporte: o Brasil necessita voltar a pensar o transporte como um todo, como foi na época do GEIPOT. Se o Ministério dos Transportes não estiver previsto na proposta desta tese ou até no PPI, mais uma vez o Brasil terá planejamentos distintos para o transporte.
- *Benchmarking* Internacional: as experiências internacionais com a regulação do setor de transportes são realidades muito diferentes da brasileira. Eles têm recursos diferentes, estruturas culturais e governamentais diferentes, então a definição de indicadores deve refletir a realizada brasileira, apesar de as concessões de transportes poderem ser trabalhadas com alguns indicadores interessantes para avaliar a qualidade do serviço prestado. É interessante que as agências trabalhem com indicadores, mas, ao mesmo tempo, não aprender sem conhecer boas práticas.

A entrevista com o executivo da Presidência da República (PR), nomeadamente Executivo B, foi realizada em 21 de junho de 2016, no Palácio do Planalto, Casa Civil, Anexo III-A. A entrevista foi gravada, e o conteúdo foi transcrito, conforme consta no Apêndice 6. Observa-se, pelo perfil do entrevistado, que o Executivo B é economista, administrador e mestre em Economia, tem a faixa etária acima de 50 anos e experiência profissional maior que 25 anos. A contribuição da entrevista com o Executivo B para a crítica do modelo conceitual proposto pode ser resumida nos seguintes tópicos.

- Burocracia de Médio Escalão: existe grande resistência de diretores e servidores das carreiras de regulação nas agências quando o tema é Supervisão da Regulação. Os burocratas de médio escalão são profissionais experientes, com formação superior e conhecedores das boas práticas regulatórias internacionais, mas eles têm uma reação forte a qualquer proposta de criação de um órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, na visão deles, a Supervisão Regulatória é uma forma de tolher ou limitar a autonomia das agências reguladoras.
- Modelo de Supervisão Regulatória: quando se fala em eventualmente replicar algum modelo internacional de Supervisão Regulatória no Brasil ou alguma instituição semelhante, os gestores reagem negativamente, afirmando que uma proposta como essa vai contribuir para interferir na autonomia das agências e pode representar a captura regulatória pelo governo das atribuições das agências.
- PRO-REG: em 2016, a presidenta afastada, Dilma Vana Rousseff, promoveu a transferência das competências da coordenação do PRO-REG da Casa Civil para o

Ministério do Planejamento. Desde que assumiu a presidência, o PRO-REG foi esvaziando em termos de apoio institucional da autoridade máxima do País.

- Conselho de Supervisão Regulatória: chegou-se a construir uma proposta no âmbito do PRO-REG de um conselho de supervisão não exatamente ao proposto pela tese, mas tinha uma proposta de ampliar o escopo e atuação do PRO-REG. Além disso, houve uma proposta de ampliação do conselho consultivo permitindo uma maior representação da sociedade e da academia, ou seja, uma proposta de conselho consultivo temático. Dessa forma, haveria maior representação dos setores regulados, como, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Transportes, Universidades, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério Público, Tribunal de Contas da União e entidade de representação dos consumidores.
- PPI (MP 727): no atual governo do presidente interino, Michel Miguel Elias Temer Lulia, há uma orientação no sentido de a Casa Civil da Presidência da República resgatar a coordenação do PRO-REG e, de forma complementar e cooperativa, atuar junto com a secretaria executiva do PPI. Ficou evidente o desejo de melhoria e fortalecimento do sistema regulatório nacional. O cenário político sinaliza de forma positiva para propostas que tenham maior participação da sociedade juntamente com o setor privado.

A entrevista com o executivo da Presidência da República (PR), nomeadamente Executivo C, foi realizada em de junho de 2016, no Palácio do Planalto, Casa Civil, Anexo III-A. A entrevista foi gravada, e o conteúdo foi transcrito, conforme consta no Apêndice 6. Observa-se, pelo perfil do entrevistado, que o Executivo C é economista e administrador, mestre em Economia e doutorando em Administração Pública, tem a faixa etária entre 35 a 50 anos e, experiência profissional entre 10 a 25 anos. A contribuição da entrevista com o Executivo C para a crítica do modelo conceitual proposto pode ser resumida nos seguintes tópicos.

- Agência Reguladora: falta na legislação regulatória clareza das atribuições da agência reguladora e do Estado na formulação da política regulatória. A questão da autonomia das agências reguladoras vai além do simples ato de exercer a atividade regulatória. As agências não têm êxito no fazer cumprir das regulamentações porque um dos aspectos relevantes da crítica é de que o regulador identifique o gargalo, aplique ao responsável uma multa e não se consegue fazer cumprir porque há uma judicialização do processo.

Então, a autonomia não é somente financeira e orçamentária, inclui, também, a capacidade de fazer cumprir a regulamentação.

- Política Regulatória: ao se avaliar a proposta desta tese, o aspecto relevante é exatamente a definição como deve atuar a Supervisão Regulatória. Essa questão deve ser analisada à luz da meso-política. O que precisa ficar bem claro para os atores institucionais é que a Supervisão Regulatória não tem o papel de supervisionar a agência reguladora, mas o ambiente regulatório como um todo, inclusive as relações do executivo com a agência.
- Capacitação: usando uma metáfora, as agências reguladoras brasileiras foram esqueletos que nasceram sem músculos. Os músculos representam a carreira de pessoal das agências, os Burocratas de Médio Escalão (BME). O especialista ou analista em regulação demanda por capacitação, porém nas academias brasileiras não tinham cursos voltados à regulação que capacitassem e permitissem que o órgão regulador recrutasse efetivamente especialista em regulação. Institucionalmente as agências são frágeis. Elas são frágeis porque não têm material humano capacitado para os desafios regulatórios que lhes foram impostos. Esse foi o grande desafio do PRO-REG, que contribuiu capacitando os quadros das agências em regulação.
- Inovação: as experiências inovadoras internacionais que podem se reproduzir na realidade brasileira necessitam mudar a cultura nacional e mudar as instituições. A questão do isomorfismo a partir de padrões de referência de organismos internacionais é a parte normativa. O processo de reforma regulatória no Brasil é um misto de isomorfismo coercitivo (pressão externa que influencia as mudanças institucionais) e mimetismo institucional (refere-se à influência do quadro de pessoal nas mudanças institucionais). Se é a moda na maioria dos países, então se deve seguir. Agora, tem uma cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI) que contempla uma série de requisitos e, então, tem-se de aprimorar de cima para baixo. Em síntese, a necessidade do Brasil, presente em fóruns internacionais, impõe o uso de determinados modelos internacionais.

A entrevista com o executivo do Ministério Público Federal (MPF), nomeadamente Executivo D, foi realizada em 21 de junho de 2016, no edifício-sede da Procuradoria-Geral da República (PGR). A entrevista foi gravada, e o conteúdo foi transcrito, conforme consta no Apêndice 6. Observa-se, pelo perfil do entrevistado, que o Executivo D é advogado e mestre em Direito,

tem a faixa etária acima de 50 anos e, experiência profissional acima de 25 anos. A contribuição da entrevista com o Executivo D para a crítica do modelo conceitual proposto pode ser resumida nos seguintes tópicos.

- **Participação Social:** se por um lado existe deficiências do órgão regulador em proporcionar a efetividade da participação da sociedade no debate regulatório, por outro, a sociedade brasileira não tem uma reação efetiva quando chamada a participar nas audiências e consultas públicas. Deve-se incluir essa crítica à sociedade no debate, visto que a sociedade realmente não tem muito interesse ou não tem uma cultura de participação. Na verdade, falta uma cultura de participação, de se impor, de querer ser ouvida efetivamente. Então, em termos de contribuição, a sociedade é apática no sentido de participar e fazer valer seus direitos de usuários e suas demandas. No Brasil, aqui e ali se vê uma participação maior;
- **Supervisão Regulatória:** as agências reguladoras têm autonomia e isso é um princípio fundamental. A proposta da tese, em questão, propõe a criação de um órgão que vai supervisionar a atuação das agências reguladoras; na verdade, isso pode transformar esse órgão em um definidor de procedimentos e de certa forma acaba cerceando a autonomia da agência. É preciso exercer a fiscalização das agências reguladoras? Talvez o caminho fosse obrigar as agências reguladoras, uma vez por ano, a prestar contas das suas ações ao congresso nacional.

A entrevista com o executivo do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), nomeadamente Executivo E, foi realizada em 27 de junho de 2016, no edifício-sede da ANTT. A entrevista foi gravada, e o conteúdo foi transcrito, conforme consta no Apêndice 6. Observa-se, pelo perfil do entrevistado, que o Executivo E é engenheiro e administrador, além de mestre em *Business*, tem a faixa etária entre 35 e 50 anos e experiência profissional entre 10 e 25 anos. A contribuição da entrevista com o Executivo E para a crítica do modelo conceitual proposto pode ser resumida nos seguintes tópicos.

- **Sistema Regulatório:** no Brasil, as empresas querem resolver os conflitos pedindo ajuda ao governo. Nos Estado Unidos, isso não existe, as empresas resolvem essas questões entre elas, eventualmente, usam a justiça, mas nunca o governo, porque elas têm uma autoregulação maior do que no Brasil. Então, de uma forma ou de outra, os espaços têm

de ter mais atuação da iniciativa privada, mas isso depende mais da iniciativa privada ocupar seu espaço do que do governo está definindo os papéis dos atores.

- Agência Reguladora: o processo de fortalecimento da ANTT é claro, principalmente na forma como a agência trata a força de trabalho, que, no começo, era quase que capturada. Em 2009, houve grande evolução, um apoio político que contribuiu para a evolução dos quadros técnicos, teve concurso. Essa força de trabalho chegou muito capacitada, mas sem conhecer o negócio. Quase sete anos depois, já tem uma nova realidade, uma noção maior do ambiente regulatório. Então, dar para ficar surpreso com o nível de capacidade intelectual e de conhecimentos da força de trabalho da ANTT, não apenas na ANTT como em outras agências também.
- Plano de Concessões: os contratos têm de ter metas. A realidade dos contratos da primeira rodada de concessões de 1995 e 1997 era excelente para aquela época. O ambiente econômico brasileiro era de hiperinflação; por exemplo, um contrato de ferrovia, no sentido da inflação, não tinha investimento da rede, sendo contratos com volume e segurança.
- Planejamento: o grande exemplo do Brasil na área de transporte foi o Geipot nos anos de 1980, em que se tinha uma metodologia definida e um plano. Atualmente, por exemplo, o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) deveria ter uma missão de trinta anos e uma visão de cinco. Então, essa visão vai ser mais forte à medida que for debatida e que for refeletido o interesse de diversos atores que têm influência na sociedade.

Ressalta-se que os executivos validaram o modelo apresentando oportunidades, forças, ameaças e fraquezas da proposta. Eles destacaram de forma direta ou indireta os seguintes temas:

1. Sistema regulatório;
2. Participação social;
3. Planejamento dos transportes;
4. O papel das agências reguladoras;
5. Programa de Parcerias e Investimentos (PPI);
6. O papel do Ministério dos Transportes;
7. *Benchmarking* Regulatório Internacional;
8. Burocratas de Médio Escalão (BME);

9. Modelo de Supervisão Regulatória;
10. Programa de gestão da regulação;
11. Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG);
12. Conselho de Supervisão Regulatória;
13. Política regulatória;
14. Capacitação da força de trabalho das agências;
15. Inovação em governança regulatória;
16. Supervisão Regulatória; e
17. Plano de Concessões.

Os resultados desta tese parecem confirmar os achados das pesquisas realizadas por Proença (2009), Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010), Saraiva (2010), Peci (2011) e Carvalho, 2012, apesar de os altos diretores das agências reguladoras não apoiarem a proposta de criação de um órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, conforme consta nos estudos de Proença (2009), Peci (2010) e Peci (2011) e nas entrevistas com os executivos. A academia tem o espaço necessário para contribuir com a sociedade colocando esse tema em debate para que fatores negativos e positivos possam ser esclarecidos. Os achados desta tese contribuem para o debate, visto que as entrevistas realizadas destacam, além dos fatores condicionantes, ou seja, o lado negativo (ameaças e fraquezas) da implementação de um órgão de Supervisão Regulatória no Brasil, o lado positivo (oportunidades e forças) do modelo de Supervisão Regulatória.

Uma reforma regulatória ampla como a proposta nas sete inovações desta tese pode fortalecer o sistema regulatório nacional. A questão central desse debate é o receio dessas inovações atingirem a autonomia e independência das agências reguladoras. Independente disso, a reestruturação do PRO-REG ou a criação de um novo ator institucional, um órgão de supervisão, que irá assumir algumas funções que hoje estão descentralizadas entre órgãos de diversos ministérios e até mesmo na própria agência reguladora, gera desconforto conforme relatado nas entrevistas (Quadro 6.16, Quadro 6.17, Quadro 6.18, Quadro 6.19, Quadro 6.20, Quadro 6.21 e Quadro 6.22) e corroborado pelos estudos de Proença (2009), Peci (2010) e Peci (2011).

O PPI é uma proposta inovadora, e o debate já gerou algumas emendas na MP 727. Essa medida provisória pode ser regulamentada, e o momento é ideal para debater o que é necessário, repensando as propostas de mudanças regulatórias no Brasil. A literatura (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010; Azumendi (2010); Xu e Wu, 2013; e Michael, 2014) destaca que foram os grandes momentos de crise que impulsionaram grandes mudanças regulatórias, por exemplo, as reformas regulatórias nos Estados Unidos, no Reino Unido e na União Europeia, quando assumiu a coordenação e supervisão dos 28 países membros.

É importante ressaltar, no entanto, que a função do Conselho de Supervisão Regulatório Nacional não é fiscalizar a ANTT ou qualquer outra agência reguladora, e sim ajudar a coordenar o sistema regulatório como um todo. Supervisão (Nunes, 2005; Ferraz Júnior, 2007; Schlottfeldt, 2009; Costa, 2010; Liberali, 2013; Barcelos, 2014) é uma função estratégica que faz parte do dia a dia de diversas áreas do conhecimento como é o caso da saúde, economia e educação. Nessas áreas, a função do supervisor não conflita e muito menos restringi a atuação de qualquer outro profissional. Na realidade, cada ator sabe o que deve fazer e quais são as suas competências, isso é o que falta na gestão da infraestrutura de transportes no Brasil. As entrevistas (Quadro 6.16, Quadro 6.17, Quadro 6.18, Quadro 6.19, Quadro 6.20, Quadro 6.21 e Quadro 6.22) revelam que uma proposta que organize as competências de mais de 21 atores institucionais do setor de infraestrutura de transportes é uma oportunidade. Então, apesar das resistências dos burocratas de médio escalão das agências reguladoras, na opinião, dos entrevistados é possível que um órgão de Supervisão Regulatória seja mais um pilar para equilibrar a governança regulatória do setor de infraestrutura de transportes do planejamento a execução.

Como já encontrado na literatura, por exemplo, nos estudos de Proença (2009), Peci (2010) e Peci (2011) e nos achados desta tese, a realidade brasileira de conflitos de competências institucionais está bem distante do *benchmarking* internacional sobre governança e Supervisão Regulatória. De forma geral, isso foi confirmado (Quadro 6.16, Quadro 6.17, Quadro 6.18, Quadro 6.19, Quadro 6.20, Quadro 6.21 e Quadro 6.22) pela análise de SWOT das sete inovações propostas nesta tese.

Quadro 6.16 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 1).

Categoria	Proposta de criação do Sistema de Governança Regulatória Nacional
Oportunidades	<p>“[...] o sistema está absolutamente comprometido, não é porque temos um gargalo de transporte que vamos parar de transportar, isso é inviável, não vai acontecer, nós simplesmente vamos cobrar mais e vamos ser mais deficientes, então nós estamos em uma situação bastante complicada [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] essa reestruturação pode viabilizar tanto o que o Estado define como quais são as suas prioridades quanto sinalizar para o mercado e o setor privado aquilo e onde que pode ser feito; se se reestrutura e define quem é quem, quem é responsável por qual coisa, pode-se fortalecer essa estrutura e daí se obter uma maior participação; então esse é o momento de se criar risco, de parar tudo, chegando ao momento de caos [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] como oportunidades e que se tenha uma crítica, do empresariado, de que se há a necessidade de uma maior estabilidade de regras nos setores regulados, tem de ser estabelecido de forma transparente, de forma objetiva de forma que permita um controle dos <i>stakeholders</i> do processo como um todo[...].” (Executivo B).</p> <p>“[...] aqui, pela ótica do lado empresarial, isso se expressa em algumas manifestações até mesmo do Conselho Nacional da Indústria (CNI) e da Câmara Americana de Comércio Brasil-Estados Unidos (AMCHAM), setores que representam empresários, em certo sentido já externaram que seria bem-vindo, receptivo pelo lado empresarial, um processo aperfeiçoamento nesse sentido [...]” (Executivo B).</p> <p>“[...] caminhar para o sistema de governança regulatória é exatamente isso a definição dos espaços de atuação de cada um dos atores[...].” (Executivo C).</p> <p>“[...] a falta de forma de atuação do órgão regulador, no sentido de buscar trabalhar, conjugando interesses, não somente da melhoria da infraestrutura, é um interesse da sociedade como um todo, de quem presta o serviço e da sociedade propriamente dito, aquela mais diretamente atingida [...]” (Executivo D).</p> <p>“[...]claramente a ampliação do diálogo entre as pessoas, essas se entenderem mais, saber o que os outros precisam e querem; assim, a iniciativa privada também passa a ser ouvida, coisa que não vem sendo muito praticada [...]” (Executivo E)</p> <p>“[...] esse comentário vale para as sete perguntas, no Brasil há um vácuo muito grande, um espaço que a iniciativa privada não ocupa e aí é a questão de quem veio primeiro, [...]? A iniciativa privada se diz vítima, dizendo “ninguém me escuta” e ao mesmo tempo não preenche esse espaço [...]” (Executivo E).</p>
Forças	<p>“[...] necessidade de reestruturação de organização, as que existem hoje é uma serie de órgãos e agentes que tem sobreposição de forma que se consegue saber quem define, porque muita das vezes eles têm competências, de fato, definidas em lei, mas com posicionamentos distintos; então é simplificação, esclarecimento de como o sistema deve funcionar e como vai funcionar, então definitivamente a força dele é a simplificação e a previsibilidade, uma sinalização do mercado de previsibilidade [...]” (Executivo A)</p> <p>“[...] está em exatamente cada um saber o que é, o que pode e, conseqüentemente, se chega ao objetivo maior de criar um regulador independente, que garante segurança jurídica para o setor regulado; isso ainda não foi atingindo em alguns setores, isso é mais evidente que em outros [...]” (Executivo C).</p> <p>“[...] A Lei diz que é preciso ouvir a sociedade diretamente interessada, que é atingida pelas obras e tal, então se cria o instituto das audiências públicas, como se isso fosse suficiente para que a sociedade diretamente interessada pelas obras tivesse condições de efetivamente ser ouvida [...]” (Executivo D).</p> <p>“[...] se bem implementado é uma grande ajuda [...]” (Executivo E).</p>

Ameaças	<p>“[...] tem uma série de agentes envolvidos, muitos objetivos, muitos interesses envolvidos, fora uma cultura já instalada no País [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] tem-se isso identificado, há uma grande reação, uma visão um pouco distorcida do corpo técnico das agências e dos diretores das agências, que, a todo e qualquer momento, é visto como interferência em qualquer movimento nesse sentido, que interfira na autonomia das agências[...]” (Executivo B).</p> <p>“[...] se mal implementado, pode ser uma ameaça, porque pode criar uma burocracia para a tomada de decisões, tornando a vida das pessoas pior do que é [...]” (Executivo E).</p>
Fraquezas	<p>“[...] o indivíduo acredita que vai deixar de ter essa função para ter somente “essa ou só aquela”, então é uma questão bastante cultural [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] está exatamente em como é que se vai costurar essa agenda política, em que, principalmente, a visão do congressista e a visão, inclusive do debate europeu, de que há uma perda de legitimidade e uma delegação de poder; e, na realidade, o grande desafio é quem pode exercer o poder ou quem deve melhor representar os interesses do cidadão [...]” (Executivo C).</p> <p>“[...] isso é fundamental, de grande importância; a questão são os detalhes, como se implementa isso? Então, hoje, têm diversos fóruns, desde o CONIT até as associações de classe, e todos eles, de uma forma ou de outra, propõem-se a isso, e, assim, o conceito é muito bom, muito interessante, a questão é a implementação [...]” (Executivo E).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.17 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 2).

Categoria	Proposta de reestruturação do PRO-REG (atual) para Conselho de Supervisão Nacional
Oportunidades	<p>“[...] é um momento de mudança no País e que precisa de uma reestruturação; houve um processo muito longo de falta de fiscalização, falta de correções, falta de cuidado com o gasto público, com a ação pública e chegou-se a uma situação que não depende de governo nem de partido, o País precisa parar e organizar, a gente tem pouco, e o pouco que a gente tem não é o suficiente e, até para atrair empresários para infraestrutura e para a operação, é preciso mostrar segurança, é preciso mostrar competência [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] um dos papéis cruciais desse organismo de supervisão seria exatamente delimitar claramente o limite de atuação do estado, pois, se a gente caminha para construir um órgão de supervisão nessa direção, que se estabeleça uma coerência de diálogo entre o formulador da política e o regulador; assim fica mais fácil um sistema em que o todo absorve e aceita esse papel [...]” (Executivo C).</p> <p>“[...] esse comentário vale para as sete perguntas, no Brasil há um vácuo muito grande, um espaço que a iniciativa privada não ocupa e aí é a questão de quem veio primeiro, [...]? A iniciativa privada se diz vítima, dizendo “ninguém me escuta” e ao mesmo tempo não preenche esse espaço [...]” (Executivo E).</p>
Forças	<p>“[...] criar um instrumento ou conselho, ele não deixa de ser um instrumento para isso, um instrumento para medir a eficácia de ações públicas [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] é sempre melhor você ter um ambiente onde as pessoas são ouvidas do que um ambiente impositivo [...]” (Executivo E).</p>
Ameaças	<p>“[...] se essa definição não for muito clara o que você vai fazer é criar mais um agente envolvido no processo; ou essa definição de competências e a relação entre elas fiquem muito clara, ou você simplesmente vai complicar ainda mais a situação do transporte porque você cria um outro agente um outro órgão, deixam de ser quatorze e passam a ser dezesseis, a gente vai passar de ser onze para ser doze órgãos relacionados com o transporte; e têm de negociar com mais um, e esse mais um vai ter sobreposição em relação aos outros [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] é a questão cultural forte, um pouco mais que a questão cultural nesse caso, a gente passou muito tempo sem fazer isso no Brasil, eu não sei se, hoje, nós temos a capacidade,</p>

	<p>em um curto espaço de tempo, de constituir isso, tenho falta de mão de obra qualificada; então; o fato de não ter pessoas qualificadas, óbvio que têm, mas, assim, em quantidade; porque, para resolver isso, para fazer isso, para estruturar isso, eu preciso urgente, e esse conselho não é puramente técnico, é um conselho também político; então a falta de, de novo, cultura nossa para esse tipo de ação, de fiscalização, de um melhoramento e de definição de indicadores pode comprometer isso daí e fazer com que nos colhemos, por exemplo, indicadores inadequados [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] governo pode se utilizar desse órgão para manipular as decisões nos setores regulados, de modo que você acaba anulando a autonomia da agência reguladora e cria, na verdade, um pequeno ditador de como deve ser a política pública e a execução das obras, dos serviços [...]” (Executivo D).</p>
Fraquezas	<p>“[...] a criação de mais um órgão, que vai ser apenas mais um interveniente que, se não for bem trabalhada, pode atrapalhar [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] criar mais um órgão, mais uma instituição, mais um estágio que possam comprometer, burocratizar ainda mais a operação do setor, e também tomar cuidado para não haver uma sobreposição às agências, porque essas têm de ter um papel e tende a ter um papel de fiscalização e de regulação [...]” (Executivo A).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.18 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 3).

Categoria	Proposta de desenvolvimento do Manual Regulatório Nacional que incorpore procedimentos de AIR e ARR
Oportunidades	<p>“[...] é começar a não ter mais problemas; a partir do momento em que eu avalio o impacto regulatório quanto à implementação e, ao risco disso, consigo orientar e alocar melhor os recursos tanto físicos quanto humanos das ações [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] é o momento, mas é o momento porque a situação está complicada; a gente tem de fazer um dos fatores que pode potencializar isso, a viabilização, na verdade, dessas regras; institucionalizar o quadro jurídico, o BNDES vai deixar de ser a única forma de financiamento do País, você começa a ter de buscar alternativas que não seja apenas o BNDES, você não consegue fazer nada se não tem um projeto adequado, se você não tem uma análise de impacto de regulação de risco porque o mercado cobra confiança [...]”(Executivo A).</p> <p>“[...] para a instituição e o sistema o manual, vai facilitar; todas as nossas propostas estarão alinhadas e organizadas, o que facilita a aprovação [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] aqui, temos a proposta de um manual nacional que seria realmente uma etapa necessária para esse processo de gradualmente implementar a ferramenta e a metodologia para se tornar algo, que, acredito, tem muito a contribuir em termos da melhoria da qualidade da regulação [...]” (Executivo B).</p>
Forças	<p>“[...] Fundamental, é interessante como a gente não tem isso até hoje; força definitivamente ajustar ações de Estado, ações de governo, ações públicas para o transporte e a escolha adequada para essas ações [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] essa proposta é muito próxima, aderente à estratégia que o PRO-REG pensou para a análise de impacto regulatório[...]” (Executivo C).</p> <p>“[...] A análise de impacto regulatório e de risco é muito bem-vinda, o manual me apavora [...]” (Executivo E).</p>
Ameaças	<p>“[...] se esse manual for uma sugestão, ele não é implementado porque simplesmente cada área e cada seguimento tem, sua especificidade, então você pode observar se “isso aqui não atende, eu vou ter de mudar muito para atender isso aqui; como é uma sugestão, eu não vou fazer”, então seria apenas uma sugestão; ou se ele é difícil demais para ser implementado, parte do pressuposto que tem de ser perfeito, mas, às vezes, o perfeito não é viável, então deveria começar com o mínimo de padronização para que seja ativo para todos os órgãos entidades entes envolvidos [...]”(Executivo A).</p>

	<p>“[...] eu acho que isso se dá muito mais no <i>software</i> do que no <i>hardware</i>, eu acho que, quando a gente olha a lei das agências, quando a gente olha a estrutura da agência, tentar melhorar isso é muito menos impactante do que tentar melhorar as pessoas, as interações; e isso, não que seja informal, mas depende muito mais de uma mudança da mentalidade, depende muito mais das pessoas corretas na direção de compreender que o regulador não deve “asfixiar” o regulado, e o regulado entender que do outro lado tem vida inteligente, que merece ser respeitada e fazer o que ele faria se ele tivesse do outro lado [...]” (Executivo E).</p> <p>“[...] eu acho que assim você está infantilizando as agências [...]” (Executivo E).</p>
Fraquezas	<p>“[...] uma, a questão cultural; duas, as diferenças e o fato de ser apenas prepositivas; e terceira é o risco de você tentar fazer uma panaceia, sendo que você não tem condições [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] eu já tenho medo porque isso engessa a coisa; manual regulatório [...] a gente precisa de menos manuais não de mais manuais; ainda que eu veja um espaço muito grande para um fortalecimento das agências [...]” (Executivo E).</p> <p>“[...] A análise de impacto e a análise de risco regulatório são fundamentais, mas eu acho que isso você traz por meio de educação das agências, o que não se aprende em manuais [...]” (Executivo E).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.19 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 4).

Categoria	Proposta de <i>Board</i> Independente Consultivo com membros do Governo, Sociedade Civil e Academia
Oportunidades	<p>“[...] é a retomada de participação do setor privado e do acadêmico nesse planejamento, nessa definição, nessa fiscalização, nessa maturação de eficácia [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] Eu acho que é essencial o amadurecimento e também criar aquela cultura de que a maioria dos problemas se resolve pelo diálogo e não por leis; tem-se o hábito de, ao identificar um problema, adotar lei para tentar resolvê-lo e depois descobre que essa lei criou os problemas; então você ter um <i>board</i> que permita e promova um diálogo entre todos os atores relevantes para discutir alternativas sobre qual a melhor forma de conduzir a solução, e, muitas vezes, a solução já está dentro do modelo, não precisa ser recriada, às vezes facilita muito a dinâmica [...]” (Executivo C).</p>
Forças	<p>“[...] essas instâncias de consulta da sociedade, de representantes, de setores, sempre são uma forma útil e necessária de o governo ouvir e de debater, às vezes, as questões urgentes; desde que a instância, a autoridade máxima, reconheça e faça uso dessas. E, quando eles existem somente formalmente e quando a instância maior não os utiliza, não estabelece forma de diálogo que seja sensível a questões que estão em debate, então vejo como uma ameaça [...]” (Executivo B).</p> <p>“[...] eu acho excedente, quando você fala em votar o Conselho, tem de ser consultivo então você pode até votar uma recomendação, mas ele não é deliberativo [...]” (Executivo E).</p>
Ameaças	<p>“[...] esse que é o problema, para mim esse um <i>board</i> é CONIT. Ele foi incorporado agora pelo PPI, por mais que tenha um problema de fiscalização, não vejo a possibilidade de um <i>board</i>; nesse sentido, certificar se ele não é político, pois é preciso ter a questão política, uma vez que eu junto com o governo, com a sociedade sociedade e com a academia somos necessariamente políticos; eu não consigo ter nada nesse sentido puramente técnico, então para mim é o CONIT [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] criar mais um, aí não é uma fraqueza é uma ameaça mesmo, você criar mais um órgão, mais um conceito, mais um ente que não vai operar, pois, se eu crio mais um, que seja com o perfil político técnico ou alguma coisa, que esse Conselho seja abastecido ou sorteado por equipes técnicas muito boas, se eu criar mais um e não conversar com os demais, ele somente é mais uma instância [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] O problema é a forma de construir isso. Você experimentou a abordagem negativa, e</p>

	uma percepção negativa, por parte, em relação ao decreto, regulamentando os conselhos de participação social; se eu fortaleço os conselhos, eu estou tirando a identidade democrática do político que é a percepção do Congresso Nacional [...]” (Executivo C).
Fraquezas	<p>“[...] como esses órgãos, como essas entidades podem se relacionar, qual a força que elas têm? Uma fraqueza é que muitas vezes quem toma a decisão no final é o governo. Então, se você não faz isso adequadamente, se esse alinhamento entre os entes não for feito adequadamente, perde o sentido. Então, é realmente preciso ter poder de voto, e não é um convite para que você exponha suas percepções e, pronto, está resolvido; não, você precisa ter voto; se você não tiver voto, o agente mais forte, no caso, é o Estado, e ele vai sempre ter poder de império e, muitas vezes, o uso desse poder de império não pode ser interessante para o todo. Então, é isso que eu penso e, para mim, isso é algo muito parecido com o CONIT [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] essa é a discussão de fraqueza e oportunidade, porque, quando surge um problema, há a oportunidade para superar os desafios e não apresentar as dificuldades como um pretexto para retroagir no debate da Supervisão Regulatória [...]” (Executivo C).</p>

Fonte: elaborado pelo autor baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.20 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 5).

Categoria	Proposta que o Ministério dos Transportes ou uma empresa pública assuma como autoridade Competente o Plano de Concessões para resguardar a independência regulatória da ANTT
Oportunidades	<p>“[...] é a reformulação ou a proposta de reformulação para o sistema de transporte do País [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] a função dela não é criar, é identificar qual trecho que vai para a construção, fazer todo o processo de construção, depois se assina o contrato e fiscaliza, então ela é parte do contrato [...]” (Executivo A).</p>
Forças	<p>“[...] ela tem um papel regulador e precisa de esclarecimentos para que se fortaleça, porque, se não tem corpo, não tem técnico, não tem quantidade para isso; então isso precisa ser feito independentemente de alguém assumir a responsabilidade [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] eu acho que, de uma forma geral, tendo um sistema de agências forte, as pessoas da agência tendem a ser mais focadas em médio e longo prazos, enquanto, no governo, as pessoas vêm e vão [...]” (Executivo E).</p>
Ameaças	<p>“[...] eu tenho uma simpatia maior, apesar de eu ser do governo, para a agência liderar o processo de concessão, eu penso que os dois podem funcionar, e, de novo, isso vai depender muito das pessoas, o que é errado [...]” (Executivo E).</p>
Fraquezas	<p>“[...] eu não consigo ver fraqueza ao restante [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] a questão é difícil, porque você tem duas teses, uma que você diz, ‘olha a agência é quem deve implementar’, então ela vai implementar as políticas dadas pelo governo, e a outra é que a agência não pode conceder o que ela depois vai regular [...]” (Executivo E).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.21 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 6).

Categoria	Fortalecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de Regulamentação e Fiscalização das concessões
Oportunidades	<p>“[...] precisa definitivamente de um fortalecimento e de uma participação, uma integração maior com os demais órgãos de transporte para que você não tenha uma agência capturada [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] as agências comentam que o fortalecimento é necessário [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] a gente precisa de um empoderamento real e vindo principalmente do Poder Executivo, por exemplo, as agências têm seus orçamentos independente do Poder Executivo. Você não</p>

	<p>pode ter um diretor de agência que dependa do ministro [...]” (Executivo E).</p> <p>“[...] isso é fundamental, o governo não tem de determinar que somente a agência faz isso; não é assim que ela ocupa um espaço, mas é entregando, fiscalizando ou sendo questionada e respondendo bem aos questionamentos [...]” (Executivo E).</p>
Forças	<p>“[...] se você tem uma agência forte, você tem uma garantia, mas isso possibilita que você tenha uma oferta de infraestrutura melhor, um sistema muito mais organizado [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] bastar que ela tenha um orçamento próprio, tenha uma vida independente, pessoal qualificado e reduza a influência política, isso é fundamental. Essa inovação é fundamental [...]” (Executivo E).</p>
Ameaças	<p>“[...] a gente tem questão cultural, e a questão cultural, inclusive das agências, porque pode haver um movimento para não perder por exemplo, uma competência de planejamento que ela tem nas leis de criação, que pode não ser o cerne do pressuposto de uma agência; então isso pode ser o “<i>lobby</i>” interno das agências de não querer perder essa possibilidade de planejar [...]” (Executivo A).</p>
Fraquezas	<p>“[...] ter isso no discurso e não ter isso implementado [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] uma fraqueza e ameaça ao mesmo tempo é a questão política, porque é o que aconteceu com a EPL; você tem alguma empresa pública com um quadro técnico assustadoramente bom, eles tiraram gente de mim, um quadro extremamente bom, um pessoal extremamente qualificado e tinha na sua associação um presidente forte, somente o presidente perdeu o poder político e, no momento em que perdeu o poder político, perdeu toda aquela capacidade de resolver os problemas de viabilizar as concessões tanto que as falhas da EPL acabaram caindo em lacunas que tiveram de ser atendidas pelas agências e em parte pelo ministério [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] essa necessidade, a questão política que é tão imóvel, e, talvez, a definição de competência possa resolver ou ajudar, porque quando você depende ou fica a mercê de quem é a personificação do poder [...]” (Executivo A).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Quadro 6.22 – Discurso dos executivos baseado na análise SWOT (Inovação 7)

Categoria	Proposta de Supervisão Regulatória baseada em Indicadores qualitativos e quantitativos de Governança Regulatória em Transportes
Oportunidades	<p>“[...] a criação de indicadores tanto qualitativos quanto quantitativos é fundamental para que a gente reorganize o sistema de transportes, a única forma de eu medir a eficácia; se eu não mensurar eu não consigo [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] as revisões, se é que é possível falar isso, em um ambiente externo; quando você começa a ter uma quantidade maior de concessão, têm-se indicadores para essas concessões e se consegue fazer um <i>benckmarketing</i> [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] eu acho esse tipo, conceitualmente, perfeito, mas, na prática, a teoria é outra [...]” (Executivo E).</p>
Forças	<p>“[...] é uma coisa que a casa tem defendido, que não tem como você avaliar; mas, se você não mensurar a única forma de avaliar se uma política, se um investimento, se uma ação está sendo aplicada, se está sendo eficiente, não tenho como fazer isso [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] essa mensuração dos indicadores é fundamental para que tudo aconteça; se não mensuro, eu não sei avaliar então e não é somente quantidade, mas qualidade também, é necessário mensurar para avaliar a qualidade das concessões de rodovias [...]” (Executivo A).</p>
Ameaças	<p>“[...] é você não definir indicadores adequados; então, se você não faz isso com muito</p>

	<p>cuidado, você cria uma sequência de indicadores que nada dizem sobre as suas ações sobre suas metas [...]” (Executivo A).</p> <p>“[...] você vai ter dificuldades de achar os indicadores [...]”. (Executivo E).</p>
Fraquezas	<p>“[...] o melhor lugar para se colocar isso seria no PPA, mas há um PPA novo, e esse PPA novo continua com indicadores inadequados, são indicadores muito falhos; então é preciso, nas revisões do PPA, conseguir colocar isso então Supervisão Regulatória, baseada em indicadores, ela precisaria primeiro entrar numa revisão de PPA [...].” (Executivo A).</p> <p>“[...] uma observação interessante dessa crítica de muitos indicadores nesse índice de qualidade regulatória é que não medem muito, e o processo de indicação é feito nos padrões internacionais; isso não significa nada do ponto de vista prático, que vá resultar em normas adequadas à atuação adequada do regulador; é apenas um indicativo; e, então, o objetivo maior são as normas que estão sendo produzidas, produzem resultados práticos em termo de melhorias da qualidade do serviço para o usuário do setor [...].” (Executivo C).</p> <p>“[...] eu tenho um problema que levou a construir um programa; a lógica do programa é resolver o problema; então meu indicador é, se eu resolver dez por cento do problema, é dez por cento; então o que eu faço? Adequo o meu indicador e meu orçamento e cumpro cem por cento da meta, e não resolvi o problema, esse é o falso resultado positivo do processo de avaliação [...].” (Executivo C).</p> <p>“[...] criar indicadores específicos prejudica muito o regulador e acaba prejudicando o regulado [...].” (Executivo E).</p> <p>“[...] eu acho que o indicador me deixa preocupado porque se consegue distorcer qualquer coisa [...].” (Executivo E).</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas realizadas com os executivos.

Com o intuito de fazer uma síntese dos trechos dos discursos dos executivos entrevistados, que expressaram opinião a respeito da implementação do modelo conceitual proposto, consta no Quadro 6.23 o resultado da análise textual discursiva das entrevistas que foram realizadas (Apêndice 6) e sistematizadas a partir da análise de SWOT.

Quadro 6.23 – Análise SWOT da implementação do Modelo Conceitual à luz dos executivos entrevistados.

Ambiente Externo	Ambiente Interno
<p style="text-align: center;">Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Crise econômica brasileira; ✓ Definição de competências; ✓ Maior estabilidade de regras; ✓ Processo de modernização regulatória; ✓ Fortalecimento da atuação das agências reguladoras; ✓ Espaço de diálogo entre os atores institucionais; ✓ Aproximação com o Setor Privado; ✓ Melhoria nas fiscalizações; ✓ Melhoria nas correições; ✓ Falta de cuidado com o gasto público; ✓ Necessidade do País para organizar suas instituições; ✓ Mostrar para investidores segurança e competência; ✓ Resgatar a coerência de diálogo entre o formulador da política e o regulador; ✓ Uso da técnica de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Risco Regulatório (ARR); ✓ Um manual pode alinhar, organizar e facilitar a aprovação de propostas regulatórias; ✓ Um manual pode facilitar a implementação de AIR e ARR; ✓ Participação da academia; ✓ Reformulação para o sistema de transporte do País; ✓ Promover o debate da independência das agências; ✓ Propor indicadores quantitativos e qualitativos. 	<p style="text-align: center;">Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proposta de reestruturação do Sistema Regulatório; ✓ Proposta de definição de competências; ✓ Proposta de maior participação da sociedade e do setor privado; ✓ Medir a eficácia das ações públicas; ✓ Um ambiente onde os atores possam ser ouvidos; ✓ Modelo inédito para o Sistema Regulatório Nacional; ✓ Ajustar ações de Estado, ações de governo e ações de política pública voltadas ao setor de transporte; ✓ O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG); ✓ Ser uma instância de consulta da sociedade; ✓ Votar recomendações para o setor de transportes; ✓ Quadro próprio de pessoal; ✓ Fortalecer as agências reguladoras fortalece o sistema regulatório; ✓ Oferta de infraestrutura de transportes em um sistema muito mais organizado; ✓ Mensuração de indicadores quantitativos e qualitativos.
<p style="text-align: center;">Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter uma série de atores institucionais envolvidos; ✓ Resistência do corpo técnico e diretores das agências reguladoras; ✓ Pode criar mais burocracia; ✓ Criar mais um agente envolvido no processo; ✓ Provável sobreposição em relação aos outros atores; ✓ Questão cultural; ✓ Falta de capacidade em curto prazo para implementar a proposta; ✓ Falta mão de obra qualificada; ✓ A institucionalização do Manual Regulatório Normativo; ✓ Perfil político-técnico; ✓ Definição de competências dos atores institucionais; ✓ Definição de indicadores não adequados. 	<p style="text-align: center;">Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Perda de competência de alguns órgãos e agências reguladoras; ✓ Inclusão do tema na agenda política; ✓ Implementação do Modelo Conceitual; ✓ Criação de mais um órgão; ✓ Não ter condições institucionais para implementar o modelo proposto; ✓ Decisão final é do governo; ✓ O risco dessa proposta não ser implementada; ✓ Questão política; ✓ Indicadores fora do planejamento estratégico do governo; ✓ Padrões internacionais não são adequados para a realidade brasileira; ✓ O processo de avaliação governamental; ✓ Definir indicadores específicos; ✓ Possibilidade de distorcer o resultado do indicador.

--	--

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas com os executivos dos setores públicos e privados.

A construção de um modelo conceitual para dialogar com o estágio de amadurecimento do sistema regulatória brasileiro foi o desafio desta tese. As instituições estão em busca de melhoria, mas o mercado, que é mais dinâmico, cobra agilidade nos processos dessas instituições. A burocracia, apontada pelos respondentes, que os atores institucionais estão envolvidos dificulta o amadurecimento regulatório brasileiro.

O modelo conceitual proposto é uma visão de um futuro que, para se concretizar, vai necessitar a superação dos fatores condicionantes apontados pelos especialistas, profissionais, acadêmicos e os executivos. Ao longo deste capítulo, os respondentes, ao destacarem esses fatores condicionantes, estão alertando os tomadores de decisão que, para se alcançar melhoria e modernização do sistema regulatório brasileiro, será necessário reestruturar esse sistema. Os respondentes, ao validarem o modelo, ressaltaram um rol de oportunidades e desafios. Essa é uma das contribuições desta tese, servi de canal para o debate dos temas elencados, independente, de grau de relevância. Apesar da ressalva dos respondentes a respeito da necessidade de vontade política para o debate da Supervisão Regulatória ganhar força no Brasil, mesmo a vontade política sendo uma barreira, o tema necessita entrar na agenda política nacional para que o lugar do público e do privado seja melhor compreendido nas relações endógenas constantes dos contratos de concessão.

As relações entre o governo, as concessionárias, as agências e os usuários perpassa por todos os fatores condicionantes apontados pelos executivos, conforme, também, foi abordado nesta tese no Capítulo 2, reservado para apresentar a experiência internacional de alguns países membros da OCDE. Os respondentes destacaram a importância e as oportunidades de se reverem a definição de competências e atribuições dos atores institucionais do sistema regulatório

A experiência de alguns países membros da OCDE revelam diferentes caminhos adotados para chegar ao fortalecimento dos sistemas regulatórios; porém, na maior parte desses países, as mudanças institucionais foram estruturantes, ou seja, foi necessário criar um arcabouço regulatório e legal para consolidar o modelo adotado e para padronizar procedimentos com AIR e ARR. Países com os Estados Unidos, Canadá e México implementaram mudanças estruturantes no sistema regulatório e esbarraram em atrasos, necessidade vencer a burocracia e revisão de atribuições. Essas medidas foram necessárias para consolidar o modelo de

Supervisão Regulatória desses países. A inovação proposta no campo dos marcos regulatórios é a construção de um arcabouço teórico-legal, que nesta tese foi chamado de Manual Regulatório Nacional.

Os respondentes, ao destacarem, tanto a possível aplicabilidade dos indicadores do modelo conceitual, o indicador “Institucional” e o indicador “Plano de Concessões”, quanto as dificuldades de colocar na prática o modelo proposto, estão dando ênfase às oportunidades, mas também, estão chamando a atenção para a importância das instituições para o sucesso ou insucesso da implementação do modelo conceitual.

A revisão do papel dos atores institucionais do sistema regulatório brasileiro, principalmente o papel das agências reguladoras, segundo os respondentes, encontra resistência da força de trabalho e da alta administração das agências reguladoras. O tema da revisão das competências e atribuições dos atores institucionais ainda está distante da agenda política nacional, por exemplo, as regras para nomeação dos principais dirigentes do setor de transportes ainda é uma escolha subjetiva.

O fortalecimento das agências reguladoras, na opinião dos respondentes, passa, obrigatoriamente, por discutir questões que estão para além da dependência orçamentária e financeira das agências reguladoras federais com os ministérios da administração direta. Outro ponto, abordado pelos respondentes, foi a capacitação do pessoal das agências. Essa questão também é central para o debate do fortalecimento das agências reguladoras, principalmente quando da implementação das inovações propostas nesta tese. A academia brasileira tem o papel de contribuir com a formação desses quadros de pessoal, no entanto existe grande burocracia para realizar parcerias entre as agências e as universidades.

Os programas de pós-graduação em transportes estão contribuindo com a formação, porém somente essa contribuição não é suficiente para dinamizar o Sistema Regulatório Nacional. Esse fato reforça a distância que a academia brasileira tem quando comparado à contribuição que a academia tem, por exemplo, nos países membros da OCDE, conforme foi destacado no Capítulo 4 desta tese.

Os direitos sociais e o interesse público são pilares do Estado de Bem-Estar e da Teoria da Regulação. As reformas do Estado de Bem-Estar social podem explicar o distanciamento dos usuários dos serviços públicos das decisões regulatórias. Conforme foi demonstrado nos Capítulos 2 e 4 desta tese, os países de primeiro mundo têm realidades distintas sobre as

reformas regulatórias, porém é similar a dificuldade de garantir crescimento econômico com elevação dos gastos públicos para manter o Estado de Bem-Estar.

Por fim, outro aspecto que merece destaque é a baixa participação social nas decisões do sistema regulatório nacional. Esse desafio não é exclusividade do Brasil, como ficou desmostrado nos achados desta pesquisa, que a efetividade da participação da sociedade no debate regulatório está centrada, na efetividade das audiências e consultas públicas.

6.9. PERCEPÇÃO DOS EXECUTIVOS

A partir dos julgamentos individuais dos executivos, nas questões n.º 3 e n.º 4 do questionário, foram transferidos os dados coletados para o *software Expert Choice*. Esse *software* permite que as opiniões individuais dos executivos possam ser combinadas. Tal fato permite uma visão geral sobre os indicadores de governança regulatória. Além disso, pode indicar a importância desses indicadores para os níveis de Supervisão Regulatória propostos nesta tese. Após a inclusão dos dados, como resultado final, o *software Expert Choice* apresenta a importância relativa em índices numéricos, a razão de consistência, o resultado global e a análise de sensibilidade. Esse *software* também foi usado nos estudos de Sandoval (2014) e Marques (2012) como ferramenta robusta para os métodos MCDA e AHP.

A comparação par a par dos indicadores foi realizada pelos executivos por intermédio de um questionário. Após essa coleta e inclusão no *software*, matrizes de comparação foram geradas para cada grupo de elementos. Na Figura 6.8, como exemplo, consta a matriz de comparação de um respondente.

	Institucional	Prioridade	Execução	Eficiência	Plano de C	Divulgaçã	Sustentabi	Acesso à I	Regras pa	Prestação
Institucional		4,0	5,0	5,0	6,0	5,0	5,0	5,0	6,0	5,0
Prioridades Estratégicas			4,0	5,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	5,0
Execução do Orçamento					1,0	6,0	1,0	1,0	9,0	1,0
Eficiência do Gasto						6,0	1,0	1,0	9,0	1,0
Plano de Concessões							5,0	5,0	6,0	4,0
Divulgação								1,0	1,0	3,0
Sustentabilidade									1,0	1,0
Acesso à Informação										9,0
Regras para Nomeação de Diretores										
Prestação de Contas										

Incon: 0,07

Figura 6.8 – Matriz de comparação do Respondente A no *software Expert Choice*

A comparação par a par é realizada A comparação par a par é realizada de acordo com os elementos linha/coluna. Quando o elemento da coluna é dominante sobre a linha, o valor do julgamento no *software Expert Choice* evidencia-se na cor vermelha. A multiplicação da

prioridade local de um elemento pela prioridade local do elemento de nível superior resulta na prioridade global. Na Figura 6.9, consta um exemplo de julgamento individual.



Figura 6.9 – Prioridades de acordo com julgamento individual.

Considerando a Figura 6.9, infere-se que, de acordo com esses índices, o indicador Regras para Nomeação de Diretores apresenta a maior prioridade em relação aos demais, o que significa que, na percepção deste executivo, um fator que fortalece a governança regulatória é a definição clara da escolha dos principais executivos das instituições ligadas ao setor de transportes. Em relação ao nível de Supervisão Regulatória, na percepção deste executivo, considerando a realidade brasileira, esse indicador deve ser considerado como de baixa supervisão.

A análise dos julgamentos combinados consiste na hierarquização dos indicadores e dos níveis de Supervisão Regulatória, de forma a identificar a ordem de importância desses elementos. Os resultados da combinação dos julgamentos dos executivos foram obtidos no *software Expert Choice* por meio da ferramenta “*Combine Participants*” (Figura 6.10).

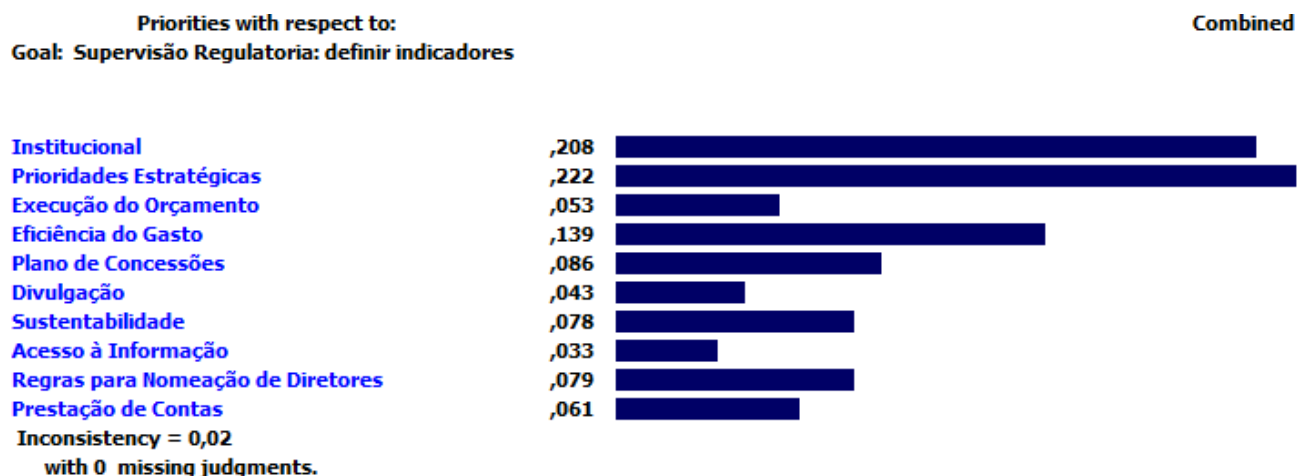


Figura 6.10 – Resultado da Matriz dos Indicadores de Governança em Transportes.

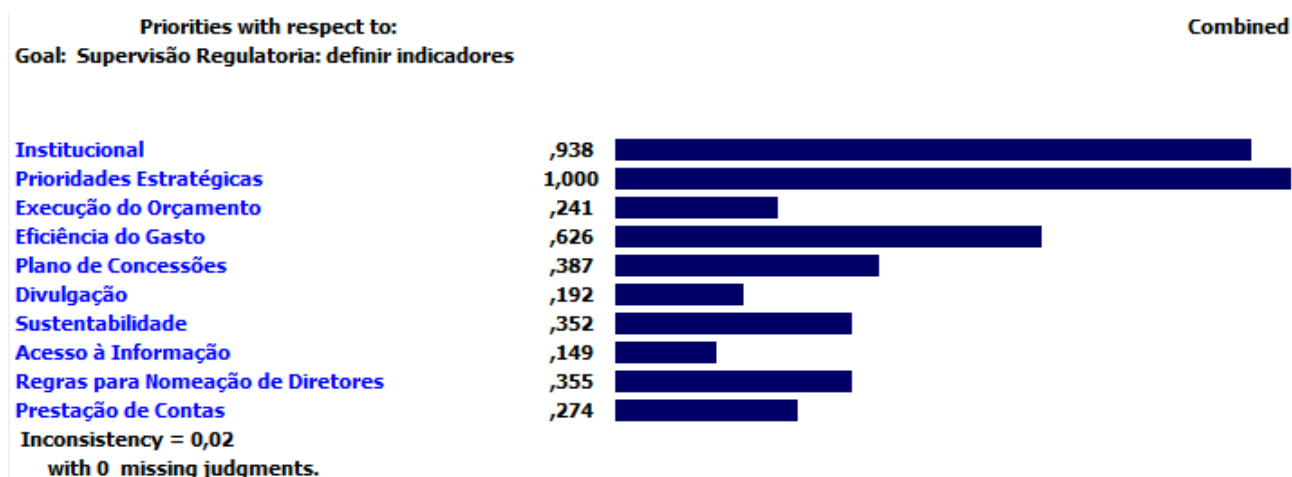


Figura 6.11 – Resultado da Matriz Normalizada dos Indicadores de Governança em Transportes.

Quando o resultado é combinado (Tabela 6.8), é apresentada a sintetização de prioridades, de acordo com o julgamento global de todos os executivos consultados.

Tabela 6.8 – Matriz das Prioridades Médias Locais (PMLs) e Vetor de Prioridade Global (VPG)

Alternativas/Critérios	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	VPG
Alta Supervisão	0,506	0,352	0,227	0,544	0,382	0,345	0,342	0,545	0,453	0,375	0,408
Média Supervisão	0,287	0,328	0,407	0,245	0,306	0,388	0,298	0,292	0,257	0,334	0,309
Baixa Supervisão	0,207	0,319	0,365	0,211	0,312	0,266	0,360	0,163	0,290	0,291	0,283

À medida que os indicadores utilizados nesta tese forem aplicados para monitorar a Supervisão Regulatória, o resultado global sendo abaixo de 0,283, representará baixa supervisão; entre 0,283 e 0,309, média Supervisão Regulatória; e superior a 0,408, alta supervisão.

Supervisão Regulatória. A razão de consistência (RC) das respostas dos executivos (Tabela 6.9, Figura 6.10, Figura 6.11 e Figura 6.12) foi de 2%. Segundo a metodologia de Saaty (2008), a condição de consistência dos julgamentos RC deve ser $\leq 0,10$ ou 10%.

Tabela 6.9 – Resumo das Razão de Consistência (RC) individuais das respostas dos executivos.

P	RC
P1	0,0698
P2	0,0871
P3	0,0885
P4	0,1563
P5	0,1069

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos.

Nota: P – Respondentes do questionário para os executivos

RC – Razão de Consistência



Figura 6.12 – Resultado da AHP das respostas dos executivos sobre as prioridades dos indicadores

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados do questionário aplicado aos executivos

Os resultados apresentados foram baseados nos julgamentos dos executivos consultados e expressam as suas preferências. Devido ao grau de subjetividade dos métodos MCDA e AHP, é necessário que os julgamentos sejam analisados, também, pela técnica de análise de sensibilidade, ou seja, verificar até que ponto uma alternativa é mais viável que outra. Após análise da Figura 6.13, infere-se que:

- os indicadores Institucional, Prioridades Estratégicas, Eficiência do Gasto, Plano de Concessões, Acesso à Informação, Regras para Nomeação de Diretores e Prestação de Contas têm maior relevância para o nível de alta Supervisão Regulatória;
- o indicador Execução do Orçamento e Divulgação é o de maior relevância para o nível de média Supervisão Regulatória; e
- o indicador Sustentabilidade é o de maior relevância para o nível de baixa Supervisão Regulatória.

Performance Sensitivity for nodes below: Goal: Supervisão Regulatoria: definir indicadores

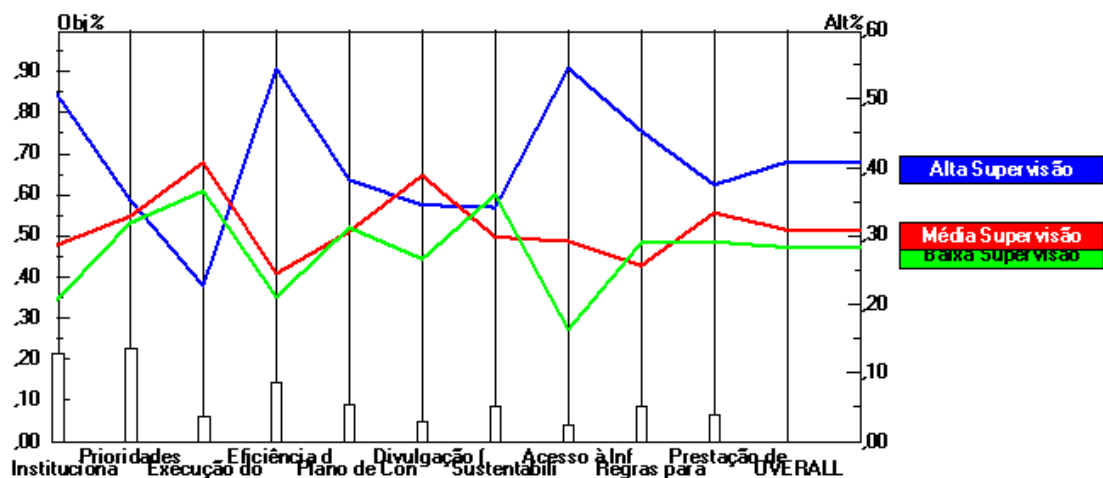


Figura 6.13 – Análise de Sensibilidade dos Indicadores de Governança Regulatoria

A análise de sensibilidade confirma a opinião dos respondentes desta tese. Essa técnica robusta, ao relacionar a alta Supervisão Regulatoria (Figura 6.13) aos indicadores de governança regulatoria, reforça a importância da clareza de competências e responsabilidades dos atores institucionais, da coerência da política de transportes, da necessidade de regras para nomeação de diretores das agências, do controle social dos planos de concessões e da prestação de contas dos gastos com o Setor de Transportes.

Ao relacionar a média Supervisão Regulatoria (Figura 6.13) aos indicadores de governança regulatoria, confirma-se que a garantia da execução orçamentária dos programas e planos deve ser confiável e alinhada aos objetivos estratégicos do setor de transportes e que o papel da agência reguladora é manter o mercado informado tempestivamente do andamento das principais concessões, detalhando essas informações em relatórios para que seja possível avaliar tempo e custos do ciclo de vida dessas concessões. Por fim, a sustentabilidade relacionada como o mais importante para o cenário de baixa supervisão (Figura 6.13) guarda relação maior com as rodovias destinadas a serem concedidas que ainda estiverem sob a responsabilidade do DNIT, que é responsável pela manutenção rotineira e periódica desses ativos específicos, antes de finalizar o processo de concessão.

6.10. FATORES CONDICIONANTES

Os fatores condicionantes são eventos, ações, atividades, processos, ferramentas e recursos necessários para a implementação de um projeto. A percepção dos executivos sobre os fatores condicionantes para a implementação do modelo conceitual proposto foi obtida por meio das entrevistas e foram resumidas nesta seção de duas formas. A primeira é resultado da matriz SWOT nas dimensões ameaças e fraquezas, conforme (Quadro 6.24):

Quadro 6.24 – Relação entre as dimensões ameaças e fraquezas da Matriz SWOT e os Fatores Condicionantes

Matriz SWOT	Fatores Condicionantes do Ambiente Externo
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter uma série de atores institucionais envolvidos; ✓ Resistência do corpo técnico e dos diretores das agências reguladoras; ✓ Pode criar mais burocracia; ✓ Criar mais um agente envolvido no processo; ✓ Provável sobreposição em relação aos outros atores; ✓ Questão cultural; ✓ Não há capacidade em curto prazo para implementar a proposta; ✓ Falta de mão de obra qualificada; ✓ A institucionalização do Manual Regulatório Normativo; ✓ Perfil político-técnico; ✓ Definição de competências dos atores institucionais; ✓ Definição de indicadores não adequados.
Matriz SWOT	Fatores condicionantes do ambiente interno
Fraquezas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Perda de competência de alguns órgãos e agências reguladoras; ✓ Inclusão tema na agenda política; ✓ Implementação do modelo conceitual; ✓ Criação de mais um órgão; ✓ Não ter condições institucionais para implementar o modelo proposto; ✓ Decisão final é do governo; ✓ O risco dessa proposta não ser implementada; ✓ Questão política; ✓ Indicadores fora do planejamento estratégico do governo; ✓ Padrões internacionais não são adequados à realidade brasileira; ✓ O processo de avaliação governamental; ✓ Definir indicadores específicos; ✓ Possibilidade de distorcer o resultado do indicador.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas entrevistas com os Executivos dos setores públicos e privados.

Na visão dos executivos, os fatores condicionantes relacionados com o ambiente externo que podem atrapalhar, em curto, médio e longo prazo, a implantação da proposta de modelo conceitual da tese, sistematizados nas dimensões do SWOT, são:

- Ter uma série de atores institucionais envolvidos;
- Resistência do corpo técnico e diretores das agências reguladoras;
- Pode criar mais burocracia;
- Criar mais um agente envolvido no processo;
- Provável sobreposição em relação aos outros atores;
- Questão cultural;
- Não há capacidade em curto prazo para implementar a proposta;
- Falta de mão de obra qualificada;
- A institucionalização do Manual Regulatório Normativo;
- Perfil político-técnico;
- Definição de competências dos atores institucionais;
- Definição de indicadores não adequados.

Na visão dos executivos, os fatores condicionantes relacionados com o ambiente interno que podem atrapalhar, em curto, médio e longo prazo, a implantação da proposta de modelo conceitual da tese, sistematizados nas dimensões do SWOT, são:

- Perda de competência de alguns órgãos e agências reguladoras;
- Inclusão do tema na agenda política;
- Implementação do Modelo Conceitual;
- Criação de mais um órgão;
- Não ter condições institucionais para implementar o modelo proposto;
- Decisão final é do governo;
- O risco dessa proposta não ser implementada;
- Questão política;
- Indicadores fora do planejamento estratégico do governo;
- Padrões internacionais não são adequados à realidade brasileira;
- O processo de avaliação governamental;
- Definir indicadores específicos; e
- Possibilidade de distorcer o resultado do indicador.

Apesar dos fatores condicionantes apontados pelos executivos, a proposta de modelo conceitual, na opinião deles, será uma oportunidade de debate neste momento de crise econômica no Brasil, incluindo as questões de definição de competências, estabilidade das

“regras do jogo”, aproximação com o setor privado, uso de AIR e ARR, maior participação da Academia, entre outros. Os executivos sinalizam positivamente para adoção de indicadores quantitativos e qualitativos, mas, ainda, não existem indicadores validados no Brasil, representando grande oportunidades de pesquisas futuras, visto que propor indicadores de governança regulatória não está no escopo desta tese de doutorado.

A necessidade de modernização do sistema regulatório é vista como uma oportunidade, e o modelo conceitual desta tese contribui quando propõem um órgão de Supervisão Regulatória. Apesar de o fortalecimento da atuação das agências reguladoras ter sido considerado pelos executivos com um ponto positivo da proposta em tela, eles ressaltam a importância do diálogo com os atores institucionais para que essa proposta seja aceita, principalmente, os quadros das agências reguladoras.

Por fim, com o intuito de mostrar que, apesar dos fatores condicionantes para a implementação do modelo, essa proposta apresenta forças que estão alinhadas aos respondentes, dando ênfase maior à participação da sociedade e do setor privado nas decisões regulatórias, medir a eficácia das ações voltadas à infraestrutura de transportes terrestres por intermédio de indicadores é uma proposta inédita para o setor de transportes e destacando a falta de pessoal capacitado.

A segunda forma de registro da percepção dos executivos sobre os fatores condicionantes para a implementação do modelo conceitual proposto consta da última pergunta do roteiro de entrevista, conforme alguns trechos das transcrições (Apêndice 6), a seguir:

(Executivo A): “Você tem de ter gestão, não dá para ser uma coisa de baixo para cima, tem de ser total; você tem de começar a organizar a casa de cima para baixo para reestruturar, porque passa necessariamente pela reestruturação, e essa reestruturação somente pode ser feita no total. [...] tem de ter tempo para fazer, porque é uma mudança muito forte de cultura. [...] antes de chegar com a mudança, você precisa mapear muito bem os atuais processos, as competências envolvidas e os órgãos envolvidos para que você não faça nenhuma tentativa de trazer um *benchmarking*, tentar implementar uma coisa que não é compatível com a nossa realidade, porque não tem ‘uma receita de bolo’ [...] você vai precisar estudar uma série de opções, ver aquilo que, em cada uma, é mais interessante para a nossa realidade, é montar o híbrido, mas ele deve ser montado com muito cuidado para que não vire um monstro estranho. [...] ele tem de ser adaptável à nossa realidade; a gente tem de tomar muito cuidado, a gente volta um pouco ao indicador, mas é muito complicado nós pensarmos em uma organização parecida com a americana, porque os Estados Unidos têm uma estatísticas para tudo, e a gente tem estatísticas para praticamente nada, então a nossa capacidade de mensuração é pequena. Eles têm hoje estatística para tudo porque eles começaram do nada, então a gente tem de aprender isso e instituir no setor privado essa necessidade de compartilhamento de mensuração de gestão mais cuidadosa do que é público [...] é entender a nossa realidade, identificar as nossas fraquezas e ver aquelas que conseguiremos

solucionar em curto, médio e longo prazos; fazer um plano mesmo em longo prazo de implementação dessas ações; Como posso fazer?, Como serão as ações?, e que isso seja feito de uma forma generalizada e não um agência aceita a outra, ou um órgão aceita o outro; essa é para todo mundo identificar os problemas comuns? Vamos começar por aqui? Quais são os problemas comuns? Vamos começar por eles, daí a gente começa, a questão da padronização também. Você tem dúvida em relação às competências, mas, se você começa a padronizar de uma forma mais fácil, você começa a padronizar sem aquela imposição de padronização à força. Quais são os nossos problemas? Como a gente pode começar a solucionar em conjunto? Então vamos começar a padronizar porque todo mundo tem esse problema; e, então, ir organizando porque não ‘dá pegar’ definitivamente. [...]. Tem de ter, definitivamente, um cuidado muito grande para que você não tenha simplesmente a criação de mais um órgão, de mais um instituto, de mais um ente independente do setor de transporte, porque isso somente vai se distanciar cada vez mais daquilo que é o estado da arte que se tem nesse campo, que é utilizar de variáveis; então a condicionante é realmente identificar as fraquezas e aplicar o SWOT para o setor inteiro; começa por aqui, não dá para importar não, tem muito erro mais por outro lado tem muito acerto”.

(Executivo B): “O que eu visualizo como o principal condicionante é a alta cúpula do governo está comprometida ou vislumbrar isso, apoiar uma mudança ou a implementação dessas propostas; se não houver um compromisso da alta cúpula do governo em reconhecer que isso é importante e necessário e que vai ajudar a fortalecer, então aí dificilmente a coisa vai acontecer. [...] buscar também um comprometimento participativo, um reconhecimento dos dirigentes das agências reguladoras inicialmente e outros órgãos reguladores e caminhar nessa direção; primeiro é uma determinação; acho que o principal condicionante é a determinação da alta cúpula do governo, um compromisso de implementar isso. E o segundo condicionante é o negócio ser também reconhecido pelo corpo dirigente das agências, e esse colaborar e contribuir com o processo, pois há uma resistência muito grande que já dificulta.”

(Executivo C): “Só reforçando o que o Executivo B colocou, infelizmente a gente está na lógica contrária ao que se preconiza, processo vem de baixo para cima, mas infelizmente a tradição brasileira não é de mobilização e participação social, a sociedade de um modo geral é muito acomodada e essa acomodação se repercute principalmente quando se pensa em tratar com temas inovadores. Então, se não houver uma construção de cima para baixo, dificilmente vai brotar de baixo para cima; e a gente se acostumou inclusive, até por aquela acomodação, a achar que a política é lugar dos corruptos e bandidos; então o cidadão prefere se manter distante, acha que a obrigação dele termina com o voto, em vez de pensar que começa com o voto, e não tem a prática de cobrar; e mesmo em cidades pequenas que o cidadão conhece o prefeito, mas não se sente lesado quando o prefeito favorece a determinado grupos próximos em detrimento a ele, à coletividade, ou pelo menos não se mobiliza suficientemente para cobrar que aquela prática deixe de existir; então, se, em uma pequena comunidade em que se percebe o problema, não há essa mobilização para coibir e para mudar a cultura, é muito difícil que se crie, que se nasça de baixo processos inovadores que vão mudar a cultura nacional como um todo.”

(Executivo E): “Eu acho que, de novo, número um, o empresariado tem de crescer de uma forma responsável; número dois um, o fortalecimento cada vez maior das agências que passa, vou repetir, pela independência financeira, pela redução da influência política, por uma visão em longo prazo, aí sim do Estado. O Estado tem de ter uma visão de plano de trinta anos, é assim que a gente quer fazer”.

Após o registro das opiniões dos executivos, especialistas, profissionais e acadêmicos, ao longo deste capítulo, foram analisadas essas valiosas contribuições e críticas ao modelo

proposto por intermédio de metodologias quantitativas (*Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA)) e *Analytic Hierarchy Process* (AHP) e por metodologias qualitativas (Análise da Matriz SWOT e Análise Textual Discursiva (ATD)) e, ainda, com auxílio da técnica de triangulação; em síntese, todas essas ferramentas foram utilizadas para que o problema, as hipóteses e os objetivos desta tese fossem alcançados. Então, após todo esse esforço científico e metodológico, os achados desta tese, em síntese, expressam dez fatores condicionantes que influenciam de forma direta ou indireta a implementação do modelo conceitual proposto nesta tese:

1. Vontade política;
2. Burocracia;
3. Reconhecimento das agências reguladoras;
4. Mudança cultural;
5. Mapeamento dos processos e competências;
6. Plano de transição em longo prazo;
7. Apoio institucional da alta administração;
8. Mobilização e participação social;
9. Participação do setor privado; e
10. Fortalecimento das agências reguladoras.

6.11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo conceitual de Supervisão Regulatória proposto nesta tese pode ser considerado uma inovação à Governança Regulatória no Brasil no que se refere à tentativa de minimizar as assimetrias de informação, reduzir os custos de transação e mitigar os riscos do ciclo de vida da concessão a partir da definição das competências dos atores do Sistema Regulatório Nacional. Para tanto, a tese propõe esse modelo conceitual ousado para a cultura regulatória do Brasil. Os especialistas, profissionais e acadêmicos acreditam ser possível implementar indicadores de governança, porém as respostas não formam consistentes, conforme a metodologia AHP. Os executivos com respostas consistentes são mais conservadores sinalizando desafios a serem enfrentados para a implementação do modelo proposto.

Então, na área regulatória, que é o escopo desta tese, a principal questão no debate é a proposta de fortalecer do papel das agências reguladoras. A Supervisão Regulatória representa um pilar defendido pela OCDE e pelos achados desta tese, porém, conforme resultado do SWOT, estão claros os desafios a serem superados. Inclusive, quando a OCDE analisou no seu último relatório esse tema, como a governança regulatória estava sendo trabalhada no Brasil. Eles sinalizaram que o Brasil precisa realmente ter um *framework* sobre governança e Supervisão Regulatória baseado em AIR e ARR.

Apesar da contribuição do PRO-REG para o debate sobre AIR no Brasil, esse tema não foi priorizado na agenda política. Além disso, o TCU já se manifestou a respeito das agências reguladoras implementarem, o quanto antes, os processos de AIR e ARR nas suas decisões regulatórias. É estranha a resistência dos gestores dessas agências para implementem ou apoiarem a construção de um órgão de Supervisão Regulatória que terá a competência de ajudar as agências a organizar e sistematizar seus processos baseados em AIR e ARR. Tanto é que, nos modelos internacionais, o órgão de Supervisão Regulatória tem essa função, e o processo regulatório anda sem qualquer interferência na competência ou independência das agências.

Atualmente, a política regulatória brasileira está passando por uma crise institucional, por exemplo, suas competências estão distribuídas em vários órgãos, de forma direta ou indireta. A proposta de modelo conceitual apresentada nesta tese significa uma oportunidade para discutir as competências dos atores do Sistema Regulatório Nacional. Não será possível dialogar com esse tema sem fazer propostas, como as sete inovações apresentadas nesta tese, que irão mexer com a zona de conforto de vários burocratas de médio escalão do governo e das agências reguladoras.

A literatura, por exemplo, nos estudos de Proença (2009), Peci (2010) e Peci (2011), já aponta que o modelo de Supervisão Regulatória não avançou na América Latina. Os achados da tese revelam ainda que o Brasil necessita superar a prioridade do tema na agenda política, o preconceito de servidores e dirigentes das agências reguladoras e a falta de especialistas sobre as metodologias AIR e ARR. Diferente de outras experiências internacionais que dar maior abertura para a participação da sociedade civil e da academia nas suas principais decisões regulatórias, no Brasil, esse tema também é um desafio para a implementação do modelo conceitual de Supervisão Regulatória proposto.

O papel da Academia no aspecto de contribuir para formar os quadros técnicos é indiscutível. As entrevistas com os executivos confirmam essa afirmação, visto que outro fator condicionante para a implementação do modelo conceitual proposto é a falta de quadros técnicos especializados em governança e Supervisão Regulatória.

O gargalo de participação social, também, é um dos fatores condicionantes na visão dos executivos. O principal gargalo de participação social é a sociedade não se enxergar no processo; mesmo existindo os marcos legais em que é garantida a participação, a sociedade não se vê como um ator importante para validar a proposta regulatória. O que tem esvaziado as audiências públicas no Brasil é essa percepção da sociedade. Em alguns casos, a contribuição que se dá na audiência pública não tem o devido *feedback* por parte das agências reguladoras.

Um órgão supervisor tem o papel de contribuir com o fortalecimento do sistema regulatório, apesar da leitura que se tem no Brasil sobre quando se discute o tema, como é o caso dos achados desta tese, em nenhum momento esse órgão supervisor tem a missão de fiscalizar o trabalho das agências reguladoras. O modelo esclarece o papel complementar ao trabalho desenvolvido pelas agências reguladoras. Como está previsto no modelo, o *board* consultivo vai facilitar o diálogo com todos os atores para fortalecer o papel de fiscalização e regulamentação das agências reguladoras.

Por fim, a questão de fortalecer o papel das agências reguladoras vai além dos temas orçamento, finanças e nomeação dos diretores. Para fortalecer o papel das agências reguladoras no Brasil, serão necessários definir o papel e as competências de todos os atores do Sistema Regulatório Nacional. Dessa forma, o mercado vai sinalizar positivo para as mudanças regulatórias necessárias para o Brasil ter condições de vender seu plano de concessões de infraestrutura de transportes terrestres.

7. CONCLUSÕES

Este capítulo versa sobre as principais contribuições da tese, apresenta o diferencial desta pesquisa, analisa algumas limitações encontradas durante o desenvolvimento do estudo bem como faz sugestões para estudos futuros.

7.1. DIFERENCIAL

O modelo conceitual de Supervisão Regulatória proposto nesta tese é inédito para a realidade brasileira. Na literatura, por exemplo, OCDE (2007); Proença (2009), Azemendi (2010), Peci (2010), Ribeiro (2010) e Peci (2011), constam propostas à luz do *benchmarking* internacional, explorando somente as funções de um órgão de supervisão, mas não apresentam uma proposta de mudança, a partir de uma lógica sistêmica, no *status quo* do sistema regulatório brasileiro.

A melhoria da qualidade regulatória no Brasil depende do enfrentamento de dez fatores condicionantes reunidos a partir da percepção de especialistas, profissionais, acadêmicos e executivos do setor de transportes. Esses fatores condicionantes, em síntese, são:

1. Vontade política;
2. Burocracia;
3. Reconhecimento das agências reguladoras;
4. Mudança cultural;
5. Mapeamento dos processos e competências;
6. Plano de transição em longo prazo;
7. Apoio institucional da alta administração;
8. Mobilização e participação social;
9. Participação do setor privado; e
10. Fortalecimento das agências reguladoras.

Os achados desta tese corroboram, em parte, o que a literatura (OCDE, 2007; Proença, 2009, Azemendi, 2010; Peci, 2010; Ribeiro, 2010; e Peci, 2011) já destacou sobre a implementação do modelo de AIR no Brasil. O que é incoerente, tanto nas pesquisas citadas como nas entrevistas realizadas, é os respondentes considerarem ser uma grande oportunidade para o Brasil implementar o modelo conceitual proposto nesta tese, mas, por outro lado, apontarem fatores condicionantes que podem inviabilizar a implementação desse modelo mesmo em longo prazo.

Devido à construção do modelo conceitual e considerando uma provável implementação do modelo, foram sistematizadas sete inovações institucionais. Essas inovações contribuirão para a modernização do sistema regulatório nacional, principalmente o setor de infraestrutura de transportes terrestres, que representa o recorte desta tese.

Outro diferencial foi a realização de Estágio Doutoral no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT/UL), por intermédio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com concessão de bolsa de estudos no exterior (BEX 9865-14-4), em que as bases teóricas do modelo conceitual de Supervisão Regulatória foram construídas.

Com o intuito de validar o modelo conceitual proposto nesta tese, o pré-texto do modelo conceitual foi submetido ao Prof. Dr. José Manuel Vassallo da Universidade Politécnica de Madrid (UPM), que analisou o modelo conceitual proposto nesta tese durante trinta dias, participou do processo como um executivo e fez contribuições para adequação dos instrumentos de validação do modelo. Os instrumentos desenvolvidos para validação do modelo conceitual são um roteiro de entrevista para os executivos e dois questionários.

Ressalta-se que foi uma oportunidade a validação do modelo conceitual proposto por cinco executivos, entre instituições públicas e privadas, que criticaram a proposta, considerando as inovações. Esses executivos opinaram sobre a contribuição do modelo para minimizar custos, riscos e os principais fatores condicionantes para a implementação de um modelo conceitual de Supervisão Regulatória na realidade brasileira.

Outro diferencial desta tese foi analisar todas as contribuições recebidas por especialistas, profissionais, acadêmicos e executivos, por meio da técnica de triangulação e com o uso das metodologias *Multiple-Criteria Decision Analysis* (MCDA), *Analytic Hierarchy Process* (AHP), Análise da Matriz SWOT e Análise Textual Discursiva (ATD). Por fim, esta tese dá

destaque à importância da AIR e da Análise de Risco Regulatório ARR, tanto à luz da literatura quanto na opinião dos executivos entrevistados.

7.2. CONTRIBUTOS

O embasamento teórico da tese dá destaque à dinâmica e à complexidade das relações entre os atores institucionais envolvidos no sistema regulatório nacional. Outro destaque é necessidade de modernização do processo de propostas de regulamentações, introduzindo técnicas já validadas por outros países, por exemplo, introduzir a AIR e a ARR com vistas a avaliar os custos e riscos que serão suportados pelo mercado.

A proposta de modelo conceitual desta tese é uma contribuição para o debate necessário sobre governança e Supervisão Regulatória por incorporar as experiências internacionais dos Estados Unidos, da Coreia, da Austrália, do México, do Reino Unido, da Alemanha, do Canadá e, também, da Comissão Europeia a respeito da implementação de um *oversight bodies* (órgão de supervisão).

A sistematização do *benchmarking* internacional sobre as reformas regulatórias e as boas práticas internacionais sobre governança regulatória, além disso, apresentar o *status quo* brasileiro sobre governança regulatória em um momento de crise financeira, contribui para que esse tema seja incluído na agenda política; dessa forma, construiu-se uma proposta de Projeto de Lei (Apêndice 5) sobre a reestruturação do Sistema Regulatório Nacional, que inclui a proposta de criação de um órgão de Supervisão Regulatória para o Brasil.

Esta tese contribuiu para um debate que ainda não está na agenda política brasileira, o papel de um órgão de Supervisão Regulatória, e o modelo conceitual apresenta sete inovações para o Sistema Regulatório Nacional. Após validação do modelo conceitual de forma robusta e sistêmica, os achados revelam dez fatores condicionantes que devem ser superados para que um órgão de Supervisão Regulatória seja realidade no Brasil.

A proposta de Supervisão Regulatória apresentada contribui para o fortalecimento da governança regulatória conforme a percepção dos Executivos, mas a ressalva é que o Brasil não tem condições, segundo os Executivos entrevistados, a curto e médio prazos de

implementação uma inovação com essa, visto que vai esbarar, principalmente, na vontade política.

Por fim, foi detalhado o processo de submissão e aprovação da proposta de tese ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília (UnB), com o intuito de servir de guia para outros pesquisadores da área de transportes e outros interessados. Além disso, os principais termos relacionados à Supervisão Regulatória que constam no modelo proposto estão sistematizados em forma de glossário (Apêndice 7).

7.3. LIMITAÇÕES

O processo de impedimento da presidenta da república inviabilizou a realização das entrevistas com os executivos no primeiro semestre de 2016. Esse processo de impedimento teve início em dezembro de 2015, e a primeira fase, que culminou no afastamento da presidenta, foi concluída 12 de maio de 2016. Esse fato dificultou a confirmação de entrevistas com os executivos devido as incertezas políticas; após esse período, foi possível realizar cinco entrevistas.

No Brasil, ainda não existem indicadores oficiais específicos sobre governança regulatória em transportes e, considerando que propor indicadores de Supervisão Regulatória para a realidade brasileira depende do mapeamento do ciclo de vida das concessões, que não foi objeto desta tese, optou-se por mapear na literatura modelos existentes e validados. Dessa forma, com o intuito de superar essa limitação, decidiu-se assumir os indicadores de Governança Regulatória em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013).

7.4. AGENDA PARA ESTUDOS FUTUROS

Esta tese propõe uma agenda para estudos futuros, com o intuito de ampliar pesquisas sobre o tema da governança e Supervisão Regulatória:

1. Proposta de indicadores de Governança Regulatória para o setor de transportes brasileiro;

2. Proposta de indicadores de Supervisão Regulatória para o setor de transportes brasileiro;
3. Mapeamento de processos e competências dos atores envolvidos com as concessões de infraestrutura de transportes;
4. Inovação nas práticas de participação social nas regulamentações das concessões de infraestrutura de transportes;
5. Simplificação da burocracia do ciclo de vida das concessões de infraestrutura de transportes;
6. Modelos econométricos aplicados a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e às concessões de infraestrutura de transportes;
7. Modelos econométricos aplicados à AIR e às concessões de infraestrutura de transportes.

Por fim, os fatores condicionantes descritos nesta tese devem ser investigados sob a ótica de outras áreas do conhecimento, para que a contribuição dessas áreas possa agregar valor ao debate iniciado por esta tese, como exemplo, a Administração, a Ciência Política, a Economia, o Direito, a Sociologia, a Engenharia de Produção, a Geografia entre outras áreas que tenham relação interdisciplinar com a área de transportes.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L., TANZI, V. (2003) Public Sector Efficiency: an international comparison. European Central Bank (ECD), Working Paper Series n. 242, Frankfurt.
- ALDIGUERI, D. R. (2012). *Modelo Normativo para o Tratamento de Receitas Não Tarifárias em Processos de Concessão de Infraestrutura de Transportes*, Tese (Doutorado em Transportes), Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília. 118 p.
- ALMANSA, C, MARTÍNEZ-PAZ, J. M. (2011) What weight should be assigned to future environmental impacts? A probabilistic cost benefit analysis using recent advances on discounting. *Science of the Total Environment*, 409 (2011), pp. 1305–1314.
- ALMEIDA, M. A *et al.* (2010b) Determinantes da qualidade das práticas de governança corporativa das empresas brasileiras de capital aberto que possuem investimentos públicos, *Revista Brasileira de Gestão de Negócios (On-line)*, v. 12, p. 369-387.
- ALMEIDA, M. A *et al.* (2010a) Evolução da qualidade das práticas de governança corporativa: um estudo das empresas brasileiras de capital aberto não listadas em bolsa, *RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso)*, v. 14, p. 907-924.
- ALMEIDA, M. A. *et al.* (2010c) Governança Corporativa e Desempenho: um Estudo das Empresas Brasileiras não Listadas na Bovespa. In 10º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 2010, São Paulo/SP. Anais do 10º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade.
- ALMEIDA, M. A., SANTOS, J. F. (2008) Relação entre Variáveis Endógenas e a Qualidade das Práticas de Governança Corporativa das Empresas Brasileiras de Capital Aberto Não Listadas em Bolsa, *Revista de Informação Contábil-RIC*, v. 2, n.4, p. 17-37, out/dez.
- ALVES, C. A. M., ALVES, N. T. H. (2009) Análise do Nível de Divulgação da Governança Corporativa Segundo Recomendações do Comitê da Basileia: um Estudo em Bancos Privados e públicos brasileiro, *Revista Universo Contábil*, v. 5, n. 1, p. 06-21, jan-mar.
- ANNEMANS, L., CARO, J., MULLINS, C.D., NUIJTEN, M., ORLEWSKA, E., WATKINS, J., TRUEMAN, P. (2007). Principles of good practice for budget impact analysis: Report of the ISPOR task force on good research practices - budget impact analysis. *Mauskopf, Ja; Sullivan, SD; Value In Health*, 2007 Sep-Oct, Vol.10 (5), pp.336-347.
- ANTT (2010) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Relatório de Acompanhamento Financeiro-2009 (REAFI), Brasília.

ANTT (2011) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros. Brasília.

ANTT (2012) Agência Nacional de Transportes Terrestres. (2012), Manual de Contabilidade do Serviço Público de Transporte Ferroviário de Cargas e Passageiros– 2. Ed. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4990/Manual_de_Contabilidade.html>. Acesso em: 27 jan. 2015.

ANTT (2012a) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Evolução do Transporte Ferroviário. Brasília, 2012a.

ANTT (2012b) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Manual de Registro de Bens, Investimentos e Projetos Associados Brasília.

ANTT (2013) Agência Nacional de Transportes Terrestres. (ANTT), Concessões Rodoviárias. Contrato de Concessão da BR 050. Disponível em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes_Rodoviaras.html>. Acesso em: 27 jan. 2015.

ANTT (2014) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Infraestrutura, Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. (2014). Disponível em <http://www.antt.gov.br>. Acessado em: 21/08/2014.

ANTT (2015) Agência Nacional de Transportes Terrestres. Concessões Rodoviárias, Contrato de Concessão da BR 050. Disponível em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/5261/Concessoes_Rodoviaras.html>. Acesso em 27 jan. 2015.

ANTT (2015a) Agência Nacional de Transportes Terrestres, Concessões Rodoviárias. Disponível em: < <http://www.antt.gov.br>>. Acesso em 27 fev 2015.

ANTUNES, T. (2013) Governança da actividade administrativa de inspecção, In Gonçalves, P. C et al. (2013), O governo da Administração Pública. (Governance Lab). Edições Almeida S. A: Coimbra, Portugal.

ARAGÃO, J. J. G., MORAIS, A. C., DIAS, F. A. O. P., MARTINS, F. G. D., PORFIRIO, M., CAMARA, M. T., HOLANDA, J. F. (2005). Parceria Público-Privada: procedimento de avaliação qualitativa de riscos como ferramenta para desenho de contratos. In: XIX ANPET, 2005, Recife. Anais do XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2005. v. 1.

ARCHANJO, P. F. (2006) *A regulação das Parcerias Público-Privado no Brasil e a Experiência do Reino Unido*, Dissertação (Mestrado em Economia Política), Programa de Pós-graduação em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

ARRUDA, B. D. L. (2010) *Análise dos programas nacionais de financiamento para renovação de frota dos transportadores autônomos*, Dissertação (Mestrado em Transportes) - Programa de Pós-graduação em Transportes, Universidade de Brasília.

AZUMENDI, S. L. (2010) Agências de Mejoramento y Control Regulatorio em la experiencia internacional. In: Proença, J. D. Contribuições para melhoria da qualidade da regulatória no Brasil. Semear: Brasília, 2010.

BACKES, R. G. et al. (2008). Governança Corporativa e Performance organizacional: descrição de estudos sobre o tema. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado - RS. 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, p. 1-15.

- BARCELOS, A. R. F. (2014) *Supervisão Escolar na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis: ascensão, declínio e ressignificação de uma função*, Tese (doutorado) do Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2014, 321 p.
- BENJÓ, I. (1999) *Fundamentos de Economia da Regulação*, 1. Ed., Thex Editora, Rio de Janeiro.
- BERTUSSI, G. L., ELLERY JUNIOR, R. (2012) Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. *Journal of Transport Literature*, vol. 6, n. 4, pp. 101-132.
- BIELSCHOWSKY, R. (2002) Investimentos e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- BLACK, B., CARVALHO A. G., GORGA, E. (2009) The Corporate Governance of Privately Controlled Brazilian Firms. *Revista Brasileira de Finanças*, v. 7, n. 4, pp. 385-428.
- BLUM, C. H. V., ARAGÃO, J. J. G., YAMASHITA, Y. (2005) Metodologia de Análise de Falhas na Prestação de Serviço Público de Operação de Infra-estrutura de Transportes pelo Setor Privado. In: *XIX ANPET, 2005*, Recife. Anais do XIX Congresso de Pesquisa e ensino em Transportes.
- BOEHM, F. (2005) Corrupcion y captura em la regulacion de los servicios públicos. *Revista de Economia Institucional*. Bogotá, pp. 245-263, v.7, n.13.
- BOJÓRQUEZ-TAPIA, L., SÁNCHEZ-COLON, S., FLOREZ, A.. (2005) Building Consensus in Environmental Impact Assessment Through Multicriteria Modeling and Sensitivity Analysis. *Environmental Management*, 2005, Vol.36(3), pp.469-481
- BRAGANÇA, G. G. F. Risco regulatório no brasil: conceito e contribuição para o debate. IPEA. Boletim de análise político-institucional | n. 7 | jan.-jun. 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agência/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/150714_boletim_analisenpolitico_07_cap10.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2015.
- BRAMONT, P. (2012) *Modelo de Governança Corporativa: diretrizes para um modelo preliminar*, Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) – Universidade Católica de Brasília - UCB, Brasília. 131 P.
- BRASIL. (2000) Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 27 abr. 2015.
- BRASIL. (2016) Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e da outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv727.htm>. Acesso em 27 abril 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998) *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova, São Paulo: CEDEC.
- BROCHADO, M. R., RATTON NETO, H. X. (2008) Priorização dos Indicadores de Desempenho da Fiscalização da Infraestrutura Rodoviária Concedida visando as Necessidades dos Usuários. In: *XXII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2008*, Fortaleza. XXII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2008.

- BRUÉRE, A. J., MENDES-DA-SILVA, W., SANTOS, J. F. (2007) Aspectos da Governança Corporativa de Empresas listadas na Bovespa: um estudo exploratório sobre a composição e perfil dos conselhos de administração. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, pp. 149-159, maio/agosto.
- CABEZA, E. R. L. O, CAL, A. B. R. (2009) O Risco de Captura nas Agências de Regulação dos Serviços Públicos: uma abordagem à luz da Teoria Econômica. In: VI Congresso Brasileiro de Regulação, 2009, RIO DE JANEIRO. Anais do VI Congresso Brasileiro de Regulação. SÃO PAULO: ABAR.
- CABO, F. (2012) *Relação entre transporte aéreo e turismo em Moçambique*, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília (UnB), 107 p.
- CADENA, P. C. B., MAGRO, J. M. V. (2015) Setting the weights of sustainability criteria for the appraisal of transport projects, *Transport*, 30:3, 298-306, DOI: 10.3846/16484142.2015.1086890.
- CAIXETA-FILHO, J. R., MARTINS, R. S. (2001) Evolução histórica da gestão logística do transporte de cargas. In: *Gestão logística do transporte de cargas*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CALDEIRA, L. K. O. (2014) *Evolução do Marco Regulatório das Concessões Rodoviárias: o caso do Brasil* Monografia de graduação do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade de Brasília.
- CÂMARA, M. T. (2006) Uma metodologia para avaliação de desempenho em infraestruturas de transportes concedidas: aplicação às concessões de rodovias federais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília, 2006.
- CAMPELO, M. (2012) Contribuição ao Estudo de um Modelo Conceitual de Excelência em Gestão Pública. In: MACHADO, N. et al. *Gestão Baseada em Resultado no Setor Público*. São Paulo: Atlas.
- CARDOZO, J. S. S. (2005) Governança Corporativa: solução, paliativo ou modismo? *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2.
- CARROL, A. B. (1993) *Ethics and Stakeholder Management*. Business and Society. (South-Western, Cincinnati)
- CARROLL, P. (2010) Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society* 29 (2010) 113–122.
- CARVALHO, W. T. (2012) Supervisão da Regulação. In: *Marco Regulatório – Revista da AGERGS*, N. 15, 2012. Disponível em <<http://www.agergs.rs.gov.br/upload/publicacao25.pdf>>.
- CARVALLO, L., COCO, G., MARTELLI, M. (2008) Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience, SCM Network. Retrieved 12 January 2010 from Disponível em: <http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2008/05/evaluating_admin_burdens_through_scm_italian_experience_may_2008_483.pdf>.
- CELLI, C. G. (2008) *Mapeamento de variáveis para o desenvolvimento de um modelo conceitual de melhoria do gerenciamento de mudanças em pequenas empresas de*

engenharia.. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, Brasília, p. 134

CHARON, A., WANTERS, J. P. (2007) University ranking: a new tool for the evaluation of higher education in Europe. Oxford University. EUA.

CHRISTIE, A., SMITH, D., CONROY, K. (2013) Transport governance indicators in Sub-Saharan Africa. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) working paper; no. 95. Washington DC: World Bank. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17893929/transport-governance-indicators-sub-saharan-africa>>. Acesso em 27 jan. 2015.

CNT (2011) Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT Ferrovias. Brasília: CNT.

CNT (2012) Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de Rodovias. Brasília: CNT.

CNT (2013) Confederação Nacional do Transporte. O sistema Ferroviário Brasileiro. Transporte e Economia. Brasília: CNT.

CNT (2014) Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de Rodovias. 18ª Edição - 2014 Brasília: CNT. Disponível em <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorio%20Geral/Pesquisa_CNT_de_Rodovias_2014_LOW.pdf>. Consulta em 27 jan. 2015.

COASE, R. H. (1937) The nature of the firm. *Economica*, Oxford, n. 4, p. 386-405.

COLETTI, P., RADAELLI, C. M. (2013). Economic rationales, learning, and regulatory policy instruments. *Public Administration*, Vol.91 (4), p.1056 (15), Dec, 2013.

CORREIA, M. B. C. (2011) *Porque as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985 – 2010*, Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. 313 f.

COSTA, J. O., ABREU, F.E.L.V., ROCHA, C. H. (2008) Transporte rodoviário de carga brasileiro e PIB a preços constantes: teste de causalidade de Granger. In: XXII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes- ANPET. 2008, Fortaleza.

COSTA, N. J. D. (2010) *A Supervisão pela internet para o tratamento comportamental da eneurse com aparelho nacional de alarme*, Tese (doutorado) do Programa de Pós-graduação em Psicologia. Universidade de São Paulo, 162p.

COSTA, N. M. S. M. (2007). *Mobilidade e Transporte em áreas Urbanas: o caso da área metropolitana de Lisboa*, Doutorado em Geografia. Departamento de Geografia da Faculdade de Letras. Universidade de Lisboa, 2007.

CPC (2008) Comitê de Pronunciamentos Contábeis. (2008) Pronunciamento Técnico CPC 04, 2008. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/pdf/CPC_04.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2014.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (2009). Interpretação técnica ICPC 01 - Contratos de Concessão. Setembro de 2009. Disponível em: <http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/66_ICPC01_R1.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2014.

CPC (2010) Comitê de Pronunciamentos Contábeis. Orientação OCPC 05 – Contratos de Concessão. Dezembro de 2010. Disponível em:

<http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/141_OCPC_05.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2014.

CRUZ, C. O., MARQUES, R. C. (2012) *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. 1ª edição. Edições Sílabo. Lisboa.

DALMÁCIO, F. Z., REZENDE, A. J. (2008) A relação entre o *timeliness* e a utilidade da informação contábil e os mecanismos de governança corporativa: evidências no mercado acionário brasileiro. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*. Unisinos, p. 163-174, set/dez.

DANTAS, J. A. (2005) *Reação do Mercado à Alavancagem Operacional: Um estudo empírico no Brasil*, Dissertação de Mestrado (Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis – UnB/UFPB/UFPE/UFRN). Brasília.

DANTAS, J. A. (2012) *Auditoria em Instituições Financeiras: determinantes de qualidade no mercado brasileiro*, Tese de Doutorado (Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis – UnB/UFPB/UFRN). Brasília.

DI PIETRO, M. S. Z. (2013) *Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Atlas.

DNIT (2015) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Rede rodoviária sob jurisdição do Ministério dos Transportes. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/snv-2014-1/snv2015-internet.xls>>. Consulta em 27 jan. 2015.

ENGEL, E., FICHER, R., GALETOVIC, A. (2014) *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: FCE, 2013. ISBN 978-607-16-1903-7

FAMÁ, R., MARCONDES, D. A. (2003) Premiação de executivos: o uso de opções de ações indexadas e ajustadas ao beta. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*. v. 38, n. 4, outubro/dezembro.

FARAH, M. (2001) Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas no nível local de governo. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro.

FERNANDES, B. V. R. (2012) *Modelos de Valores Extremos e Convencionais de VaR: Nível de Acurácia na Previsão de Risco de Mercado nos Países do G7 e Brics*. Tese de Doutorado (Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis – UnB/UFPB/UFRN). Brasília, 2012, 159 p.

FERNANDEZ, R. N., HILLBRECHT, R., MENEZES, G. R., GARCIA, F. R. O Impacto dos Determinantes das Parcerias Público-Privadas em Economias Emergentes. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, v. 44, p. 291-315, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, F. (2007) *Arquitetura para o monitoramento e supervisão integrados de processos de usinagem em máquinas com controle numérico aberto*. Tese (doutorado), Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, 2007, 177p.

FERREIRA, S. M. M. (2013) *Parcerias Público-Privadas Rodoviárias: a estimação da elasticidade preço procura da A28*. Dissertação de mestrado em economia e gestão das cidades. Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

FIGUEIREDO, K. F., FLEURY, P. F., WANKE, P. (2012) *Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: planejamento do fluxo de produtos e dos recursos*. São Paulo: Atlas.

FIGUEIREDO, P.H.P. (1999) Uma contribuição para o conceito de regulação do serviço público no Brasil, *Revista Marco Regulatório*, n. 1, AGERGS, Porto Alegre.

- FONTANA, A. L. F. (2009) Escolha do modal com maior índice socioeconômico ambiental. *Revista dos Transportes Públicos*, v. xx, p. 199, 2009.
- FURTADO, G. R., BARBOSA, H. M. (2013) Análise Multicritério para Priorização de Investimentos em Rodovias: Estudo de Caso BR-040, BR-116 e BR-381. In: XXVII ANPET - Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2013, Belém - PA.
- GABBERT, L., SCHERINGER, M., NG, C., STOLZENBERG, H. C. (2014) Socio-economic analysis for the authorisation of chemicals under REACH: A case of very high concern? *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, 2014 Nov, Vol.70 (2), pp.564-571
- GAMA, P. C. N. (2004) O fenômeno da captura das agências reguladoras: federalização indevida de causas judiciais relacionadas aos setores regulados. *Revista do Conselho da Justiça Federal*, Brasília, n. 26, p. 63-68, jul/set.
- GAMPER, C D, TUCANU, C. (2007) On the governmental use of multi-criteria analysis. *Ecological economics* [0921-8009] yr:2007 vol:62 iss:2 pg:298 -307
- GARCIA, L. L.. (2011) Alocação de riscos, reajuste e revisão tarifária nas concessões de Rodovias federais. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011.
- GARCIA, R. C. (2001) Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível <emhttp://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/subsidios_para_organizar_avaliacoes_da_acao_governamental.pdf>. Acesso em 27 nov. 2013.
- GIAMPAOLI, R. Z. (2010) *Contribuições do Modelo COBIT na Governança Corporativa e na Governança de Tecnologia da Informação: desafios, problemas e benefícios na percepção de especialistas e CIO's*., Dissertação (Mestrado em Administração e Negócios) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Brasília, 142 p.
- GIL, A. C. (2010) Como elaborar projetos de pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMIDE, A. (2011) *A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transporte*, Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.
- GONÇALVES, P. G., GUALDA, N. D. F. (2005) Contribuição ao Estudo de Conflitos na Implantação do Ferroanel na Região Metropolitana de São Paulo. In: XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes da ANPET Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, Recife. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005.
- GONÇALVES, R. S. et al. (2008) Social disclosure das empresas brasileiras listadas na NYSE e na Bovespa: Sua relação com os níveis de governança corporativa. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 1, n. 9, p. 71-94, jan/jun.
- GOVERNMENT OF INDIA. (2012) Guidelines Institutional Mechanism for Monitoring of PPP Projects. Planning Commission.
- GRAEFF, F. (2011) Uma análise da alocação de riscos nos contratos para prestação de serviços públicos: o caso do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus. Instituto Serzedello Corrêa – ISU/TCU. 2011. Monografia (Especialização em Controle da Regulação), Brasília.

- GRILO, L. M. (2008) Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de parceria público-privada (PPP). Tese de Doutorado em Engenharia Civil. Programa de Pós-graduação da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- HALVORSEN, T. (2005) On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. RØSTE, R. On the differences between public and private sector innovation. NIFU STEP: Oslo, 2005.
- HAMMAMI, M., RUHASHYANKIKO, J. F., YEHOUE, E. B. Determinants of Public Private Partnerships in Infrastructure. International Monetary Fund (IMF). Working Paper, p.1-37, 2006.
- HERTIN, J., JACOB, K, PESCH, U., PACCHI, C. (2009) The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. Journal of Forest Policy and Economics. 11 (2009) 413-421.
- HOLANDA, V. B., VIEIRA, L. M. (2009) Teoria do Controle aplicada ao Setor Público. In: RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J.; PEDERNEIRAS, M. (Org.). Estudando Teoria da Contabilidade. São Paulo: Atlas.
- HOPPE, A. A. (2014). Contabilidade Regulatória – Setor Elétrico. FIPECAFI. Disponível em: <<http://www.fipecafi.org/downloads/elearning/elearning-contabilidade-regulatoria%E2%80%9393setor-eletrico.pdf>> Acesso em: 12 out. 2014.
- HUDSON, F. A. et al. (2008). Governança Corporativa e Divulgação de Relatórios Financeiros Anuais. Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, jan-mar, pp. 61-82.
- IBGC (2015) Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. São Paulo. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2015.
- IFAC (2001) International Federation of Accountants. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. International Public Sector Study. Public Sector Committee, 2001.
- IFAC (2013) International Federation of Accountants. Comparison of principles. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.
- JANNUZI, P. M. (2002) Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, 36(1): 51-72, jan./fev. 2002. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6427>>. Acesso em 27 nov. 2014.
- JENSEN, M., MECKLING, W. (1976) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. Journal of Finance Economics, v. 3, pp. 305-360.
- JESUS, S. M., LIBERTON, L. (2007) O processo de implementação da Governança Corporativa nas Empresas de Capital Aberto: um estudo com ênfase na Auditoria. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 1, n. 8, jan/jun, p. 67/84.

- JORDÃO, R. V. D. et al. (2009) Impactos da Governança Corporativa e da Estrutura de Controle na Consolidação de Demonstração Financeiras em Combinações de Negócios: o estudo de caso da COPEL. *Revista Universo Contábil*, v. 5, n. 3, p. 82-98, jul/set.
- KNEIB, E. C., PAIVA, M., TEDESCO, G. M. I., BARROS, A. P. B. G., SILVA, P. C. M. da S. (2011) Fatores que interferem na mobilidade das pessoas: o caso de Brasília. In: 18º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito, 2011, Rio de Janeiro. *Anais do 18º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito*, 2011.
- KUWAHARA, N., MACHADO, W. V., SANTOS, M. P. S. (2008) Tomada de decisão em investimentos de infraestrutura de transportes: estudo de caso para o polo industrial de Manaus. In: XXII Congresso de Pesquisa e Ensino de Transportes - XXII ANPET, Fortaleza.
- LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. (2010) Fundamentos de metodologia científica. 7 ed. São Paulo, Atlas.
- LARRATE, M. A. R., OLIVEIRA, F. N., CARDOSO, A. S. (2011) Governança Corporativa, remuneração dos gestores e produtividade da firma. *Revista do BNDES*, p. 245-272.
- LIBERALI, J. (2013) *Enfermeiros de um hospital universitário no cargo de supervisor: desafios do trabalho e processo grupal*, Dissertação (Mestrado) do Programa de Pós-graduação em Enfermagem. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2009, 96 p.
- LIMA, J. A., PACHECO, J. A. (2006) Fazer investigação: contributos para a elaboração de dissertações e teses. Portugal: Porto Editora, LTDA., 2006.
- LONDGE, M., WEGRICH, K. (2009) O enraizamento da Regulação de Qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: Proença, J. D., Costa, P. V e Montagner, P. *Desafios da Regulação no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2009.
- LUNA, M. M. M. L., LUNA, P. T. M., FRIES, C. E., MOTTA, K. S. (2011) Planejamento de logística e Transporte no Brasil: Uma análise dos Planos Nacional e Estaduais. In: XXV Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2011, Belo Horizonte. *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2011*. Rio de Janeiro: Anpet, 2011. v. 1. p. 1738-1749.
- LUZ, A. T. M. et al. (2009) Uma investigação sobre a relação entre atribuições em causa própria e governança corporativa. *Brazilian Business Review (BBR)*, vol. 6, n. 2, mai-ago.
- MAGALHÃES, M. T. Q., ARAGÃO, J. J. G., YAMASHITA, Y. (2014) Definição de transporte: uma reflexão sobre a natureza do fenômeno e objeto da pesquisa e ensino em transportes. *Transportes (Rio de Janeiro)*, v. 22, p. 1, 2014.
- MARCONDES, N. A. V; BRISOLA, E. M. A. (2014) Análise por Triangulação de Métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. *Revista UniVap*, v. 20, p. 201-208, 2014.
- MARINHO, I. (2007) A comunicação científica e o modelo de comunicação organizacional: análise quantitativa de produtividade dos Programas de Pós-graduação em Ciência da Informação por meio do Currículo *Lattes*. Brasília, 2007. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília.
- MARQUES, E. C. S. (2012) Fatores a serem considerados para a definição de velocidade limite em rodovias brasileiras. Dissertação (Mestrado em Transportes). Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

- MARTINS, C. S., SOUZA, D. O., BARROS, Á. G. (2009) O uso do método de Análise Hierárquica (AHP) na tomada de decisões gerenciais - um estudo de caso. In: *XLI SBPO - Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional*, 2009, Porto Seguro-BA. XLI SBPO, 2009.
- MARTINS, C. S., SOUZA, D. O., BARROS, M. S. (2009) O uso do Método de Análise Hierárquica (AHP) na tomada de decisões gerenciais: um estudo de caso. In: *XLI SBPO- Pesquisa Operacional na Gestão do Conhecimento*, 2009. Disponível em < >. Acesso em 07 dez 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010a) A governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v.2, n.1, PP. 110-135, jan./mar.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010b) *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010c). *Curso de Administração Pública*. São Paulo: Atlas.
- MAZZOCCHI, M. (2013) fuzzy multi-criteria approach for the ex-ante impact assessment of food safety policies. *Food Policy* [0306-9192], 2013 vol:38 pg:177 -189.
- MEIRELES, C. L., RODRIGUEZ, M. V. R. (2007) Governança Corporativa, Ética, Transparência, Equidade e Prestação de Contas em uma Empresa de Concessões Rodoviárias no Brasil. In: VI Conferência Regional de ISTR para América Latina Y El Caribe, Salvador, 8 e 11 de novembro.
- MELLO, G. R., SLOMSKI, V. (2006) Verificando o endividamento dos estados brasileiros: Uma proposta utilizando análise multivariada de dados. 30º Encontro da ANPAD. Salvador/BA – Brasil.
- MELLO, G. R., SLOMSKI, V. (2012) Práticas de Governança Eletrônica: Instrumentos de Controladoria para Tomada de Decisão na Gestão Pública. In: MACHADO, N. et al. *Gestão Baseada em Resultado no Setor Público*. São Paulo: Atlas.
- MELLO, G. R. (2006) *Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro*, Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis: Departamento de Contabilidade e Atuária. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MELLO, G. R. (2009) *Estudo das Práticas de governança: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros*, Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis: Departamento de Contabilidade e Atuária. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MELO, L. C. (2003) Governança Corporativa: intangível internacional que se concretiza no brasil. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v.8, n. 1, p. 57.
- MELO, M. E. (2012) Governança em Parcerias Público-Privadas: o caso de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração. Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina.
- MICHAEL, B. The “Twin Peaks” Regulatory Model: the future of financial regulation? University of Hong Kong’s. Institute International Financial Studies. Disponível em <<http://www.law.hku.hk/aiifl/wp-content/uploads/2014/09/Twin-Peaks.pdf>> Acesso em 30 jul. 2015.
- MOORE, M., HARTLEY, J. (2008) Innovations in Governance, *Public Management Review*, 10 (1):3-20.

- MOORE, M., HARTLEY, J. (2013) The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to strategic performance measurement and management in non-profit organizations. The Kennedy School of Government. Harvard University. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=402808>>. Acesso em: 30 jun 2013.
- MORAES, R., GALIAZZI, M. C. (2007) *Análise Textual Discursiva*. Ijuí: Ed. Unijui, 2007, 224p.
- MORAIS, A. C. (2007) *Sustentabilidade fiscal de projetos de investimentos em infraestrutura de transportes: elementos para a construção de um modelo conceitual de aferição*, Dissertação de Mestrado em Transportes. Programa de Pós-graduação em Transportes da Universidade de Brasília.
- MOREIRA, M. E. P., SANTOS, C. M.. (2003) Avaliação multicritério de apoio à decisão e negociação de projetos de vias urbanas o caso de Fortaleza. In: XVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2003, Rio de Janeiro.
- MP (2012) Ministério dos Transportes. PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/3254>>. Acesso em 1 out 2012.
- MP (2014) Ministério dos Transportes. Programa de Investimentos em Logística (PIL). Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/acoes-e-programas.html>>. Acesso em 27 dez 2014.
- MP (2015) Ministério do Planejamento. Programa de Investimentos em Logística (PIL). Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>>. Acesso em 18 jun. 2015.
- MPOG (2013) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Indicadores de programa: guia metodológico. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em 27 nov 2014.
- MPOG (2015) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Investimentos em Logística (PIL). Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil>>. Acesso em 18 jun 2015.
- MT (2014) Ministério dos Transportes. Programa de Investimentos em Logística (PIL). Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/acoes-e-programas.html>>. Acesso em 27 dez 2014.
- MÜLLER, L. H. (2010) *Regulação do Equilíbrio Econômico-Financeiro das Concessões de Rodovias Mediante Taxa Interna de Retorno Flutuante*, Dissertação de Mestrado em Executivo em Gestão Empresarial. Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas–FGV.
- NARDI, P. C. C., NAKAO, S. H. (2006) Impactos da entrada nos níveis diferenciados de governança corporativa sobre a imagem institucional da empresa. In: *6º Congresso USP de controladoria e contabilidade*.
- NASCIMENTO, A. M., BIANCHI, M., TERRA, P. R. S. (2007) A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa: evidência de uma *survey* comparativa entre empresas de capital brasileiro e norte-americano. *Revista ABCustos – Associação Brasileira de Custos*, v. 2, n. 2, mai/ago.

- NASCIMENTO, A. M., REGINATO, L. (2008) Divulgação da Informação Contábil, Governança Corporativa e Controle Organizacional: uma relação necessária. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 3, p. 25-47, jul/set.
- NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. (2002) Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional.
- NOBRE, V. C. S. (2006) *Metodologia para Seleção de Projetos de Parcerias Público-Privadas no Setor de Infraestrutura Rodoviária no Estado do Ceará*, Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes. Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes da Universidade Federal do Ceará.
- NUNES, V. O. Q. (2005) *Supervisão e Regulação Bancária à Luz do Direito Comparado, do Direito Internacional e do Direito Brasileiro* Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Católica de Brasília (UCB), 2005, 259p.
- OCDE (2008) Organisation for Economic Co-operation and Development. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*.. ISBN Number: 9789264042797 Publication date: June 2008 142 pages.
- OCDE (2015) Organisation for Economic Co-operation and Development. *Governance*. Disponível em <<http://www.oecd-ilibrary.org>>. Acesso em 27 jan 2015.
- OLIVA, E. C., ALBURQUERQUE, L. G. (2007) Sistema de Remuneração de Executivos e Conselheiros como suporte à estrutura de Governança Corporativa. *Revista de Administração e Contabilidade de Unisinos*, Unisinos, p. 61-73, jan/abr.
- OLIVEIRA, A. B. S. (2009) Controladoria Governamental: Governança e Controle econômico na implementação das políticas públicas. São Paulo: Editora Atlas.
- OLIVEIRA, A. V. M., TUROLLA, F. A. (2013) Financiamento da infraestrutura de transportes. *Journal of Transport Literature*, v. 7, p. 103-126.
- OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, R. L. F.; GOMES, V. C. . Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. *Cadernos ENAP*, v. 38, p. 01-61, 2014.
- OLTEAN-DUMBRAVA, C. (2013) Transport infrastructure: making more sustainable decisions for noise reduction. *Journal of cleaner production* [0959-6526], 2013 vol: 42 p.58 - 68
- ORTEGA, J. L., COTHEY, V., AGUILLO, I.F. (2006) Comparing university rankings. *Scientometrics-Springer*. 2010.
- ORTIZ, G.A., (1993) *Economía y Estado: Crisis y Reforma Del Sector Público*. Marcial Pons, Madrid.
- OSBORNE, S. P. (2010) The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. First published by Routledge.
- PACHECO, R. S. (2006) Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, 40(4), 523-43, Jul./Ago.
- PADUAN, R. (2012) O trem-bala das cargas. *In: Anuário Exame Infraestrutura (2012-2013)*. São Paulo: Abril.

- PECI, A. (2010). Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR. In: Proença, J. D. Contribuições para melhoria da qualidade da regulatória no Brasil. Semear: Brasília, 2010.
- PECI, A.. (2011) Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. Rev. adm. empresa. [on-line]. Vol.51, n.4, pp. 336-348. ISSN 0034-7590.
- PEDROSO, M. C. (2010) Um modelo de gestão estratégica para serviços de saúde. Tese (Doutorado em Medicina Preventiva) – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PEREIRA, A. M. (2013) Os investimentos públicos em Portugal. 1ª edição. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- PEREIRA, D. B. S. (2006) *Análise do impacto das condições de rodovias pavimentadas na renovação da frota de transporte rodoviário de carga*, Dissertação (Mestrado em Transportes), Universidade de Brasília.
- PINTO JUNIOR, H. Q., PIRES, M. C. P. (2000) Assimetria de informações e problemas regulatórios. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, Brasília.
- PISSIOLI, R. A., WIDMER, J. A. (2005) Avaliação de desempenho global de dispositivos de interseção em nível de rodovias de pista simples. In: XIX ANPET, 2005, Recife. Anais do XIX Congresso de Pesquisa e ensino em Transportes.
- PORTUGAL. Estradas de Portugal S. A. (2014) Contrato de Concessão. Disponível em <<http://www.estradasdeportugal.pt/index.php/pt/a-empresa/contrato-de-concessao>>. [Consulta em 27 de janeiro de 2015].
- PORTUGAL. IMT (2014) Instituto de Mobilidade e Transportes. Relatório de Monitorização da Rede Rodoviária Nacional - 2012 e 2013. Disponível em <http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/InfraestruturasRodoviaras/RedeRodoviaria/Relatrios/Relatorio_Monitorizacao_RRN_2012-2013.pdf> Consulta em 27 jan. 2015.
- PROENÇA, J. D. (2009) Supervisão Regulatória e Articulação da Regulação com as políticas públicas: experiências latino-americanas. In: XIV Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o desenvolvimento – CLAD, 2009.
- PROTÁSIO, C. G. (2011) *A modicidade tarifária no Transporte Ferroviário de Carga*, Instituto Serzedello Corrêa – ISU/TCU. 2011. Monografia (Especialização em Controle da Regulação), Brasília.
- QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. (2010) Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-2010) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 44, p. 679-705, 2010.
- QUIRICI, W. J. (2006) *Modelo Conceitual para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais* Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo em Ribeirão Preto, São Paulo.
- RAMALHO, P. I. S.. Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. (Org.) – Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/Regulacao.pdf>>. Acesso em 27 jan. 2015.

- RAMOS, G. M., MARTINEZ, A. L. (2006) Governança Corporativa. Revista Contemporânea em Contabilidade, Florianópolis, p. 143-164.
- RANDALL, A. (1987) Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy. 2. ed. New York: John Wiley & Sons, 434 p.
- RESIDE, R. E. Global determinants of stress and risk in public private partnerships (PPP) in infrastructure. ADB Working Paper, n. 133, 2009.
- REVISTA EXAME. (2012) Anuário Exame Infraestrutura (2012-2013). São Paulo: Abril.
- RIBEIRO, W. A. (2010) Proposta para a criação de uma Unidade de Supervisão da Regulação. In: Proença, J. D. Contribuições para melhoria da qualidade da regulatória no Brasil. Semear: Brasília, 2010.
- RIECHE, F. C. (2005) Gestão de riscos em fundos de pensão no Brasil: situação atual da legislação e perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 219-242, Jun. 2005.
- ROBINSON, L. A., LEVY, J. I. (2011) The revolving relationship between risk assessment and risk management. Risk Analysis, 2011, Vol. 31(9), pp.1334-1344.
- ROCHA, C. H (2014) Regulação pela Taxa de Retorno, Criação de Valor e Governança Corporativa. Revista da ANTT, v6, n2. Disponível em <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/38806/Artigos_Cientificos.html>. Consulta em 27 jan. 2015.
- ROCHA, C. H., BRITTO, P. A. P. (2012) Marco Regulatório do Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros e Opções Reais. Revista de Literatura dos Transportes, v. 6, p. 34-48.
- ROCHA, C. H., CAVALCANTE, O. (2009) Determinando tarifas máxima e mínima para as concessões do transporte. In: XXIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, Vitória.
- ROCHA, C. H., REIS, J. C., CAVALCANTE, L. R. (2010) Um modelo de rateio das receitas não-operacionais das concessões rodoviárias usando o modelo de regulação pela taxa de retorno. In: XXIV Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes- ANPET, 2010, Salvador.
- RODRIGUES, A. S. (2011) Assimetria de Informação e o Risco de Captura de Agência Reguladora. Revista da ANTT, Brasília, v. 3, n. 1, maio.
- RODRIGUES, L. (2008) Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Revista de Avaliação de Políticas Públicas, no. 1, v. 1, 2008. Disponível em <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-aval/files/2009/09/artigo-lea_1.pdf>. Acesso em 27 jan 2015.
- ROGERS, P., RIBEIRO, K. C. S. (2006) Mecanismos de Governança Corporativa no Brasil: evidências do controle pelo Mercado de Capitais. Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 4, n. 2, jul-dez.
- ROSENAU, J. N. (2000) Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- ROSSETI, J.P., (1997) Introdução à Economia, 17 ed., Ed. Atlas, São Paulo.

- RUA, M. G. (2005) A aplicação prática do Marco Lógico. MIMÉO. Disponível em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf>. Acesso em 27 jan 2015.
- SAATY, T. L. (2008) Decision making with the analytic hierarchy process. *Int. J. Services Sciences*, Vol. 1, No. 1, pp.83–98 2008.
- SAITO, R., SILVEIRA, A. M. (2008) Governança Corporativa: Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, abr/jun.
- SALDANHA, C. (2002) Promoting Results Based Management in the Public Sectors of Developing Countries. World Bank, Washington, D. C.
- SALGADO, L. H., BORGES, E. B. P. Análise de impacto regulatório: Uma abordagem exploratória. Brasília: IPEA, 2010 (texto de discussão).
- SANDONVAL, D. M. G. L. (2014) *Análise das implicações logísticas, contábeis e financeiras da escolha do serviço de transporte* Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília (UnB), 119 p.
- SANTOS, E. J. et al. (2007) Efeitos da Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais sobre a Governança Corporativa: um estudo empírico da reforma da Lei 6.404/76. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, set/dez.
- SANTOS, E. M., ARAGÃO, J. J. G., CAMARA, M. T., COSTA, E. J. S. C., ALDIGUERI, D. R., YAMASHITA, Y. Análise de desempenho em contratos de concessão rodoviária. In: XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2005, Recife. *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005*. Rio de Janeiro: ANPET, 2005. v. I. p. 120-131.
- SANTOS, E.M., ORRICO FILHO, R.D., (1996) “Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico”. In: *Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercados*. LGE Editora, Brasília, pp. 25-43.
- SANTOS, L. A. (2009). Desafios da governança regulatória no Brasil. In: Proença, J. D., Costa, P. V e Montagner, P. *Desafios da Regulação no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2009.
- SANTOS, M. H. C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *DADOS – Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 40 nº 3, p. 335-376.
- SARAIVA, E. J. (2010). Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR. In: Proença, J. D. *Contribuições para melhoria da qualidade da regulatória no Brasil*. Semear: Brasília, 2010.
- SARMENTO, J. M. (2013). *Parcerias Público-Privadas*. 1ª edição. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- SCHINAS, O., STEFANAKOS, C. N. (2012). Cost assessment of environmental regulation and options for marine operators. *Transportation Research Part C*, 2012, Vol.25, pp.81-99
- SCHLOTTFELDT, C. L. (2009) *Supervisão Bancária e o Papel dos bancos centrais: teorias, experiências internacionais e evidência*, Tese (doutorado) do Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2009, 164 p.

- SCHMITZ, R. (2001) Uma contribuição metodológica para avaliação da tarifa de pedágio em rodovias. Florianópolis: UFSC, abr. 2001.
- SCHUMPETER, J. A. (1982) Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SEGRETI, J. B., RODRIGUEZ, G. M., PELEIAS, I. R. (2006). Governança Corporativa: estudo dos motivos que impedem a adesão das companhias abertas ao novo mercado da Bovespa. Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 4, n. 1, jan-jun.
- SENNA, L. A. S, MICHEL, F. D. (2007) Rodovias autosustentadas: o desafio do século XXI. São Paulo: CLA, 2007.
- SERMAN, C. (2008) Análise dos aspectos críticos em processos de concessão de rodovias. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ/D.Sc. Engenharia de Transportes, 2008.
- SGARBI, A. A. (2011) Modelos de Governança Corporativa e Sociedades de Economia Mista – Qual o modelo de governança mais adequado as sociedades de economia mista?. P. 377. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Brasília.
- SHARMA, C. (2012) Determinants of PPP in Infrastructure in Developing Countries. Transforming Government: People, Process and Policy, v. 6, n. 2, p. 149-166, 2012.
- SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. (1997) A survey of Corporate Governance. The Journal of Finance, v. LII, n. 2, june.
- SILVA, A. L. C., LEAL, R. P. C. (2005) Corporate Governance Index, Firm Valuation and Performance in Brazil. Revista Brasileira de Finanças, v. 3, n. 1, pp. 1-18.
- SILVA, F. G. F., MARTINS, F. G. D., ROCHA, C. H., ARAÚJO, C. E. F. (2013) Investimentos em transportes terrestres causam crescimento econômico? Um estudo quantitativo. Journal of Transport Literature, v. 7 p. 124-145.
- SILVA, P. L. B., MELO, M. A. B. (2000) O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno de Pesquisa 48, Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, NEPP/UNICAMP, 2000. Disponível em http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em 27 nov. 2013.
- SILVEIRA, A. M., BARROS, L. A. B. C., FAMÁ, R. (2005) Atributos Corporativos, Qualidade da Governança Corporativa e Valor das Companhias Abertas no Brasil. Revista Brasileira de Finanças, v. 4, n. 1, pp. 1-30.
- SILVEIRA, J. Q., AZEVEDO, G.H.I., MELLO, J.C.C.B S. (2010) Aplicação da análise envoltória de dados na avaliação da eficiência de rodovias federais concessionadas. In: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2010, Salvador - RJ. Anais do XXIV ANPET, 2010.
- SLOMKI, V. et al. (2008) Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública. São Paulo: Editora Atlas.
- SLOMKI, V. (2009) Controladoria e Governança na Gestão Pública. São Paulo: Editora Atlas.

SOUSA, R.P., VALTSMAN, J. (2011) Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Jan–junho de 2011, no. 1. SAGI: Brasília. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br>>. Acesso em 27 nov 2013.

SOUZA, F. C., BORBA, J. A (2007) Corporativa e Remuneração de Executivos: uma revisão de artigos publicados no exterior. Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, abr-jun, pp. 35-48.

STAROŇOVÁ, K. (2010) Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Paractice. Journal of Public Policy, 30, pp 117-136 doi:10.1017/S0143814X09990201

STAROŇOVÁ, K. (2014) Analyzing scientific knowledge in documents: the case of regulatory impact assessment. Human Affairs 24, 299–306, 2014 doi: 10.2478/s13374-014-0228-7

STN (2011) Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor público (MCASP). Brasília: STN.

SWANN, D. (1988) The retreat of the State: deregulation and privatization in the UK and US. The University of Michigan Press.

TCU (2005) Tribunal de Contas da União. Controle externo das agências reguladoras abordando questões a respeito do setor de rodovias, de ferrovias e de transporte rodoviário de passageiros. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059170.PDF>>. Acesso em 27 jan 2014.

TCU (2007) Tribunal de Contas da União. Relatório sobre os Estudos para desenvolvimento do Modelo de Fiscalização da Regulação Técnica do Setor Ferroviário. Brasília. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059170.PDF>>. Acesso em 27 jan 2014.

TCU (2011) Tribunal de Contas da União. Relatório sobre avaliação da governança regulatória no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura. Brasília. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProcesso?num=01269320099>>. Acesso em 01 jul 2015.

TCU (2012) Tribunal de Contas da União. Governança Regulatória das Agências Reguladoras Federais de Infraestrutura. Brasília. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059170.PDF>>. Acesso em 27 jan 2014.

TCU (2014) Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

TCU (2014) Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança. Brasília. Disponível em < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acesso em 27 jan 2015.

TCU (2015) Tribunal de Contas da União. Relatório sobre avaliação da governança da regulação de agências reguladoras de infraestrutura. Brasília. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc>. Acesso em 1 jul 2015.

TEIXEIRA, M. J., GALVES, M. L., MARTINS, P. P. P. (2012) Aplicação do Auxílio Multicritério à Decisão na Escolha de Opções de Estacionamento para os Usuários do Aeroporto de Viracopos. XXVI ANPET - Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes.

THE WORLD BANK (2004) Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens. Washington, D.C: 2004. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools/>>. Acesso em 27 nov. 2014.

THE WORLD BANK (2007) Governance and management (Chapter 12). In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

THE WORLD BANK (2010) Connecting to Compete 2010: trade logistics in the global economy (LPI). Disponível em <<http://lpi.worldbank.org/international/global>>. Acesso em 27 janeiro 2015.

THE WORLD BANK (2012) Connecting to Compete 2012: trade logistics in the global economy (LPI). Disponível em <<http://lpi.worldbank.org/international/global>>. Acesso em 27 janeiro 2015.

THE WORLD BANK (2014) Connecting to Compete 2014: trade logistics in the global economy (LPI). Disponível em <<http://lpi.worldbank.org/international/global>>. Acesso em 27 janeiro 2015.

THE WORLD BANK (2014) The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. Disponível em <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em 27 janeiro 2015.

TUDELA, A., AKIKI, N., CISTERNAS, R. (2006) Comparing the output of cost benefit and multi-criteria analysis: An application to urban transport investments. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 40, Issue 5, June 2006, Pages 414–423

VANGEM, S., HUXHAM, C. (2010) Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In: The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. First published by Routledge.

VEIGA, I. S. (2011) *Proposta de Modelo Conceitual para implantação de Gestão compartilhada de serviços de transportes públicos urbano de pessoas dirigido a um cenário de mobilidade e desenvolvimento sustentável* Tese (doutorado) da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, 259 p.

VIEGAS, W. (2003) Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras – procedimentos metodológicos. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003. Disponível em <http://unpan1.un.org>. Acesso em 27 nov 2013.

VILLELA, A. V. (1999) A Regulação do Setor de Infraestrutura Econômica: uma comparação internacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, novembro.

WILLIAMSON, O. E. (1985) The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: The free press.

WILLIAMSON, O. E. (1998) Transaction cost economics: How it works; Where it is headed. In: De Economist. Volume 146, Issue 1, pp. 23-58, April.

WU, Ji, HAO, Qian, YAO, Michelle Y. M. (2009) Rankings of academic journals in accounting, finance and information system. International Journal of Accounting and Information Management.

XU, G. J., WU, Y. (2013) A study on collaboration between government and enterprises in building and operation of China's highway. Center for International Policy Exchanges (CIPE). IN: Collaboration among Government, Market, and Society: Forging Partnerships and Encouraging Competition. May 26-27, 2013, Shanghai, China. Disponível em: http://www.umdcipe.org/conferences/GovernmentCollaborationShanghai/Submitted_Papers/Xu_Wu_Paper_13.pdf Acesso em: 27 Jul 2015.

YOSHIDA, E., ROCHA, D. (2012) Um pacote cheio de intenções. *In*: Anuário Exame Infraestrutura (2012-2013). São Paulo: Abril.

ZIMMERMANN (2003) N. A. Elaboração e Monitoramentos de Projetos, Mimeo.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – PROCESSO DE SUBMISSÃO DA TESE AO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA



Fonte: <http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/login.jsf>

Passo 1: cadastramento do professor orientador da pesquisa na Plataforma Brasil (<http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/visao/público/indexPúblico.jsf>). Após posse do usuário e da senha pessoal, é possível cadastrar um novo projeto. Os dados da versão do projeto de pesquisa são:

- Título;
- Pesquisador responsável;
- Área temática; e
- Instituição roponente.

Passo 2: informações Preliminares consiste na verificação e apresentação de informações sobre o projeto e a formação da equipe. A primeira informação diz respeito à vinculação da pesquisa à Resolução n.º 466, que trata sobre o envolvimento de seres humanos, na qualidade de participantes da pesquisa. Além disso, os dados do pesquisador responsável e assistentes da pesquisa devem ser apresentados. A autorização de delegação de preenchimento ou cadastramento da pesquisa na Plataforma Brasil pode ser realizada. A apresentação dos assistentes da pesquisa (graduandos, mestrandos, doutorandos e outros). Por fim, a indicação da instituição proponente e informar se a pesquisa é interncional ou não é.

Passo 3: área de estudo é a a etapa referente à vinculação do projeto a uma área temática, preestabelecida do CNPQ ou da OMS. Além disso, apresentam-se o título público da pesquisa, o título principal, os contatos do pesquisador principal e quem será o contato científico.

Passo 4: desenho e Detalhamento do Estudo refere-se a informações gerais da pesquisa. Nesse momento, é necessário informar se a pesquisa está sendo financiada por empresa ou instituições de fomento. Já no detalhamento do estudo, é obrigatório apresentar as seguintes informações:

- Resumo;
- Introdução;
- Hipóteses;
- Objetivo primário;
- Objetivo secundário;
- Critérios de inclusão e exclusão de participantes;
- Riscos;
- Benefícios;
- Metodologia de análise dos dados;
- Desfecho Primário;
- Desfecho Secundário;
- Tamanho da Amostra; e
- País de Recrutamento dos participantes.

Passo 5: outras informações sobre a pesquisa:

- Uso de fontes secundárias de dados;
- Número de participantes que serão abordados pessoalmente;
- Grupos de participantes;
- Estudo é multicentro;
- Dispensa de TCLE;
- Retenção de amostras para armazenamento;
- Cronograma de execução;
- Orçamento financeiro;
- Justificativa ou considerações; e
- Bibliografia.

Passo 6: digitalizar todos os documentos originais ou cópias que deverão ser submetidos à Plataforma Brasil, em .pdf ou .word, para formar o processo de análise do CEP, conforme segue:

1. Folha de rosto do processo (deverá ser impresso a partir da Plataforma Brasil, assinado pelo professor(a) orientador(a) e pelo(a) coordenador(a) do Programa de Pós-Graduação (PPG), em .pdf);
2. Projeto de pesquisa detalhado (em .pdf ou .word);
3. Cronograma da pesquisa detalhado (em .pdf ou .word);
4. Declaração ou Parecer sobre a infraestrutura disponível no PPG para realizar a pesquisa (em .pdf);
5. Declaração dos pesquisadores (principal e assistentes) (em .pdf);
6. Declaração do Patrocinador (se for o caso) (em .pdf);
7. Orçamento detalhado (se for o caso) (em .pdf ou .word);

8. Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (em .pdf ou .word);
9. Modelo das Cartas ou Ofícios às instituições onde será a coleta de dados (em .pdf ou .word); e
10. Outros documentos julgados relevantes para análise no CEP.

Passo 7: após inclusão dos documentos listados acima, submeter o projeto à análise do CEP na Plataforma Brasil e aguardar a conclusão da análise pelo Colegiado do CEP que comunica a aprovação via Plataforma Brasil, conforme figura abaixo.

The screenshot displays the 'DETALHAR PROJETO DE PESQUISA' page on the Plataforma Brasil website. The header includes the 'Saúde Ministério da Saúde' logo and the 'Plataforma Brasil' logo. Navigation buttons for 'Público', 'Pesquisador', and 'Alterar Meus Dados' are visible. The user is identified as 'ABIMAELE DE JESUS BARROS COSTA - Pesquisador | V3.0' with a session expiration of 39 minutes.

The main content area is divided into two sections:

- DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA:** This section contains the following information:
 - Título da Pesquisa: INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA: MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO APLICADO A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES BRASILEIRA
 - Pesquisador Responsável: Carlos Henrique Marques da Rocha
 - Área Temática:
 - Versão: 3
 - CAAE: 51155515.3.0000.5540
 - Submetido em: 06/01/2016
 - Instituição Proponente: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
 - Situação da Versão do Projeto: Aprovado
 - Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável
 - Patrocinador Principal: Financiamento Próprio
- DOCUMENTOS DO PROJETO DE PESQUISA:** This section features a tree view on the left and a table on the right. The tree view shows a hierarchy of folders: 'Versão Atual Aprovada (PO) - Versão 3', 'Pendência de Parecer (PO) - Versão 3', 'Currículo dos Assistentes', and 'Documentos do Projeto'. Under 'Documentos do Projeto', there are several sub-folders, including 'Brochura Pesquisa - Submissão 4', 'Comprovante de Recepção - Submissão 4', 'Cronograma - Submissão 4', 'Declaração de Instituição e Infraestrutura', 'Declaração de Pesquisadores - Submissão 4', 'Folha de Rosto - Submissão 4', 'Informações Básicas do Projeto - Submissão 4', 'Outros - Submissão 4', and 'Projeto Detalhado / Brochura Investigação'. The table on the right has columns for 'Tipo de Documento', 'Situação', 'Arquivo', 'Postagem', and 'Ações'.

A circular stamp with the text 'COORDENADOR' is visible on the right side of the 'DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA' section. Below the stamp, there is a 'Comprovante de Recepção' icon and the text 'PB_COMPROVANTE_RECEPCAO_588261'.

APÊNDICE 2 – MODELO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA DA TESE E TERMOS DE AUTORIZAÇÃO



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE TECNOLOGIA – FT
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL – ENC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES – PPGT



PRC
PÓS
EM

INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA: MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES BRASILEIRA

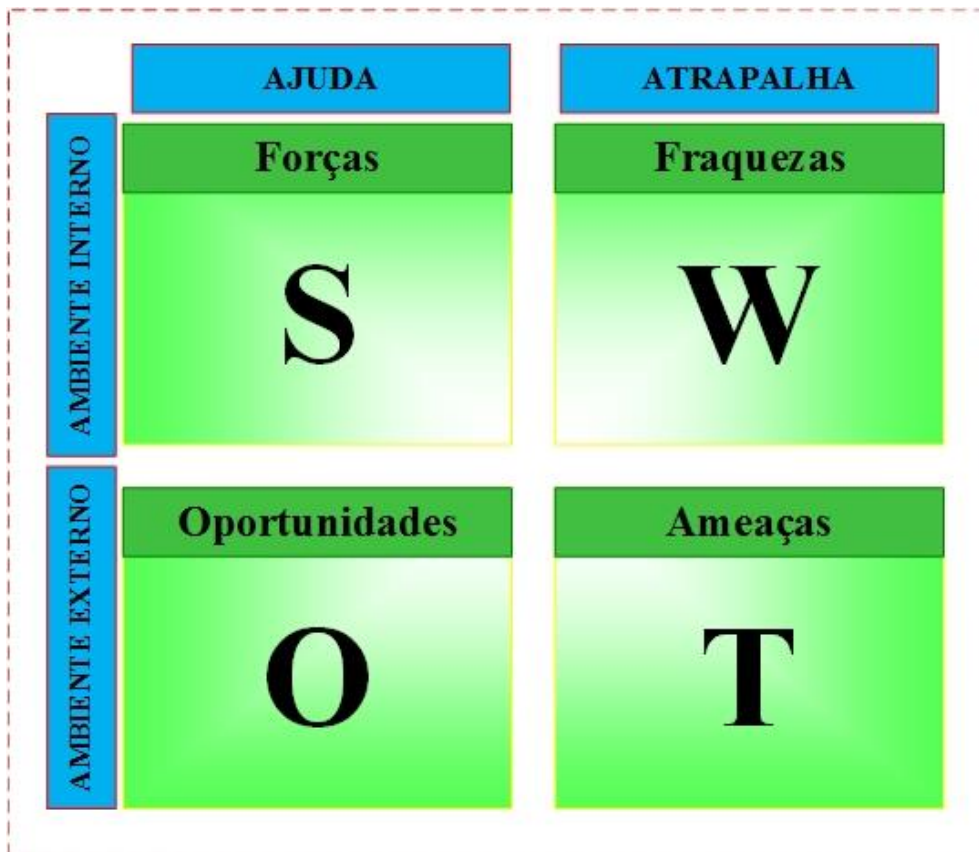
Abimael de Jesus Barros Costa, doutorando, acosta@unb.br
Prof. Dr. Carlos Henrique Rocha, orientador, chrocha@unb.br

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Instituição: () Pública () Privada

Cargo/Função:

1. Baseado no Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória apresentado e desenvolvido no âmbito da pesquisa acadêmica de Tese de Doutorado, pede-se que avalie oralmente:
 - a) **O modelo conceitual proposto; e**
 - 1) Proposta de criação do Sistema de Governança Regulatória Nacional;
 - 2) Proposta de reestruturação do PRO-REG (atual) para Conselho de Supervisão Nacional;
 - 3) Proposta de desenvolvimento do Manual Regulatório Nacional que incorpore procedimentos de AIR e ARR;
 - 4) Proposta de Board Independente Consultivo com membros do Governo, Sociedade Civil e Academia;
 - 5) Proposta que o Ministério dos Transportes ou uma Empresa Pública assuma como Autoridade Competente o Plano de Concessões para resguardar a independência regulatória da ANTT;
 - 6) Fortalecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de Regulamentação e Fiscalização das concessões;
 - 7) Proposta de Supervisão Regulatória baseada em Indicadores qualitativos e quantitativos de Governança Regulatória em Transportes.
 - b) **Os fatores condicionantes para implementação no Brasil.**
 - A partir das seguintes perspectivas da análise de SWOT:
 - i. **Forças;**
 - ii. **Fraquezas;**
 - iii. **Oportunidades;**
 - iv. **Ameaças.**



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Veiga (2011).

Nota: S – *Strengths*; W – *Weaknesses*; O – *Oportunities*; T - *Threats*



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

Brasília, de de 2016.

Prezado(a) respondente,

Você está sendo convidado(a) como participante da pesquisa “INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA: MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES BRASILEIRA”. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento. A pesquisa tem por objetivo o desenvolvimento de um Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória. O processo de coleta de dados será realizado por meio de entrevistas em áudio e aplicação de questionários. Terei o cuidado para não provocar nenhum risco decorrente de sua participação no trabalho, por isso, procurarei diminuir possíveis desconfortos, constrangimentos e, desde já, asseguro respeitar a sua vontade e o seu tempo disponível durante a coleta das informações.

Eu, _____ RG _____,

abaixo assinado, concordo em participar do estudo em questão. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a), pelo pesquisador Abimael de Jesus Barros Costa, sobre a pesquisa e os procedimentos nela envolvidos. Estou ciente de que esta pesquisa não tem fins lucrativos e que não terei direito a nenhuma remuneração. Os resultados poderão ser divulgados por meio de livros, revistas, artigos, eventos científicos e na Web. Fui informado(a) de que meu nome não será divulgado e que os dados coletados serão utilizados apenas como banco de dados para análise da pesquisa de doutorado em tela.

Brasília, de de 2016.

ASSINATURA – RESPONDENTE



TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS DE PESQUISA

Eu, _____, autorizo a utilização da minha imagem e do som de voz, na qualidade de participante/entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado “**Inovação em Governança Regulatória: modelo Conceitual de Supervisão aplicado à infraestrutura de Transportes Terrestres brasileira**”, sob responsabilidade de Abimael de Jesus Barros Costa vinculado(a) ao Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT) do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental (ENC) da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília (UnB).

Minha imagem e som de voz podem ser utilizados apenas para **análise por parte da equipe de pesquisa, apresentações em conferências profissionais e/ou acadêmicas, atividades educacionais, etc.**

Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem do som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam televisão, rádio, seja *internet*, exceto às atividades vinculadas ao ensino e à pesquisa explicitados acima. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e aos sons de voz são de responsabilidade do(a) pesquisador(a) responsável.

Desse modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e do som de voz.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o(a) pesquisador(a) responsável pela pesquisa e a outra com o(a) participante.

Assinatura do(a) participante

Nome e Assinatura do(a) pesquisador(a)

Brasília, ____ de _____ de _____.

APÊNDICE 3 – MODELO DO QUESTIONÁRIO AOS EXECUTIVOS



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE TECNOLOGIA – FT
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL – ENC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES – PPGT



(IMPRESSÃO FRENTE E VERSO)

INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA: MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES BRASILEIRA

Abimael de Jesus Barros Costa, doutorando, acosta@unb.br
Prof. Dr. Carlos Henrique Rocha, orientador, chrocha@unb.br

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Alta Supervisão								X										Média Supervisão
Alta Supervisão							X											Baixa Supervisão
Média Supervisão																	X	Baixa Supervisão

1. Se as alternativas forem **igualmente importantes**, marque um **X** no **GRAU 1**.
2. Se a alternativa **ALTA SUPERVISÃO** for mais relevante que a alternativa **BAIXA SUPERVISÃO**, marque um X no **GRAU** escolhido entre **3 (pouco importante)** e **9 (extremamente importante)**.
3. Se a alternativa **MÉDIA SUPERVISÃO** for mais relevante que a alternativa **BAIXA SUPERVISÃO**, marque um X no **GRAU** escolhido entre **3 (pouco importante)** e **9 (extremamente importante)**.

Observações:

1. Note que somente um X pode ser marcado em cada comparação.
2. Caso não saiba responder algum item, deixe-o em branco. O importante é a sua opinião, mesmo que somente em uma parte do questionário.

Agradecemos sua colaboração!

QUESTIONÁRIO

Contexto

Os indicadores de Governança Regulatória em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith & Conroy (2013) no *Sub-Saharan Africa Transport Policy Program* (SSATP), em parceria com *European Commission*, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, *Islamic Development Bank*, *African Development Bank* e *World Bank*, são 10 indicadores entre quantitativos e qualitativos.

1. Na sua opinião, os indicadores descritos abaixo são aplicáveis no Brasil?

<i>Institutional mandates and responsibilities</i> (Institucional)	Qualitativo	Clareza da distinção entre mandatos e responsabilidades dos principais ministérios, departamentos e agências do setor de transportes.	() SIM
		Mandatos e responsabilidades não foram definidos ou não são claras.	() NÃO
<i>Strategic priorities</i> (Prioridades Estratégicas)	Qualitativo	Coerência da política de transportes e da priorização de projetos baseados em critérios objetivos.	() SIM
		Nenhuma política setorial dos transportes ou a política não identifica necessidades dos subsetores.	() NÃO
<i>Budget discipline</i> (Execução do Orçamento)	Quantitativo	Execução do orçamento com base nas previsões financeiras confiáveis e alinhadas com os objetivos estratégicos.	() SIM
		Diferença superior a 50% entre os limites financeiros do setor de transportes e a alocação de orçamento real (por quantidade) ou distribuição do orçamento por prioridade (com base em cinco principais projetos em valor) é tão diferente da estratégia do setor que a comparação não é possível.	() NÃO
<i>Program design</i> (Eficiência do Gasto)	Qualitativo	Qualidade e uso de indicadores de avaliação e <i>Value for Money</i> .	() SIM
		Não há indicadores chave de desempenho (KPIs), desenvolvido para o setor, ou alguns KPIs desenvolvidos não têm metas.	() NÃO
<i>Procurement</i> (Plano de Concessões)	Qualitativo	Divulgação pública de planos de concessões no setor dos transportes (incluindo licitação, contratos e dados sobre ouvidoria).	() SIM
		Governo não tem um sistema para gerar uma cobertura substancial e confiável de informações-chave o Governo não sistematiza as informações-chave à disposição do público.	() NÃO
<i>Delivery</i> (Divulgação)	Qualitativo	Relatórios detalhados sobre tempo e custo dos principais projetos (top 10) do setor de transportes, divulgados e acessíveis, tempestivamente, ao público pela Agência Reguladora.	() SIM
		Informação não fornece detalhes suficientes para a análise ou informações sobre as variações de orçamento reais ou despesas não são divulgadas.	() NÃO
<i>Sustainability</i> (Sustentabilidade)	Qualitativo	Estabelecimento de parâmetros para manutenção rotineira e periódica dos ativos, em conformidade com orçamento aprovado.	() SIM
		Padrões de referência não estabelecidos ou nenhuma ligação entre padrões de referência e as decisões de alocação.	() NÃO
<i>Information dissemination</i> (Acesso à Informação)	Quantitativo	Informações, comunicação e transparência na divulgação de dados orçamentais e de despesas anuais.	() SIM
		Informações sobre o orçamento não fornecem detalhes suficientes para a análise, ou informações sobre despesas reais não são divulgadas.	() NÃO
<i>External scrutiny</i>	Quantitativo	Seleção pública e regras definidas para nomeação de quadros-	()

(Regras para nomeação de Diretores)	Quantitativo	chave do setor de transportes no governo.	SIM ()
		Representação minoritária do setor privado minoritário em órgãos de supervisão (<i>oversight boards</i>) e nomeados diretamente.	NÃO ()
		Relatórios técnicos e financeiros auditados por auditores independentes.	SIM ()
		As recomendações dos auditores não são publicadas, nem quaisquer detalhes das ações de monitoramento.	NÃO ()

1.1. Caso tenha respondido NÃO para algum indicador acima, por favor, escreva o motivo ou o fator condicionante.

Contexto

A função da Supervisão Regulatória, conforme modelo conceitual desenvolvido (Figura 1), está baseada em Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Risco Regulatório (ARR). Entre as ferramentas da AIR e ARR, estão o uso de indicadores quantitativos e qualitativos. Na Figura 2 abaixo, constam três cenários de Supervisão Regulatória relacionados com o ciclo de vida das concessões de infraestrutura de transportes terrestres.

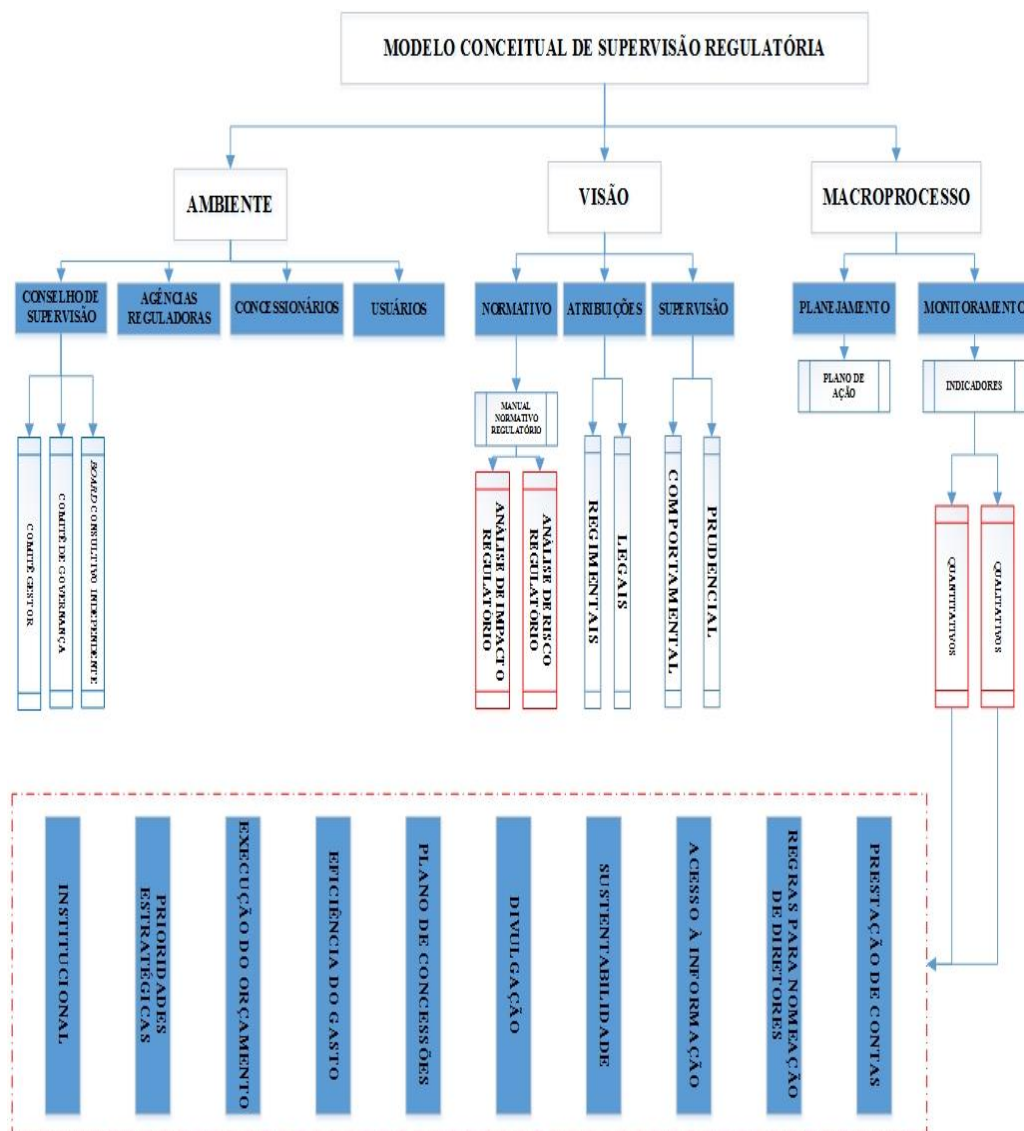


Figura 1 – Mapa Cognitivo do Modelo Conceitual de Supervisão Regulatória.

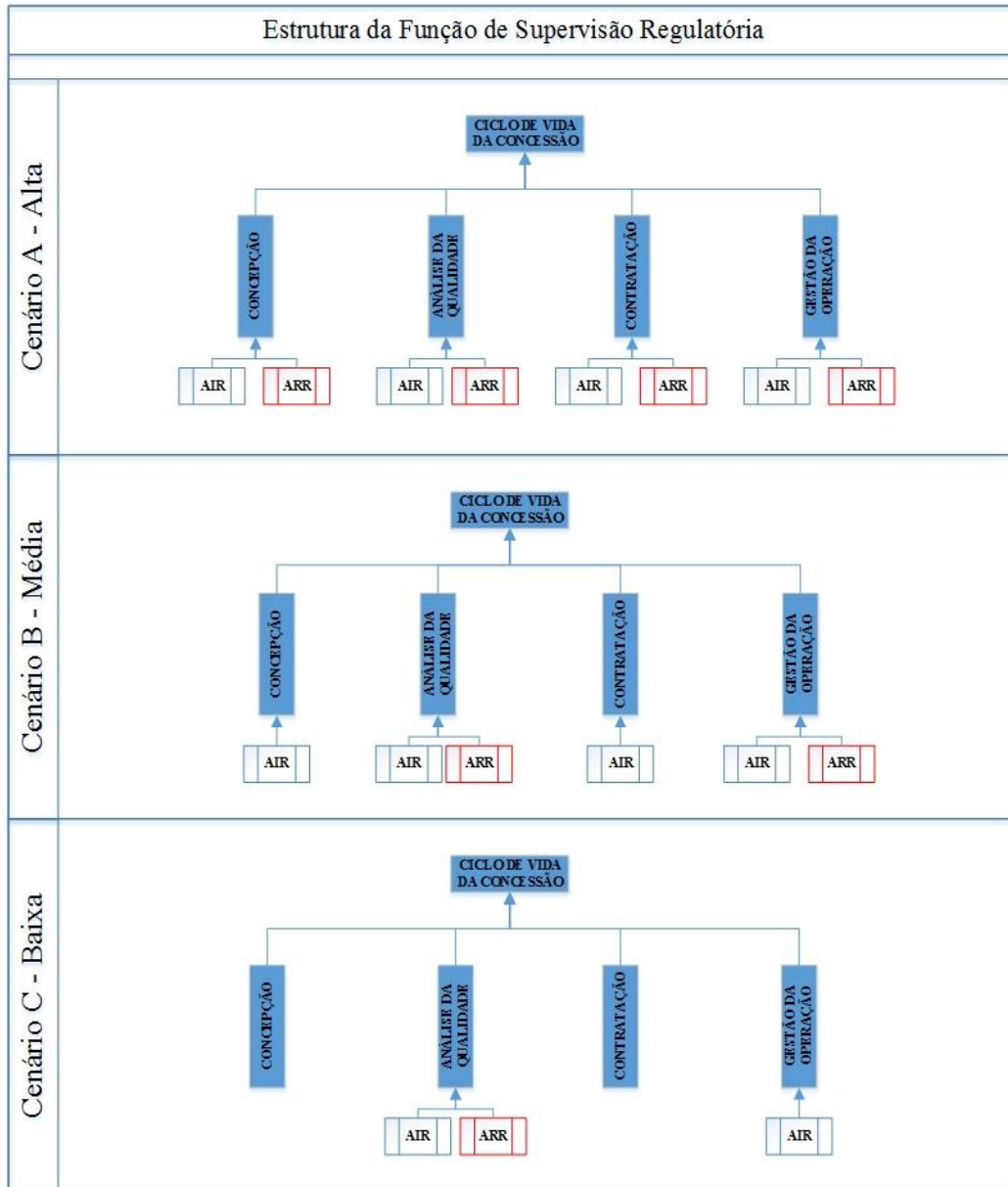


Figura 2 – Estrutura Funcional da Supervisão Regulatória.

2. Enumere, abaixo, de 1 a 3, por ordem de implementação possível, considerando a realidade brasileira e os níveis de supervisão:

Nível A – Alta Supervisão	
Nível B – Média Supervisão	
Nível C – Baixa Supervisão	

3. Compare os níveis de supervisão levando em consideração cada indicador de governança de transportes abaixo:

Institucional

	Extremamente			Bastante			Muito			Pouco			Igual			Pouco			Muito			Bastante			Extremamente
	Grau de Importância											Grau de Importância													
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9								
Alta Supervisão																									Média Supervisão
Alta Supervisão																									Baixa Supervisão
Média Supervisão																									Baixa Supervisão

Prioridades Estratégicas

	Extremamente			Bastante			Muito			Pouco			Igual			Pouco			Muito			Bastante			Extremamente
	Grau de Importância											Grau de Importância													
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9								
Alta Supervisão																									Média Supervisão
Alta Supervisão																									Baixa Supervisão
Média Supervisão																									Baixa Supervisão

Execução do Orçamento

	Extremamente			Bastante			Muito			Pouco			Igual			Pouco			Muito			Bastante			Extremamente
	Grau de Importância											Grau de Importância													
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9								
Alta Supervisão																									Média Supervisão
Alta Supervisão																									Baixa Supervisão
Média Supervisão																									Baixa Supervisão

Eficiência do Gasto

Alta Supervisão																	Média Supervisão
Alta Supervisão																	Baixa Supervisão
Média Supervisão																	Baixa Supervisão

Acesso à Informação

	Extremamente		Bastante		Muito		Pouco		Igual		Pouco		Muito		Bastante		Extremamente	
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Alta Supervisão																		Média Supervisão
Alta Supervisão																		Baixa Supervisão
Média Supervisão																		Baixa Supervisão

Regras para nomeação de Diretores

	Extremamente		Bastante		Muito		Pouco		Igual		Pouco		Muito		Bastante		Extremamente	
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Alta Supervisão																		Média Supervisão
Alta Supervisão																		Baixa Supervisão
Média Supervisão																		Baixa Supervisão

Prestação de Contas

	Extremamente		Bastante		Muito		Pouco		Igual		Pouco		Muito		Bastante		Extremamente	
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Alta Supervisão																		Média Supervisão
Alta Supervisão																		Baixa Supervisão
Média Supervisão																		Baixa Supervisão

4. Enumere de 1.º (mais importante) a 10.º (menos importante), por ordem de importância, os indicadores abaixo:

Institucional	
---------------	--

Prioridades Estratégicas	
Execução do Orçamento	
Eficiência do Gasto	
Plano de Concessões	
Divulgação	
Sustentabilidade	
Acesso à Informação	
Regras para Nomeação de Diretores	
Prestação de Contas	

5. Observe e compare os indicadores descritos nos dois extremos, conforme formulário abaixo, marque apenas um X em cada uma das linhas

	Extremamente		Bastante		Muito		Pouco		Igual		Pouco		Muito		Bastante		Extremamente	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Institucional																		Prioridades Estratégicas
Institucional																		Execução do Orçamento
Institucional																		Eficiência do Gasto
Institucional																		Plano de Concessões
Institucional																		Divulgação
Institucional																		Sustentabilidade
Institucional																		Acesso à Informação
Institucional																		Regras para Nomeação de Diretores
Institucional																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Prioridades Estratégicas																		Execução do Orçamento
Prioridades Estratégicas																		Eficiência do Gasto
Prioridades Estratégicas																		Plano de Concessões
Prioridades Estratégicas																		Divulgação
Prioridades Estratégicas																		Sustentabilidade
Prioridades Estratégicas																		Acesso à Informação
Prioridades Estratégicas																		Regras para Nomeação de Diretores
Prioridades Estratégicas																		Prestação de Contas

		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Execução do Orçamento																			Eficiência do Gasto	
Execução do Orçamento																			Plano de Concessões	
Execução do Orçamento																			Divulgação	
Execução do Orçamento																			Sustentabilidade	
Execução do Orçamento																			Acesso à Informação	
Execução do Orçamento																			Regras para Nomeação de Diretores	
Execução do Orçamento																			Prestação de Contas	
		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Eficiência do Gasto																			Plano de Concessões	
Eficiência do Gasto																			Divulgação	
Eficiência do Gasto																			Sustentabilidade	
Eficiência do Gasto																			Acesso à Informação	
Eficiência do Gasto																			Regras para Nomeação de Diretores	
Eficiência do Gasto																			Prestação de Contas	
		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Plano de Concessões																			Divulgação	
Plano de Concessões																			Sustentabilidade	
Plano de Concessões																			Acesso à Informação	
Plano de Concessões																			Regras para Nomeação de Diretores	
Plano de Concessões																			Prestação de Contas	
		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Divulgação																			Sustentabilidade	
Divulgação																			Acesso à Informação	
Divulgação																			Regras para Nomeação de Diretores	
Divulgação																			Prestação de Contas	
		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Sustentabilidade																			Acesso à Informação	
Sustentabilidade																			Regras para nomeação de Diretores	
Sustentabilidade																			Prestação de Contas	
		Grau de Importância									Grau de Importância									
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Acesso à Informação																			Regras para Nomeação de Diretores	
Acesso à Informação																			Prestação de Contas	

Grau de Importância										Grau de Importância								
9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Regras para nomeação de Diretores										Prestação de Contas								

INFORMAÇÕES SOBRE O RESPONDENTE

1. Idade

< 35 anos Entre 35 e 50 anos > 50 anos

2. Formação

Graduação/Especialização Mestrado Doutorado Pós-Doutorado

3. Área do conhecimento

Administração Economia Engenharia Contabilidade

Outras | Qual área? _____

4. Experiência Profissional

< 10 anos Entre 10 e 25 anos > 25 anos

5. Durante a sua experiência profissional, selecione a função/cargo público ou privado em que esteve por mais tempo:

Presidência/Diretor-Geral Secretário Executivo/ Diretor

Coordenação/Gerência Outras | Qual

função/cargo? _____

APÊNDICE 4 – MODELO DO QUESTIONÁRIO AOS ESPECIALISTAS, PROFISSIONAIS E ACADÊMICOS



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE TECNOLOGIA – FT
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL – ENC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TRANSPORTES – PPGT



(IMPRESSÃO FRENTE E VERSO)

INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA REGULATÓRIA: MODELO CONCEITUAL DE SUPERVISÃO APLICADO À INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES TERRESTRES BRASILEIRA

Abimael de Jesus Barros Costa, doutorando, acosta@unb.br
Prof. Dr. Carlos Henrique Rocha, orientador, chrocha@unb.br

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

	Grau de Importância																						
	Extremamente	Bastante				Muito				Pouco				Igual	Pouco				Muito				Bastante
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9						
Alta Supervisão									X									Média Supervisão					
Alta Supervisão							X											Baixa Supervisão					
Média Supervisão																	X	Baixa Supervisão					

4. Se as alternativas forem **igualmente importantes**, marque um **X** no **GRAU 1**.

5. Se a alternativa **ALTA SUPERVISÃO** for mais relevante que a alternativa **BAIXA SUPERVISÃO**, marque um X no **GRAU** escolhido entre **3 (pouco importante)** a **9 (extremamente importante)**.
6. Se a alternativa **MÉDIA SUPERVISÃO** for mais relevante que a alternativa **BAIXA SUPERVISÃO**, marque um X no **GRAU** escolhido entre **3 (pouco importante)** a **9 (extremamente importante)**.

Observações:

3. Note que somente um X pode ser marcado em cada comparação.
4. Caso não saiba responder algum item, deixe-o em branco. O importante é a sua opinião, mesmo que somente em uma parte do questionário.

Agradecemos sua colaboração!

QUESTIONÁRIO

Contexto

Os indicadores de Governança Regulatória em Transportes desenvolvidos no estudo de Christie, Smith e Conroy (2013) no Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP), em parceria com *European Commission*, Áustria, França, Noruega, Suécia, Reino Unido, *Islamic Development Bank*, *African Development Bank* e *World Bank*, são 10 indicadores entre quantitativos e qualitativos.

6. Na sua opinião, os indicadores descritos abaixo podem ser aplicados no Brasil?

<i>Institutional mandates and responsibilities</i> (Institucional)	Clareza da distinção entre mandatos e responsabilidades dos principais ministérios, departamentos e agências do setor de transportes.	() SIM () NÃO
<i>Strategic priorities</i> (Prioridades Estratégicas)	Coerência da política de transportes e priorização de projetos baseados em critérios objetivos.	() SIM () NÃO
<i>Budget discipline</i> (Execução do Orçamento)	Execução do orçamento com base nas previsões financeiras confiáveis e alinhadas com os objetivos estratégicos.	() SIM () NÃO
<i>Program design</i> (Eficiência do Gasto)	Programa de qualidade do gasto público.	() SIM () NÃO
<i>Procurement</i> (Plano de Concessões)	Disponibilização dos planos de concessões no setor dos transportes (incluindo licitação, contratos e dados sobre ouvidoria).	() SIM () NÃO
<i>Delivery</i> (Divulgação)	Relatórios detalhados sobre tempo e custo dos principais projetos (top 10) do setor de transportes, divulgados e acessíveis, tempestivamente, ao público pela Agência Reguladora.	() SIM () NÃO
<i>Sustainability</i> (Sustentabilidade)	Estabelecimento de parâmetros para manutenção rotineira e periódica dos ativos, em conformidade com orçamento aprovado.	() SIM () NÃO
<i>Information dissemination</i> (Acesso à Informação)	Informações, comunicação e transparência na divulgação de dados orçamentais e de despesas anuais.	() SIM () NÃO
<i>External scrutiny</i> (Regras para nomeação de Diretores)	Seleção pública e regras definidas para nomeação de quadros-chave do setor de transportes no governo.	() SIM () NÃO
<i>Accountability</i>	Relatórios técnicos e financeiros auditados por auditores	() SIM

6.1. Caso tenha respondido NÃO para algum indicador acima, por favor, escreva o motivo ou fator condicionante.

7. Enumere de 1.º (mais importante) a 10.º (menos importante), por ordem de importância, os indicadores abaixo:

Institucional	
Prioridades Estratégicas	
Execução do Orçamento	
Eficiência do Gasto	
Plano de Concessões	
Divulgação	
Sustentabilidade	
Acesso à Informação	
Regras para Nomeação de Diretores	
Prestação de Contas	

8. Observe e compare os indicadores descritos nos dois extremos, conforme formulário abaixo, marque apenas um X em cada uma das linhas:

	Extremamente	Bastante						Igual	Bastante						Extremamente			
		9	8	7	6	5	4		3	2	1	2	3	4		5	6	7
Institucional																		Prioridades Estratégicas
Institucional																		Execução do Orçamento
Institucional																		Eficiência do Gasto
Institucional																		Plano de Concessões
Institucional																		Divulgação
Institucional																		Sustentabilidade
Institucional																		Acesso à Informação
Institucional																		Regras para Nomeação de Diretores
Institucional																		Prestação de Contas
Prioridades Estratégicas																		Execução do Orçamento
Prioridades Estratégicas																		Eficiência do Gasto
Prioridades Estratégicas																		Plano de Concessões

Prioridades Estratégicas																		Divulgação
Prioridades Estratégicas																		Sustentabilidade
Prioridades Estratégicas																		Acesso à Informação
Prioridades Estratégicas																		Regras para Nomeação de Diretores
Prioridades Estratégicas																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Execução do Orçamento																		Eficiência do Gasto
Execução do Orçamento																		Plano de Concessões
Execução do Orçamento																		Divulgação
Execução do Orçamento																		Sustentabilidade
Execução do Orçamento																		Acesso à Informação
Execução do Orçamento																		Regras para Nomeação de Diretores
Execução do Orçamento																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Eficiência do Gasto																		Plano de Concessões
Eficiência do Gasto																		Divulgação
Eficiência do Gasto																		Sustentabilidade
Eficiência do Gasto																		Acesso à Informação
Eficiência do Gasto																		Regras para nomeação de Diretores
Eficiência do Gasto																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Plano de Concessões																		Divulgação
Plano de Concessões																		Sustentabilidade
Plano de Concessões																		Acesso à Informação
Plano de Concessões																		Regras para Nomeação de Diretores
Plano de Concessões																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Divulgação																		Sustentabilidade
Divulgação																		Acesso à Informação
Divulgação																		Regras para Nomeação de Diretores
Divulgação																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Sustentabilidade																		Acesso à Informação

Sustentabilidade																		Regras para Nomeação de Diretores
Sustentabilidade																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Acesso à Informação																		Regras para nomeação de Diretores
Acesso à Informação																		Prestação de Contas
	Grau de Importância									Grau de Importância								
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Regras para nomeação de Diretores																		Prestação de Contas

9. Há algum(ns) outro(s) indicador(es) de governança regulatória que deve(m) ser levado(s) em consideração? Qual(is)?

INFORMAÇÕES SOBRE O RESPONDENTE

6. Perfil

() Acadêmico () Profissional do Setor () Especialista do Setor

7. Formação

() Graduação/Especialização () Mestrado () Doutorado () Pós-Doutorado

8. Experiência no Setor de Transportes

() < 5 anos () Entre 5 a 10 anos () > 10 anos

9. Atua na área de Transportes Terrestres () SIM () NÃO | Qual área? _____

APÊNDICE 5 – PROPOSTA DE PROJETO DE LEI DO SISTEMA DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA NACIONAL

**(PROPOSTA)
PROJETO DE LEI**

LEI N.º X.XXX, DE XX DE XXXXXXXX DE XXXX.

Cria o Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN)

Art. 1.º O Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN), estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:

I – Casa Civil da Presidência da República;

II – Ministério da Fazenda;

III – Ministério do Planejamento;

IV – Ministério da Justiça;

V – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

VI – Agências Reguladoras;

VII – Representante dos Concessionários: Federação ou Confederação;

III – Ministério Público;

IX – Representante da Academia;

X – Representantes das demais instituições públicas e privadas do sistema regulatório.

Art. 2.º O Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN) está estruturado de forma a mediar a relação entre governo, mercado e sociedade no que tange à supervisão, regulação e regulamentação dos setores da economia brasileira, com o intuito de resguardar o interesse público.

Capítulo II

Conselho de Supervisão Regulatória Nacional (CSRN)

Art. 3.º O Conselho de Supervisão Regulatória Nacional (CSRN) é o órgão com a função de supervisionar, orientar, capacitar, monitorar e intermediar as relações entre os atores do SGRN.

§ 1.º Para efeitos deste artigo, são funções do CSRN:

- a. Acelerar o processo legislativo para facilitar que os ministérios, os órgãos, as agências regulatórias tomem medidas de desregulamentação;
- b. Aconselhar os ministérios, os órgãos, as agências regulatórias quanto ao controle de qualidade regulatória por intermédio da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Risco Regulatório (ARR);
- c. Administrar e coordenar a elaboração de novas regulamentações;
- d. Analisar novas propostas de políticas regulatórias;
- e. Apoiar as consultas com as categorias produtivas, as associações de usuários de serviços públicos e de consumidores.
- f. Avaliar a necessidade de novas regulamentações e existentes por meio da mensuração padronizada dos custos da burocracia na base de um modelo de custo-padrão;
- g. Colaborar e oferecer apoio técnico aos estados e municípios para estabelecer programas de melhora regulatória;
- h. Encorajar o uso adequado da regulação e redução e regulação desnecessária;
- i. Examinar e aconselhar o governo quanto a adoção de AIR e ARR;
- j. Melhorar a qualidade regulatória por meio de Programas de Gestão da Melhoria Regulatória

k. Monitorar o processo e avaliar a adequação da AIR e ARR produzida pelos ministérios, órgãos e pelas as agências regulatórias; e

l. Trabalhar junto aos ministérios, órgãos e às agências regulatórias para reduzir barreiras regulatórias existentes que afetem o setor privado.

Art. 4.º O CSRN será composto por um Comitê Gestor (CG), um Comitê de Governança (CGov) e os Comitês Consultivos Independente, por setor da economia brasileira.

Art. 5.º O CG do CSRN é composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I – Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II – Ministério da Fazenda;

III – Ministério do Planejamento.

Art. 6.º Compete ao CG do CSRN:

I – articular os órgãos envolvidos com o ciclo de vida das concessões;

II – aprovar os planos de aquisições e programas operacionais anuais;

III – aprovar os informes semestrais;

IV – definir o direcionamento estratégico do CSRN;

V – definir as prioridades, coordenar e supervisionar o andamento geral do CSRN e de seus componentes;

VI – desenvolver indicadores quantitativos e qualitativos para monitoramento do SGRN;

VII – elaborar o Manual de Regulação Nacional (MRN); e

VIII – resolver aspectos controversos relacionados às competências do CSRN.

Art. 7.º O CGov do CSRN será composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes atores institucionais:

I – das Agências Reguladoras e dos Ministérios aos quais estão vinculadas;

II – do Ministério da Justiça;

III – do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);

IV – um representante das Concessionárias;

V – um representante dos Usuários; e

VI – um representante da Academia.

Art. 8.º Compete ao CGov do CSRN:

I – apresentar e discutir propostas que possam apoiar e melhorar a execução do CSRN;

II – acompanhar a implantação dos modelos de gestão da regulação;

III – acompanhar e monitorar as atividades do Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN);

IV – acompanhar e monitorar o funcionamento adequado do mercado;

V – colaborar para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas e contribuir para a sua efetividade;

VI – desenvolver os instrumentos necessários à execução das suas atribuições legais e regimentares;

VII – promover a articulação com órgãos públicos, setor privado e entidades não-governamentais

VIII – prestar assessoria e orientação ao CG; e

IX – zelar pela integridade técnica do CSRN.

Art. 9.º Os Comitês Consultivo Independente serão formados por sete membros, sendo eles:

h) um representante da Casa Civil da Presidência da República;

i) um representante do Ministério da Fazenda;

j) um representante do Ministério do Planejamento;

k) um representante da Agência Reguladora;

l) um representante das Concessionárias;

m) um representante dos Usuários; e

n) um representante da Academia.

Art. 10 Compete ao *Board* Consultivo Independente da área de transportes do CSN:

I – emitir opinião sobre os processos licitatórios que envolvam a concessão de infraestrutura pertencentes à União;

II – emitir opinião sobre os reajustes e as revisões de tarifas de serviços públicos e de preços públicos;

III – emitir opinião sobre a implantação dos modelos de gestão da regulação;

IV – emitir opinião sobre aperfeiçoamento de pessoal; e

V – prestar assessoria técnica e orientação acadêmica ao CGov.

Art. 11 O CSRN verificará o cumprimento da legislação regulatória e do MRN:

I – no momento da avaliação e manifestação sobre a AIR;

II – no momento da avaliação e manifestação sobre a ARR;

II – na hipótese de denúncia ou representação contra Diretores das Agências Reguladoras (ARs).

Art. 12 O CSRN avaliará o desempenho dos reguladores mediante processo administrativo, observando os seguintes critérios objetivos, dentre outros:

I – o preparo técnico e científico de suas manifestações;

II – a iniciativa de propostas de resolução de cunho regulatório;

III – a relatoria de processos administrativos, referente as resoluções de cunho regulatório e a autos de infração.

Parágrafo único. O Presidente da República antes de decidir acerca da recondução de diretor das ARs consultará o CSRN a respeito do desempenho do referido diretor no colegiado.

Art. 13 O CSRN verificará a efetividade do controle e da fiscalização dos serviços públicos ou das atividades econômicas regulados pelas ARs mediante:

I – apreciação dos relatórios mensais das atividades da ARs;

II – denúncias, representações ou constatações de que a AR não está exercendo sua competência, ou de que seus reguladores ou servidores estejam atuando em dissonância da legislação.

Art. 14 O CSRN avaliará o cumprimento das metas e dos indicadores de governança regulatória.

Art. 15 A AR elaborará as minutas de resolução de cunho regulatório, de AIR e de ARR, submetendo-as ao CSRN para avaliação e manifestação, contendo pelo menos os seguintes requisitos:

I – identificação e análise da problemática que a regulação busca resolver;

II – verificação da consonância da norma regulatória com a política pública e seus objetivos e, ainda, com as legislações vigentes;

III – especificação da sistemática e dos problemas regulatórios que fornecerão a base para a ação da AR;

IV – identificação e definição de todas as possíveis opções regulatórias ou não regulatórias que possam atingir os objetivos da política pública específica;

V – uso explícito e consistente de critérios, métodos e técnicas de avaliação qualitativas e quantitativas das alternativas detectadas;

VI – identificação e quantificação dos impactos das opções consideradas, incluindo custos, benefícios e efeitos sobre o poder concedente, os operadores e os usuários do serviço público ou da atividade econômica objeto de regulação;

VII – desenvolvimento das estratégias de sanção e indução para cada opção, inclusive a avaliação da sua efetividade;

VIII – desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento para avaliação da proposta regulatória, em relação à política pública específica, buscando melhorias futuras;

IX – consulta pública e entrevista específica com o poder concedente, operadores e usuários para oportunizar a todos os interessados a participação do processo regulatório.

§ 1.º A AR publicará a AIR e a ARR e, ainda, disponibilizará no seu sítio na *internet* juntamente com a avaliação e manifestação do CSRN.

§ 2.º O CSRN não aprovará AIR e ARR que estiverem em desacordo com o disposto neste artigo e as devolverá à AR para as modificações necessárias.

§ 3.º A critério do Presidente da República, a AR deverá elaborar e submeter ao CSRN anteprojeto de lei ou minuta de decreto de cunho regulatório e as respectivas AIR e ARR.

Art. 16 A AR observará na elaboração da norma regulatória, da AIR e da ARR, o seguinte:

I – melhor custo e benefício;

II – recurso à informação de natureza científica e técnica;

III – redução de efeitos negativos que possam ser impostos a usuários, operadores e poder concedente;

IV – simplificação da ação regulatória;

V – clareza e simplicidade na elaboração da norma regulatória.

Art. 17 As normas de funcionamento do CSRN serão estabelecidas em seu regimento interno, elaborado e aprovado pela maioria absoluta de seus membros.

Art. 18 O CSRN poderá editar normas complementares para atingir seus objetivos estratégicos.

CAPÍTULO III

Disposições Transitórias

Art. 19. Ficam transferidas ao CSRN do Brasil as atribuições cometidas pelo Decreto n.º 6.062/07.

Art. 20. Passam à competência do CSRN as atribuições de caráter normativo da legislação regulatória vigente, nos termos desta lei.

Art. 21. O CSRN determinará providências no sentido de que a transferência de atribuições dos órgãos existentes se processe sem solução de continuidade dos processos atingidos por esta Lei.

Art. 22. Os mandatos dos primeiros membros do CSRN serão de 3 (três) anos.

Art. 23. O CSRN fixará prazo de até 1 (um) ano da vigência desta Lei para a adaptação das agências reguladoras às disposições desta Lei.

§ 1.º Em casos excepcionais, o CSRN poderá prorrogar até mais 1 (um) ano o prazo para que seja complementada a adaptação a que se refere este artigo.

Art. 24. Esta Lei entrará em vigor em 90 (noventa) dias após data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

APÊNDICE 6 – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

APÊNDICE – TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTA – PRE-TEST

Esta entrevista con el profesor José Manuel Vassallo tuvo lugar el 18 de diciembre de 2015 a las 12 horas en el *Transportation Research Center* (TRANSYT) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Madrid, España.

A continuación se incluye la transcripción de la misma. En el siguiente Apéndice se encuentra una traducción libre al portugués.

Investigador: empezamos ahora [...].

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: bien.

Investigador: [...] la entrevista.

Investigador: como le mostré el modelo conceptual y usted tiene ahora este guion [...].

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: hum [...].

Investigador: [...] de la entrevista que de cierta forma usted va a analizar: criticar y analizar el modelo propuesto y también los factores que condicionan la posible implementación de este modelo sobre cuatro aspectos del análisis SWOT.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: hum [...].

Investigador: ok? Cuando quiera o si quiere comentar [...]

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: bien.

Investigador: [...] aquí es libre.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: aquí es libre, libremente, ¿no?

Investigador: sí, pero diga de qué aspecto está hablando.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: bien.

Investigador: ok.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: Yo creo que este modelo tiene bastantes fortalezas, ¿no? Una de ellas es el hecho de separar papeles en diferentes instituciones y de tal manera evitar problemas que pueden estar surgiendo en la actualidad en el ámbito de la captura, en el ámbito del escaso conocimiento de la información y en el ámbito también de la promoción de la competencia.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: *Weaknesses*, debilidades, yo creo que hay que digamos, plantear también cuál sería el proceso de transformación de un día para otro. Es decir, al final es un cambio que se está planteando muy radical, básicamente se está haciendo una transformación de una situación actual a lo que se quiere en un futuro, pero todo eso requiere también una hoja de ruta, un calendario, una aplicación.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: y también, un aspecto importante es que en muchos casos el desagregar todas las tareas tiene el peligro de que se necesite demasiada burocracia para aprobar todo y por tanto los proyectos al final se puedan retrasar, por enfrentamientos entre unos sectores y otros, entre unas agências y otras [...] Entonces habría que garantizar también en todo ello la coordinación.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: las oportunidades que tiene: pues yo creo que la principal oportunidad es el poder atraer inversores privados a Brasil y que se puedan desarrollar las infraestructuras, ¿no?

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: y la principal amenaza que digamos (estoy hablando un poquito en general porque si no podríamos hablar...de cada uno de los pasos podríamos tener una entrevista), la principal amenaza que yo creo que puede tener, y quizá lo podemos relacionar con las debilidades, es, bueno, el hecho de que al final se puedan retrasar los procesos, ¿no?, lleve todo esto a un cierto retraso.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: quizá, y bueno esto ya más como comentario, porque esto es un poco un test, ¿eh?, más de intentar hacer [...] A lo mejor, en cuanto al planeamiento de esta pregunta [...]

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: [...] claro, el tema [...] porque digamos entiendo que la entrevista también es un poco para valorar, ¿eh? Osea, efectivamente, para valorar esto pero valorar también la propia entrevista, ¿no?

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: si ayuda, si no ayuda, ¿no?

Investigador: sí, sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: entonces, yo lo que veo es que, digamos [...] Quizá en esta pregunta lo que se encuentra el entrevistado es con un marco muy grande y de repente pues una serie de cuatro aspectos que son muy interesantes para el SWOT, pero resulta un poquito complicado porque es un tema que realmente hay que pensarlo bien. Porque son muchos aspectos y luego los cuatro factores a evaluar también son complicados, ¿no? Entonces, quizá se podría pensar, y podemos hablar en ese sentido, ¿eh?, en buscar un plano más sencillo, que ayude un poco más al [...] ¿eh? O a lo mejor señalar alguno de los puntos de aquí concretamente y ver cuáles serían, ¿eh? ¿De acuerdo?

Investigador: sí, sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: bueno, seguimos si quieres.

Investigador: ok, en este momento, ok, ¿no quiere comentar alguna cosa sobre el modelo conceptual como un todo?

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: sí, uno de los temas también, yo creo, que podemos añadir en el ámbito de las amenazas, es cómo van a reaccionar las instituciones actuales, ¿no? Por ejemplo, la ANTT en parte se va a reforzar pero también se le van a quitar atribuciones. Entonces hay que ver cuál va a ser esa reacción de la ANTT.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: también yo entiendo que otro de los temas en que hay que tener cuidado (no sé, quizá en cuál de los sitios dentro de esas cajas se podría establecer, pero [...]), va a ser todo el tema de personal. Probablemente, habrá que mover personal de unos sitios a otros, de unas empresas a otras [...] Yo creo que hay que intentar que ese cambio institucional no se produzca a base de generación de mucha burocracia, de más personas contratadas, de duplicar, ¿eh? Efectivamente, tiene que quedar muy bien definido todo, ¿no?

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: y luego hay que pensar también las entidades afectadas.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: y luego otro de los temas también que yo veo...y ya hablando más en general y reflexionando un poquito en alto, ¿no?

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: reflexionando un poquito en alto. Al final, el *oversight*, sigue dependiendo del gobierno.

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: por lo tanto, no va a tener una independencia absoluta, ¿no? Es decir, en otros países ese *oversight* depende más del parlamento.

Investigador: es verdad.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: entonces eso le garantiza pues quizá una mayor independencia, ¿no? También tienes el peligro, porque, osea, en el fondo todo el tema regulatorio es un *Trade-off* entre control y eficiencia, ¿no? Si tú controlas demasiado, todo es muy transparente, todo se conoce, pero tienes el peligro de que no se pongan de acuerdo y no se lancen las cosas, ¿no? Si al final no controlas nada, es muy eficiente pero no es transparente y puede dar lugar a la corrupción, ¿no? Entonces hay que tener ahí un equilibrio,

¿me explico?, entre esos dos aspectos, que para mí son muy importantes. Porque encontramos países donde el control es muy grande y al final el peligro del control es que no se hace nunca, ¿no?

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: porque siempre tienes alguien que te va a decir que no... Entonces por un lado, el que ésta entidad dependa del parlamento va a suponer mayor independencia, pero también puede suponer que, si el parlamento es contrario al presidente, no se pueda hacer nada, ¿no?

Investigador: pero en Brasil no tenemos esto, no tenemos un régimen parlamentario.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: en Brasil tenéis parlamento, ¿no?

Investigador: sí, pero, un poquito diferente, cómo podría decir...no como en Europa que tiene una función específica. En Brasil es un poco diferente.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: hum, sí. Es eso, habría que intentar un poquito el garantizar una cierta independencia. Porque en la medida en que eso dependa del gobierno, pues al final, si hay un interés por sacar un proyecto, va a haber presiones sobre ese organismo por parte de la propia presidencia para que lo apruebe, ¿no?

Investigador: sí.

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: muy bien. Y vamos a ver, más comentarios. Yo el resto lo veo bien, ¿no?

Profesor Dr. José Manuel Vassallo: bien, pues seguimos entonces.

Investigador: sí, ok, muchas gracias.

En este punto quedó finalizada la entrevista y el profesor José Manuel Vassallo comenzó a realizar la encuesta de esta investigación.

APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – PRÉ-TESTE
(TRADUÇÃO LIVRE PARA LÍNGUA PORTUGUESA)

A entrevista foi realizada com o Professor Doutor José Manuel Vassallo, em 18 de dezembro de 2015, às 12 horas, no *Transportation Research Center* (TRANSYT) da Universidade Politécnica de Madrid (UPM), Madrid, Espanha.

A continuação se inclui a transcrição. Neste Apêndice, encontra-se, ainda, a tradução livre desta entrevista para o português.

Pesquisador: iniciamos agora [...].

Professor Dr. José Manuel Vassallo: muito bem.

Pesquisador: [...] a entrevista. Como eu já lhe apresentei o modelo conceitual, e você tem em mãos o roteiro [...].

Professor Dr. José Vassallo: hum [...].

Pesquisador: [...] da entrevista. Que de certa forma você vai analisar e criticar o modelo proposto e, também, os fatores condicionantes para possível implementação deste modelo na perspectiva de quatro aspectos da análise de SWOT.

Professor Dr. José Vassallo: hum [...].

Pesquisador: ok. Na hora em que você quiser iniciar, esteja à vontade.

Professor Dr. José Vassallo: muito bem.

Pesquisador: você pode ficar livre para falar.

Professor Dr. José Vassallo: poço ficar livre, livremente, não?

Pesquisador: sim, mas me diga de qual aspecto você estará falando.

Professor Dr. José Vassallo: muito bem.

Pesquisador: ok.

Professor Dr. José Vassallo: então vamos, você disse que este modelo tem bastantes fortalezas. Não? Uma vez que a intenção é separar distintos papéis institucionais, de tal maneira a evitar problemas que podem estar surgindo na atualidade [no Brasil], no âmbito da captura, no âmbito da assimetria de informação e no âmbito da promoção da competência.

Professor Dr. José Vassallo: fraquezas, fraquezas. Eu acho que, neste aspecto, devemos planejar o processo de transformação. Porque mudar o dia a dia das instituições, de um dia para o outro, é uma mudança que você está propondo de maneira muito radical. O que você

está propondo é, basicamente, uma transformação da situação atual, da governança regulatória brasileira, para o que se quer para o futuro. Mas essa proposta necessita de uma fase de transição, um calendário e um projeto-piloto.

Professor Dr. José Vassallo: e, também, um aspecto importante é que em muitos casos desagregar todas as tarefas tem um perigo, necessita de uma certa burocracia para aprovar tudo. Além do mais, os projetos, ao final, podem se atrasar por enfrentamentos entre uns setores e outros, umas agências [reguladoras] e outras.

Professor Dr. José Vassallo: você deve garantir, também, a coordenação de todo esse processo de mudanças. Essa oportunidade, propor um modelo conceitual de supervisão regulatória para o Brasil, que você tem, eu acho que é a principal oportunidade de passar confiança para que os investidores estrangeiros privados possam desenvolver as infraestruturas [no Brasil]. Não?

Professor Dr. José Vassallo: a principal ameaça que, digamos, eu estou falando de uma forma um pouco geral, porque, se for o caso, podemos falar de cada uma [das inovações propostas], separadamente, e ter uma entrevista com tudo isso. A principal ameaça que eu acho que pode ter, e, neste caso, podemos relacionar com as fraquezas [da proposta do modelo conceitual]. Não? A questão final é a preocupação com prováveis atrasos nos projetos. Não?

Professor Dr. José Vassallo: o pior é que tudo isso (mudanças institucionais) provocam certos atrasos. Não? Talvez, eu não esteja sendo claro, porque estou fazendo comentários, sobre um pré-teste, mas estou tentando fazê-los. Enquanto ao planejamento [roteiro da entrevista] esta pergunta é ampliada e trata [...].

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: [...] de cada uma [das inovações propostas], porque, digamos, eu compreendi que a proposta da entrevista, também, deve ser avaliada. Estou certo? Este pré-teste é, especialmente, para avaliar esse roteiro, avaliar, também, a própria entrevista, não?

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: se o roteiro de entrevista ajuda ou não ajuda, não?

Pesquisador: sim, sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: é isso mesmo, então, eu vejo que a nós está claro. Digamos que, na forma como a pergunta foi descrita e na posição que se encontra o entrevistado, é um marco muito grande (a proposta de modelo conceitual), e o entrevistado, de repente, tem de falar sobre quatro aspectos, que são muito interessantes para a análise de SWOT, mas é um pouco complicado para quem não conhece bem como funciona a metodologia SWOT; é necessário pensar uma forma de explicar como funciona. Porque são muitas inovações propostas e logo os quatro fatores do SWOT para avaliar são também complicados, não? Então, talvez, podemos pensar nisso e poderemos falar sobre a melhor forma de apresentação das inovações e do SWOT. O que você acha?

Professor Dr. José Vassallo: melhor buscar uma forma mais direta que ajude o entrevistado a ir um pouco mais além nas suas considerações, melhorar alguns pontos. Vamos ver quais seriam? O que você acha? De acordo?

Pesquisador: sim, sim, vamos conversar. Estou de acordo.

Professor Dr. José Vassallo: muito bem seguimos, se você quiser.

Pesquisador: podemos continuar sim. Você quer comentar mais alguma coisa sobre o modelo conceitual como um todo?

Professor Dr. José Vassallo: sim, uma das inovações propostas, eu acho que podemos relacionar com as ameaças. Como irão se relacionar as instituições atuais? Não? Por exemplo, a ANTT, em parte, vai se fortalecer, mas também, vai perder atribuições. Você tem de prever como vai ser a reação da ANTT. Também entendo que uma das coisas que você deve ter cuidado, eu não sei como classificar isso nessas caixas (no SWOT), é o tema de pessoal. Provavelmente, na hora de mover pessoas de um lugar para o outro, de uma empresa para outra. Você deve se atentar para que essas mudanças institucionais não produzam mais burocracias nos processos, mais pessoas contratadas ou a duplicação de pessoal. O que você acha? Efetivamente, você tem de estar com tudo isso muito bem definido no seu modelo conceitual. Não?

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: no modelo conceitual, também devem-se pensar as instituições que serão afetadas. O que você acha? E as outras inovações propostas que eu estou falando mais de forma geral, e pensando um pouco mais alto, não?

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: pensando um pouco mais alto. A final, a Supervisão Regulatória depende da vontade do governo.

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: por esse motivo, não existe independência absoluta. Em outros países, a Supervisão Regulatória depende mais do Parlamento.

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: o Parlamento é garantia de maior independência. Também tem esse perigo, porque, no fundo, todo tema regulatório é um *Trade-off* entre controle e eficiência. Não? Se você controla demasiado, todos os atores são muito transparentes, todos se conhecem, mas tem esse perigo de que as coisas não fiquem de acordo e não se façam as coisas. Não?

Professor Dr. José Vassallo: se ao final não se controla nada, não é eficiente, mas não é transparente e dá lugar à corrupção. Não? É necessário ter aí um equilíbrio, vou explicar, entre estes dois aspectos, que para mim são muito importantes. Porque encontramos países onde os controles são muito grandes e, ao final, o perigo de controles que nunca são efetivos, porque sempre existe aquele que trabalha e o outro que não trabalha. Por um lado, se essa entidade dependa do Parlamento, vai poder ter maior independência, mas também, se o Parlamento for contrário ao Presidente, não se pode fazer nada.

Pesquisador: no Brasil, não temos, uma coisa dessa. Não temos um regime parlamentar como existe aqui na Espanha.

Professor Dr. José Vassallo: no Brasil, vocês não têm regime parlamentarista. Não?

Pesquisador: nós não temos, no Brasil é um pouco diferente, como poderia dizer, como aqui na Europa que tem uma função mais específica. No Brasil, é bem diferente.

Professor Dr. José Vassallo: muito bem. Na minha opinião, essa entidade deve garantir uma certa independência. Porque, se depende do governo, ele pode influenciar nos projetos, por parte do presidente que pode fazer pressão para aprovar regulamentações.

Pesquisador: sim, é verdade.

Professor Dr. José Vassallo: muito bem. Vamos ver mais comentários. Eu acho que fomos bem, não?

Professor Dr. José Vassallo: muito bem sim, prosseguimos então.

Pesquisador: sim, vamos continuar, ok, agradeço.

Chega-se ao fim da primeira etapa. O professor Dr. José Manuel Vassallo, na sequência, começou a responder ao questionário destinado aos executivos.

APÊNDICE - TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA ENTREVISTADO “A”

Pesquisador: agora, a gente inicia a entrevista, neste primeiro momento, eu quero agradecer a sua pessoa ter aberto esse espaço para a gente poder ter essa crítica em relação à proposta da tese. Olha, essa entrevista tem um roteiro, mas você pode ficar tranquila em relação aos itens. Eu vou explicar somente qual a proposta, que é dividida em duas partes, porque o modelo conceitual foi desenvolvido e apresenta sete grandes inovações, mas, além disso, tem um segundo momento, que é ainda na entrevista, a percepção em relação a quais fatores condicionantes vão ser fundamentais para um modelo como esse ser implementado na realidade do Brasil atualmente. E, aí, para a primeira parte que são as inovações, eu vou fazer da seguinte forma, eu vou ler a primeira inovação como é o caso, proposta de criação do sistema de governança regulatória nacional, e vou pedir para você fazer a sua análise em quatro perspectivas, força, fraqueza, oportunidades e ameaças, e a sua resposta pode ser, caso você tenha interesse em responder, na ordem em que achar conveniente, desde que destaque qual a dimensão do que está respondendo, pode ficar a vontade; então, a primeira inovação é essa.

Entrevistado A: então vamos lá, uma proposta de criação de governança, pelo que você me passou é uma reestruturação das definições de competências dos agentes envolvidos, no caso, para transportes. A força é evidente, necessidade de reestruturação de organização, o que existe hoje é uma série de órgãos e agentes que têm sobreposição, de forma que eu consigo saber quem define, porque muita das vezes eles têm competências de fato definidas em lei, mas eles têm posicionamentos distintos, então é simplificação, esclarecimento de como o sistema deve funcionar e como vai funcionar; então, definitivamente a força dele é a simplificação e a previsibilidade uma sinalização do mercado de previsibilidade e, além disso, de responsabilidade; eu sei quem é responsável, quem vai me cobrar e quem vai me apoiar,

então é o esclarecimento mesmo essa sinalização. Inicialmente não consigo pensar em fraqueza vou vir se penso em alguma; a oportunidade, se formos pensar um pouco na situação que temos não somente econômica mais do sistema de transporte, nos chegamos ao ponto em que o sistema está absolutamente comprometido, não é porque nós temos um gargalo de transporte que a gente nunca vai parar de transportar; isso é inviável, não vai acontecer; a gente simplesmente vai cobrar mais e vai ser mais deficiente; então, a gente está em uma situação bastante complicada é uma oportunidade refazer isso agora porque vamos precisar começar novos investimentos e tentar sair da crise; precisamos reestruturar o setor porque é um vetor importante para retomada do crescimento; então, para arrumar essa reestruturação, ela pode viabilizar tanto o que Estado defina quais são as suas prioridades quanto sinaliza para o mercado e o setor privado aquilo que pode ser feito, onde ele pode. Se você reestrutura e define quem é quem, quem é responsável por qual coisa, você pode fortalecer essa estrutura e daí uma maior participação então esse é o momento de criar risco de parar tudo chegando no momento de caos, para organizar e começar de novo; então, nesse caso, a oportunidade é o momento, penso eu. A ameaça tem uma série de agentes envolvidos, muitos objetivos, muitos interesses envolvidos, fora uma cultura já instalada no País; então, assim, a fraqueza, eu vejo muito como uma questão cultural, que é a relação muito forte no País, a questão política que ainda é muito forte, os interesses políticos relacionados não de um partido, mas de interesses mesmos, tipo, quem vai tomar o poder, quem é que vai assumir, eu vou deixar de ter essa função para ter somente essa ou somente aquela, então é uma questão bastante cultural; para mim a questão da ameaça é essa, por isso que precisa ser feito a um total; você tem de ter essa organização, a oportunidade de saber se o governo fica ou não, mas de ser um governo novo que, em tese, não teria uma condição política de ser colocado, então nisso teria interesse, mas e um governo que está aí para fazer mudança, então começar para que esse governo comece a estruturar algo com o Estado.

Pesquisador: e, nesse caso, como a proposta do sistema é uma reestruturação e não somente reestruturação, como também você sinaliza um novo ator que seria uma instância de supervisão, não no aspecto de controlar a agência reguladora, mas de fortalecer e apoiar?

Entrevistado A: é, isso é uma outra ameaça, porque, se essa definição não for muito clara, o que você vai fazer é criar mais um agente envolvido no processo; ou essa definição de competências e a relação entre elas fica muito clara, ou você simplesmente vai complicar ainda mais a situação do transporte, porque você cria um outro agente um outro órgão, deixa

de ser quatorze e passa a ser dezesseis; a gente vai passar de ser onze para ser doze órgãos relacionados com o transporte e temos de negociar com mais um, e esse mais um vai ter sobreposição em relação aos outros; então, se essa reestruturação não for muito bem feita, você cria um problema ainda maior; então assim, é uma questão delicada, é de fato uma oportunidade muito boa, mas tem de ser feita com muito cuidado, para não ser simplesmente mais um órgão que vai custar regras e que vai sobrepor aos demais, e isso de fato custar um problema para gente.

Pesquisador: está Ok, podemos ir prosseguindo?

Entrevistado A: o que talvez seria a fraqueza é a apenas a criação de mais um órgão, que vai ser apenas mais um interveniente que, se não for bem trabalhada, pode atrapalhar, isso de ser mais um.

Pesquisador: a segunda intervenção é uma proposta de reestruturação do PRO-REG que atualmente é a instância, um programa voltado para a gestão regulatória; hoje essa é a figura, e a proposta é reestruturar esse programa para um conceito de supervisão nacional, ou seja, fortalecer esse ator que hoje em dia teria as competências de supervisão como é o caso da PRO-REG, mas saindo de um programa de governo para um ator de Estado, para um conselho de Estado essa é a proposta.

Entrevistado A: tá, de novo, na mesma linha do anterior que é reorganizar, a gente precisa de fiscalização para medir a eficiência daquilo que vem sendo feito tanto operacional como questão de investimento no setor; se não consigo mensurar, não consigo medir não consigo avaliar a eficácia das minhas ações, então de fato é uma força você criar um instrumento ou conselho; ele não deixa de ser um instrumento para isso, um instrumento para medir a eficácia de ações públicas, então de fato a força seria essa, ele vai me permitir mensurar e identificar os pontos fracos das minhas ações e daí concertar. É uma oportunidade, considerando que é um momento de mudança no País e que precisa de uma reestruturação; a gente passou por um processo muito longo de falta de fiscalização, falta de correções, falta de cuidado com o gasto público, ação pública, e nós chegamos a uma situação que não depende de governo nem de partido, o País precisa parar e organizar, a gente tem pouco, e o pouco que a gente tem não é o suficiente e, até para atrair empresários para infraestrutura e para a operação, é preciso mostrar segurança, é preciso mostrar competência, então temos de fazer isso, a oportunidade é muito boa nesse sentido. Assim como o sistema de governança, o cuidado, que pode ser

fraqueza, é de criar mais um órgão, mais uma instituição, mais um estágio que possa comprometer, burocratizar ainda mais a operação do setor, e também tomar cuidado para não haver uma sobreposição com as agências, porque as agências têm de ter um papel e tende a ter um papel de fiscalização e de regulação, então para esse órgão aí não ter uma sobreposição, não sei como isso seria organizado e estruturado, mas para que isso não aconteça. De novo, ameaça é a questão cultural forte, um pouco mais que a questão cultural nesse caso, a gente passou muito tempo sem fazer isso no Brasil; eu não sei se hoje nós temos capacidade de em um curto espaço de tempo constituir isso, tenho falta de mão de obra qualificada, então o fato de não ter pessoas qualificadas, óbvio que tem, mas assim em quantidade, porque para resolver isso, para fazer isso, para estruturar isso, eu preciso urgente, e esse conselho não é puramente técnico, é um conselho também político, então a falta de, de novo, cultura nossa para esse tipo de ação, fiscalização de um melhoramento e de definição de indicadores podem comprometer isso daí e fazer que colhamos, por exemplo, indicadores inadequados, que, nesse caso, é o que acontece no PPA; o PPA tem indicador, tem o método definido, mas os indicadores do PPA simplesmente não conversam com a meta, não tem a menor condição daqueles indicadores, aliás uma ameaça é não saber estruturar isso direito, então assim tem de ser feito com muito cuidado, pois não pode ser feita uma coisa, nasceu hoje a ideia e tenho um mês para ficar pronta, eu preciso de um tempo de maturação significativa para fazer adequadamente, porque o risco de você não fazer isso é que ele vire não um programa do governo, mas um erro do governo, e daí, se ele virar um erro do governo numa tentativa mal sucedida, você fecha as portas para que ele seja um plano de Estado, uma ação de Estado que vai perdurar, então tem de ser feito com muito cuidado. Eu penso, então assim, a gente precisa tomar muito cuidado, fortalecer, voltar, isso, assim, tem muito haver com o que a CNT fala de voltar a planejar o transporte, porque isso está relacionado ao planejamento; toda essa parte, por mais que ela seja fiscalização, regulação, supervisão, a primeira parte dela é planejar o transporte e, quando eu planejo o transporte, não penso somente a política, qual obra vou fazer, como vou fazer, porque vou fazer, como vou avaliar se ainda tem padrão, não tem, como vou fiscalizar, porque vou fiscalizar, isso tudo vai voltar a alimentar o meu planejamento então a CNT defende muito isso.

Pesquisador: a ideia de processos, você entende todo o processo e sabe os atores, a responsabilidade, o papel e a contribuição de cada ator nesse grande processo que é você potencializar.

Entrevistado A: sim, porque é a forma que você tem de planejar; então a gente precisa de planejamento, e isso com certeza vai fortalecer a nossa estrutura, tomando cuidado para não, numa forma de tentar resolver cinquenta anos que nós viemos sem investimento adequado, cinquenta não, mas algumas décadas sem investimento adequado e sem uma política de longo prazo para o transporte, resolver tudo de uma vez, senão gente acaba queimando um bom instrumento num erro. Suficiente, é isso.

Pesquisador: então podemos ir para a terceira proposta que é de um desenvolvimento de um manual regulatório nacional, que incorpore procedimentos de análise de impactos regulatórios, e análise de risco regulatório.

Entrevistado A: fundamental, é interessante como a gente não tem isso até hoje, força definitivamente ajustar ações de Estado, ações de governo, ações públicas ao transporte e a escolha adequada para essas ações, as oportunidades; é começar a não ter mais problemas a partir do momento em que eu avalio o impacto regulatório quanto ao da implementação, ao risco disso, você consegue orientar, você consegue alocar melhor seus recursos, tanto físicos quanto humanos, das ações, então eu vejo isso como uma força, uma ajuda, uma organização para alocação. Na realidade, todos são instrumentos de gestão, na verdade, eles não são instrumentos de planejamento, eles são instrumentos de gestão para subsidiar.

Pesquisador: exato, essa grande execução desses grandes planejamentos que o Brasil tem, planos temos né, eu acho que falta um pouquinho da execução.

Entrevistado A: na verdade, eu acho que falta planejamento, a gente tem muitas ideias, a gente tem um emaranhado de ideia, somente não tem instrumentos suficientes que permitam comparar essas ideias e entregar na mão de um planejador que, de repente, pode ser o Estado, que não pode ser outro. Para que esse planejador consiga optar por qual ação tomar, e essa análise de impactos e análise de risco vai mudar muito nisso, porque o que nos temos hoje, focando na forma de transporte, eu tenho uma quantidade absurdas de coisas que devem ser feitas, seja por iniciativa privada, seja pelo governo, ao plano que elas precisam serem feitas, há um trilhões de coisas para se investir, somente onde eu vou colocar o pouco recurso que eu tenho, porque eu tenho de escolher, e a análise de impacto é fundamental, não somente de regulatório, mas, de forma geral, tem que ser feita; até te falei do evento do dia vinte e quatro, você teria adorado ir, porque foi exatamente isso que discutimos, ter esse tipo de análise para

estar em lei, porque não poderíamos ter a liberação de uma ação sem uma análise de impacto de risco sem o projeto.

Pesquisador: e essa questão que você ponderou é justamente o que consta na literatura, o que foi o fator de sucesso na realidade, no caso da reforma regulatória nos Estados Unidos, foi trazer todas essas ferramentas de gestão para dentro de um marco legal que pudesse sinalizar, em longo prazo, um mesmo entendimento, e não somente uma prática que é uma boa prática realmente, mas que um seguimento, um seguimento executa, o outro, não; como se fosse uma coisa sem coordenação; então, na experiência estadunidense, a literatura prepondera que o sucesso de implementar a reforma regulatória com essas ferramentas de gestão foi incorporar isso tudo dentro de um arcabouço normativo que, nesse caso, ganha força e, a partir daí, existe um ganho, tendo em vista que irá implementar esse tipo de ação e ferramenta.

Entrevistado A: e, assim, a oportunidade; vou ficar falando toda hora que é o momento, mas é o momento porque a situação está complicada, a gente tem de fazer um dos fatores que pode potencializar isso, a viabilização, na verdade, dessas regras e a institucionalização do quadro jurídico; [...] o BNDES vai precisar parar de ser a única forma de financiamento do País, você começa a ter de buscar alternativas que não seja apenas o BNDES, você não consegue fazer nada se não tem um projeto adequado, se você não tem uma análise de impacto de regulação de risco, porque o mercado cobra confiança, se você institui que isso precisa ser feito, na verdade a gente está numa situação que existe a possibilidade; não acho que é a melhor forma, mas existe a possibilidade de passarmos a ter isso não por força legal, mas por necessidade financeira; eu somente vou conseguir viabilizar o nosso projeto se eu tiver uma captação de recursos de fora, mas como vou ter essa captação se não tenho as análises adequadas, análise ambiental, análise de impacto de risco, análise de impacto econômico, análise de impacto. No Canadá, trabalham com isso no visual, porque isso afeta muito, principalmente coisas urbanas, um *checklist* de coisas que você deve seguir; às vezes, essa necessidade de captar recursos fora possa se traduzir em uma oportunidade aqui para a instituição, e o sistema, o manual, vai facilitar o que? que todas as nossas propostas estejam alinhadas e organizadas e facilita a aprovação.

Pesquisador: e também mostra a direção, por exemplo, para o mercado, porque quando precisaram reestruturar os vinte e oito países, foi a partir do agora eu fomento, eu vou, a minha diretriz é essa, e o meu fomento é esse, e, agora, eu preciso dividir entre os vinte e oito.

Eu preciso, nesse caso, colocar todo mundo alinhado com todo mundo e colocar todo mundo na mesma prática nesse caso lá; da mesma forma que aconteceu com os outros modelos, até mesmo no Reino Unido e nos Estados Unidos, definiram-se as principais diretrizes e as principais ferramentas e, depois, cada membro começou a absorver isso no seu dia a dia. Tanto é que existem experiências hoje em dia nos países exitosos e outros nem tanto assim devido aos fatores que você falou, fator social, fator pessoal, que realmente são cruciais para implementar qualquer mudança, e isso também a literatura sinaliza, e também hoje já passaram e implementaram, já tem um tempo que estão trabalhando com essas ferramentas, e os fator pessoal e reestruturação administrativa, porque, querendo ou não, isso passa por uma reestruturação administrativa, foram cruciais para hoje ter minimamente isso como resposta.

Entrevistado A: é aí exatamente o fato da ameaça dele, se esse manual for uma sugestão, não é implementado, porque simplesmente cada área e cada seguimento têm suas especificidades; então você pode dizer, “isso aqui não atende eu vou ter de mudar muito para atender isso aqui, como é uma sugestão, eu não vou fazer”, então seria apenas uma sugestão, ou, se é difícil demais para ser implementado, parte do pressuposto que tem de ser perfeito; às vezes, o perfeito não é viável, então deveria começar com o mínimo de padronização para que seja ativo para todos os órgãos, entidades, entes envolvidos; eu adoro o sistema que o Canadá, tem análise de impacto ambiental, literalmente tem isso, tem aquilo, aquele outro, você não pode propor nenhuma ação que não tem aquele *checklist*; se chegou e não têm os 15 itens, não é aceito, eles te devolvem é simples é literalmente um *checklist*, eles têm de padronizar; então; assim; um manual que possibilite essa evolução e que não tente inicialmente solucionar todos os problemas, e aí vai galgando, então a ameaça é uma questão cultural, dois com as diferenças de ser prepositivas apenas, e terceiro é o risco de você tentar fazer uma panaceia, e você não tem condições.

Pesquisador: então vamos para a quarta inovação; a quarta inovação é proposta de um *board* independente, ou seja, um conselho, por exemplo, consultivo com membros do governo, da sociedade civil e da academia.

Entrevistado A: tá, para mim é o CONIT. Esse que é o problema; para mim, esse *board* é CONIT. Ele foi incorporado agora pelo PPI; por mais que tenha um problema de fiscalização, não vejo a possibilidade de um *board* nesse sentido, certificar se ele não for político, eu preciso ter a questão política, uma vez que eu, junto com governo, sociedade e academia, é

necessariamente político; eu não consigo ter nada nesse sentido puramente técnico, então para mim CONIT, que já prevê a participação da sociedade privada; seria a retomada do CONIT, aí tem de tomar muito cuidado porque ele foi incorporado, em parte pelo PPI, pelo conselho independente, e como seria feito? Aí eu vou falar como eu penso, o oponente fundamental que ele tivesse as suas reuniões frequentes porque ele não se reúne de forma adequada e é mais do que fundamental no CONIT a participação da sociedade, é um ponto crucial porque isso é uma preocupação da casa em relação à proposta nova do conselho da PPI que a gente está tentando ver a questão de uma ementa na MP da não participação da iniciativa privada é um risco muito grande porque você deixa de ter a avaliação do usuário tanto do usuário da iniciativa privada quanto ao da academia. Hoje eu vejo como o privado, o agente externo, consegue mensurar riscos diferentes dos nossos, os nossos riscos são muitos operacionais são riscos financeiros; vocês têm uma percepção de risco diferente, uma percepção mais social; então, quando você fecha para uma definição apenas no setor público, você fecha a interdisciplinaridade ou algo parecido, e isso é um risco porque você não consegue mensurar, não consegue ver os riscos e as oportunidades.

Pesquisador: exato, e, nesse caso, se a proposta ficar dessa forma, é assim, é algo que não é como o resto do mundo está fazendo; assim, cada vez mais, eu posso dizer o que a gente tem de modelo internacional é aproximar cada vez mais a sociedade, a academia e o governo em um conceito de rede, de uma governança propriamente dita, ou um conceito gerencial que, se for o caso, vai se estabelecer a partir de definir somente o governo como [...].

Entrevistado A: não é um Estado ditador, porque o Estado não consegue produzir tudo que ele precisa para tomar uma decisão de fato; e assim o resto do mundo está decidindo não porque é moderninho, mas por ser útil; não é porque é bonito, não é porque nada, eles simplesmente identificaram que a forma mais eficiente e eficaz de resolver e tomar decisão é construir todo mundo. Então todo mundo discute pro, contra, custos, me ajuda, não me ajuda; então assim é necessária a questão de utilidade; é então eu acho que [...]. Vamos voltar para a SWOT, uma ameaça, de novo, é criar mais um, aí não é uma fraqueza, é uma ameaça mesmo, criar mais um órgão, mais um conceito, mais um ente que não vai operar, porque, se eu crio mais um que seja com o perfil político e técnico ou alguma coisa que esse conselho seja abastecido ou sorteado por equipes técnicas muito boas, se eu criar mais um e não conversar com os demais, ele somente é mais uma instância, uma ameaça, é que a gente começa a perder deliberações nesse conselho e nos outros conselhos que sejam divergentes e, aí, é o

pior dos mundos para operação de um sistema que transporte; o sistema, por mais que você foque em transporte terrestres, tem de tomar bastante cuidado porque todas as ações aqui definidas têm de pensar necessariamente em todos os meios de transportes, porque a gente não pode pensar no transporte separado, é um erro que a gente fez durante muito tempo. Teoricamente a gente volta agora a pensar o transporte como o sistema com a corporação do Ministério dos Transportes, transportes de engenharia sem navegação, mas é um risco muito grande a gente separar; então não pode. Tem de ser pensado como um sistema e, se a gente tiver vários dispositivos ou vários órgãos com poder de decisão que possam tomar decisões mais divergentes, isso é muito perigoso. A oportunidade é a retomada de participação do setor privado e do acadêmico nesse planejamento, nessa definição, nessa fiscalização nessa maturação de eficácia, porque são setores que têm visões diferentes; então eles conseguem ver benefícios que às vezes o setor público não consegue ver; como eles conseguem ver riscos que o setor público não consegue ver? A fraqueza é como que esses órgãos, como essas entidades podem se relacionar, qual a força que elas têm? Uma fraqueza é que, muitas vezes, quem toma a decisão no final é o governo; então, se você não faz isso adequadamente, se esse alinhamento entre os entes não for feito adequadamente, perde o sentido, então você precisa realmente ter poder de voto; então não é um convite para que você exponha suas percepções e que pronto, está resolvido; não você precisa ter voto; se você não tiver voto, o agente mais forte, no caso é o Estado, vai sempre ter poder de império, e, muitas vezes, o uso desse poder de império não pode ser interessante para o todo; então, eu acho que é isso, mas, para mim isso é algo muito parecido muito parecido com o CONIT.

Pesquisador: ok, a quinta inovação é uma proposta relacionada ao Ministério de Transporte, é que uma empresa pública assuma como autoridade competente os planos de concessões para resguardar a independência regulatória da ANTT.

Entrevistado A: então, eu vou responder o seis juntos, como cinco. Porque o seis é um acontecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de fiscalização e regulação. Vou começar pelo seis na verdade, tem muito tempo que a casa fala da necessidade de independência das agências, mas, mais do que isso, o foco das agências, com relação à regulação e à fiscalização, a razão de ser delas, regulação e fiscalização na agência regulatória não faz sentido para gente que tem a função de planejar; não faz sentido para gente que ela tenha uma função de tocar nessas concessões, ela regula, é um órgão que fiscaliza; se ela consegue focar nisso, o trabalho dela melhora, porque elas não

têm quórum para tanta coisa, então tem de ter o fortalecimento quanto ao conhecimento técnico quanto à autonomia para poder fazer o que elas devem fazer quanto a essa política; quanto ao financeiro, a agência não pode estar vinculada financeiramente ao Ministério a que vai estar se relacionando, então precisa sim, e não somente na ANTT, mas em todas as agências relacionadas; transporte hoje é o que mais tem no País, mas precisa definitivamente de um fortalecimento e participação, uma integração maior com os demais órgãos de transporte para que não tenha uma agência capturada. Vou voltar um pouco, é uma parte mais ampla, mais macro; o grande problema para a casa do transporte é a falta de uma política, nós não temos uma política de transporte de longo prazo, com metas e objetivos bem definidos; a gente tem programa de governo e, quando se tem programa de governo, não consegue olhar a longo prazo, não consegue definir metas e não dá para pensar em transporte, que é um setor estratégico e precisa de investimento até pelo perfil do Brasil, pois estamos há muito tempo sem investir, mantendo o que foi feito nas décadas passadas; precisa de investimento, mas, para ter investimento, precisa planejar. Passou-se muito tempo sem ter uma política. Eu não sei para onde eu quero ir, e o País, em termos de transporte, o que eu quero, qual o meu objetivo, é direcionar o imposto do pré-sal, exportação para o norte, ou é fortalecer o sul ou o sudeste, o meu objetivo é fazer uma ligação beliziana, ou o meu objetivo é fortalecer primeiro a minha rede interna para depois trabalhar os pontos de exportação e os de integração na América latina? A gente não tem uma definição clara disso, então, quando não tenho uma definição clara, acaba criando a possibilidade de, por exemplo, uma agência trabalhar com uma postura ou com uma meta que não é exatamente alinhada com o Ministério do Transportes; então é preciso ter um norte, uma vez tendo um norte, consegue fortalecer as agências que são fundamentais para isso. Então a oportunidade é a reformulação ou a proposta de reformulação para o sistema de transporte do País e até vou voltar na 727, não me lembro qual é o artigo, mas ela define que a infraestrutura, e aí ela não explicita isso, a questão de transporte como prioridade para o Estado e todos os entes do governo; um governo de Estado tem como prioridade, pela ANP, a publicação da infraestrutura de transporte, e a sinalização é interessante, é uma oportunidade para as agências, o fortalecimento das agências é necessário. A ameaça é você ter isso no discurso e não ter isso implementado, até porque a gente tem a questão cultural, e a questão cultural, inclusive, das agências, porque pode haver um movimento da agência para não perder uma das competências de planejamento que ela tem; [...] isso pode ser entre aspas o *lobby* interno das agências, não querer perder essa

possibilidade de planejar, às vezes, até por uma questão de que como a gente tem muitas deficiências, elas têm técnicos muitos bons, e eles se veem na obrigação de fazer aquilo, já que sentem essa lacuna, então isso pode ser uma ameaça. A força definitivamente, se você tem uma agência forte, tem uma garantia, isso possibilita que você tenha uma oferta de infraestrutura melhor, um sistema muito mais organizado; então definitivamente a agência forte é fundamental, até por ue o fornecimento de serviço nada mais é do que o fornecimento de serviço; se o serviço é um serviço público, e lembrando que esse público não é o interesse do governo é interesse público, é da sociedade, então é por isso que a agência precisa ser independente, porque ela não está ali para defender o que o ocupante do governo no momento deseja, ela está ali para defender o interesse da sociedade, por isso ela precisa ter independência, não precisa ter política e financeira para fazer isso e, definitivamente, uma agência forte é fundamental para que tenhamos um transporte mais forte. A proposta que o Ministério dos Transportes apresentou como autoridade competente do plano de concessões é uma coisa que já vem sendo tentada há um tempo; tentou-se antigamente, a gente tinha uma GEIPOT, que ele não era exatamente para concessões, mas ele eram um órgão forte nisso; tentou-se a EPL, depois da mudança de foco, não mais do TAB, depois que a agência de planejamento assumiu esse papel de planejar com foco em concessões; eles trabalharam nisso, mas acabaram perdendo o poder político e agora se tem a tentativa, de novo, de criar um órgão que é o PPI para fazer isso. Risco nem sei onde colocar aqui porque, para mim uma fraqueza é ameaça ao mesmo tempo, é uma questão política porque o que aconteceu com a EPL, você tem alguma empresa pública com um quadro técnico assustadoramente bom, eles tiraram gente de mim, um quadro extremamente bom, um pessoal extremamente qualificado e tinha na sua associação um presidente forte; somente o presidente perdeu o poder político e, no momento em que perdeu o poder político, ele perdeu toda aquela capacidade de resolver os problemas de viabilizar as concessões, tanto que as falhas da EPL acabaram caindo em lacunas que tiveram de ser atendidas pelas agências e, em parte, pelo Ministério (41:00); então o que acontece? Você perdeu, por isso, eu acho isso uma fraqueza e ameaça, essa necessidade; a questão política é tão imóvel e aí, talvez, a definição de competência possa resolver ou ajudar porque, quando você depende ou fica a mercê de quem é a personificação do poder, quando você tirou esse presidente da EPL, indenizou ela, perdeu força; você não pode ter uma empresa pautada em um nome, ela precisa ter força, então assim, ela é um risco no caso do PPI; se o Moreira Franco sair, ela morre? Ela não pode ser pautada nisso, ela

normalmente não consegue ainda avaliar. O que eu estou vendo é que eles estão conseguindo construir de forma adequada, mas existe sim uma ameaça e uma fraqueza, a questão política tão forte.

Pesquisador: e esse tipo de ação no Brasil parece que é, como bem você ressaltou, um aspecto cultural; assim, algumas ações estratégicas governamentais são muito, como a literatura também diz, patrimoniais, ou seja, tem nome, tem dono.

Entrevistado A: na verdade, assim, a gente conseguiu melhorar muito isso em águas e energia; então, tenho esperança que conseguiremos fazer isso para o transporte. Eu acho que, quando você num ponto do caos, se consegue fazer; e eu acho que a gente está chegando a um ponto muito perto do caos no transporte, e ele vai representar um problema de competitividade no País; não é porque as empresas de transportes estão cruzando os braços e não querendo fazer, a gente está com um prejuízo absurdo; ano passado a gente ganhou mais dez por cento das movimentações, e eu estou com uma quantidade absurda de caminhões parados, e, mesmo assim, as empresas estão demitindo menos que o País porque tem o investimento em capital humano; então, assim, demitir para mim custa muito caro porque, quando eu voltar, vou ter de investir em capacitação, e o que a gente está percebendo muito nas nossas empresas é que elas estão usando esse período de crise para se aperfeiçoarem; então a gente está tendo muito investimento em gestão de frotas, muito investimento em gestão ambiental, porque é uma forma de redução de custos; a gente está vendo, de uma forma geral, que as empresas estão se preparando para que, a hora em que voltar o investimento, a atividade econômica, estejam preparadas para isso, mas, se eu não conseguir resolver o problema de infraestrutura, não adianta eu me preparar, não adianta eu ter uma super esquema de gestão e o planejamento logístico perfeito, investir muito nisso parar no farol do aeroporto. Então, por mais, que eu tenha investimento, não posso, porque, por mais que estejamos em uma situação complicada, é preciso então eu vejo assim; eu vejo com bons olhos essa iniciativa de um PPI, a gente torce muito para que o PPI não seja o que aconteceu com a EPL, o enfraquecimento com a saída puramente político, pois é uma ameaça muito grande que seja excessivamente político até porque não tem como não ser político, mas que ele não seja nominal, que seja político, mas que não seja nominal, então essa necessidade de assumir é muito importante porque a gente tem muito capital interessado no banco do Brasil; é assustadora a quantidade de gente e cabe todo mundo aqui, chega a ser engraçado a CNT está abrindo escritórios fora exatamente para tentar atender a esses investidores estrangeiros,

orientar e mostrar as oportunidades porque, na verdade, são muitas; então tem muito dinheiro que pode vir para cá, mas precisa de uma orientação; então interessante ter uma área dedicada as concessões, o risco é começar planejar é começar a trabalhar essas concessões separadamente do planejamento de transportes do País; nesse caso, é uma fraqueza, mais do que uma fraqueza, é uma ameaça porque você tem um Ministério do Transporte que volta a pensar o transporte como um todo, mas, se não tiver um Ministério dos Transportes trabalhando muito fortemente com essa PPI, terão dois planejamentos distintos para o transporte, e, se tiver isso, acaba tendo objetivos diferentes, é o que não pode acontecer; então, assim uma ameaça é a não integração desses dois entes. Eu preciso que necessariamente o Ministério de Transportes e o PPI tenham uma simbiose perfeita.

Pesquisador: e nesse caso, então, é relevante ter essa inovação, ou seja, a agência reguladora trabalhando focando no papel dela, que é regular e fiscalizar, e algum ente político assumir o plano de concessões.

Entrevistado A: definitivamente, mas é por isso que eu respondi primeiro o seis; a agência tem de perceber que tem de sair desse papel, o de regular e fiscalizar, por isso que eu respondi primeiro a função dela, e não é a criar ou a identificar qual trecho que vai para o processo de construção; aí depois ela assina o contrato, fiscaliza e é parte do contrato. É complicado isso, pois ela tem um papel regulador, ela precisa de esclarecimentos para que se fortaleça, porque, se ela faz, ela não tem corpo, ela não tem técnico, não tem quantidade para isso; então, isso precisa ser feito independentemente de alguém assumir a responsabilidade, quem é responsável, quem vai fazer isso, alguém tem capacidade de fazer direito lá? E ele tem poder político para fazer, está bem apoiado tecnicamente sustentado?

Pesquisador: ok. A última proposta para gente fechar essa primeira parte é uma proposta de supervisão regulatória baseada em indicadores qualitativos e quantitativos voltados para o transporte, mas, nesse caso por conta do recorte da tese, o uso de indicadores qualitativos e quantitativos para fiscalização e monitoramento; então a ideia é essa é colocar o Brasil em possibilidade de ter um grande mapa estratégico baseado em indicadores

Entrevistado A: eu não consigo ver fraqueza ao restante, mas eu vejo ameaça; a ameaça é não definir indicadores adequados; então, se não faz isso com muito cuidado, cria uma sequência de indicadores que nada dizem sobre as suas ações, sobre suas metas; então você não é de nada. Basicamente sua ameaça é essa, de indicadores inadequados; a força para mim

é muito óbvia, é uma coisa que a casa tem defendido, que não tem como você avaliar, a única forma de eu avaliar se uma política, se um investimento, se uma ação está sendo aplicada, se está sendo eficiente é mensurando, se não mensurar, não tenho como fazer isso. Lembra do que te falei? A gente estava negociando, começando a negociar, com o governo para que exista uma fiscalização, um acompanhamento e uma transparência na execução financeira e orçamentária; eles vão ter de fazer. Uma falta de execução física faz eu não conseguir saber a eficácia do gasto público, a qualidade, a eficácia, tudo num sentido de contruir; estou gastando mais do que eu deveria? Então, assim a criação de indicadores tanto qualitativos quanto quantitativos é fundamental para que a gente reorganize o sistema de transportes. A oportunidade é um negócio complicado porque a gente está num processo de modificação, o problema é que o melhor lugar para gente colocar isso seria no nosso PPA, mas a gente já tem um PPA novo, mas que continua com indicadores inadequados, que são muito falhos; então precisaríamos, nas nossas revisões do PPA, conseguir colocar isso. Supervisão regulatória baseada em indicadores precisaria primeiro entrar numa revisão de PPA, que é o nosso instrumento maior nesse sentido, é o mais próximo que a gente tem de uma política; então as oportunidades são as revisões, se é que é possível falar isso em um ambiente externo é que, quando começa a ter uma quantidade maior de concessão, têm indicadores para essas concessões, então consegue fazer um *benchmarking*. Porque muitas vezes é difícil trazer uma experiência de fora para o Brasil, porque são realidades muito diferentes, são recursos muito diferentes, são estruturas culturais e governamentais muito diferentes; então, quando você olha para as próprias concessões, e essas concessões conseguem trabalhar com alguns indicadores que são interessantes para avaliar, definidos pelas agências, é interessante que elas conseguem colocá-los, mas, ao mesmo tempo, não têm, então existe a possibilidade de a gente aprender internamente; eu estou com uma série de concessões agora; então vamos começar por aí porque a gente não leva em pauta parte desses indicadores que nos cobramos, que parte do investidor privado faça para o nosso investimento público então, assim, definitivamente, essa mensuração dos indicadores é fundamental para que tudo aconteça; se não mensuro, eu não sei avaliar; e não somente quantidade, mas qualidade também, é necessário mensurar para avaliar a qualidades das concessões de rodovias, mas já que a gente não tem público, um indicador, a CNT precisa de algo, até porque é utilidade para os nossos associados; então é um indicador de qualidade com a pesquisa, a gente consegue fazer a execução orçamentária e, daí, não a física, é muito difícil, a gente realmente não tem como

porque são vários públicos, e a gente não tem acesso à pesquisa; ela tenta atender a essa lacuna que é a qualidade que, no caso das rodovias, então não consigo ver fraquezas de verdade, mas ameaças.

Pesquisador: ok. Para finalizar a entrevista, Entrevistado A, a gente conseguiu avançar pelas sete inovações. E os fatores condicionantes para poder colocar isso em prática no Brasil

Entrevistado A: Você tem de ter gestão, tem de ter, não dá para ser uma coisa de baixo para cima, tem de ser total, você tem que começar a organizar a casa de cima para baixo, para reestruturar porque passa necessariamente pela reestruturação que somente pode ser feita no total, então precisa começar por aí, você tem de ter tempo para fazer porque é uma mudança muito forte de cultura, você tem de, antes de chegar com a mudança, mapear muito bem os atuais processos e as competências envolvidos, os órgãos envolvidos para que você não faça nenhuma tentativa de trazer um *benchmarking* para cá, tentar implementar uma coisa que não é compatível com a nossa realidade, porque, assim, não tem uma receita de bolo; você vai precisar estudar uma série de opções ver dessas opções, aquilo que de cada uma é mais interessante para a nossa realidade é montar o híbrido, mas ele deve ser montado com muito cuidado para que ele não vire um monstro estranho, ele tem de ser adaptável à nossa realidade; a gente tem de tomar muito cuidado; é muito complicado pensarmos em uma organização parecida com a americana, porque os Estados Unidos têm uma estatísticas para tudo, e a gente tem estatísticas para praticamente nada, então a nossa capacidade de mensuração é pequena.

Pesquisador: e eles, além da estatística que é para tudo, conhecem o custo do governo em detalhe, no detalhe micro, aliás do macro até o micro, então conhecer o custo para uma tomada de decisão estratégica é fundamental.

Entrevistado A: a gente precisa começar a pensar no discurso, a gente precisa pensar estatística, a gente precisa entender e assumir que não é possível importar uma metodologia americana, ou canadense, ou europeia, eu preciso ver, talvez, a nossa atitude mais correta e estudar a história de como eles fizeram isso muito mais do que eles têm aquilo de como eles fizeram partindo de um ponto parecido com o nosso, mas há muito tempo e foram construindo essa estrutura que eles têm hoje; eles têm hoje estatística para tudo porque eles começaram do nada, então a gente tem de aprender isso e instituir no setor privado essa necessidade de compartilhamento, de mensuração, de gestão mais cuidadosa, porque, independentemente de

estar operando a infraestrutura, é um bem público; então, para mim, a condicionante é entender a nossa realidade, identificar as nossas fraquezas e ver aquelas que conseguiremos solucionar no curto, médio e longo prazos, fazer um plano mesmo em longo prazo de implementação dessas ações; como posso fazer? Como será as ações? E que isso seja feita de uma forma generalizada, e não um agência aceitar outra, não ou um órgão aceitar outro não; isso é para todo mundo identificar os problemas comuns? Vamos começar por aqui? Quais são os problemas comuns? Vamos começar por eles e, daí, a gente começa a questão da padronização também; se você dúvida em relação às competências, mas você começa a padronizar de uma forma mais fácil.

Pesquisador: até porque é para todo mundo se entender.

Entrevistado A: você começa a padronizar sem aquela imposição de padronização a força; quais são os nossos problemas? como a gente pode começar a solucionar em conjunto? Então, vamos começar a padronizar porque todo mundo tem esse problema e daí ir organizando porque não dá pegar definitivamente o modelo americano, principalmente o modelo americano eu acho, e trazer para o nosso, e definitivamente é um cuidado muito grande para que você não tenha simplesmente a criação de mais um órgão, de mais um instituto, de mais um ente independente do setor de transporte porque aí você somente vai se distanciar cada vez mais daquilo que é o estado da arte que você tem nesse campo, que é utilizar de variáveis; então a condicionante é realmente identificar as fraquezas e aplicar o Swot no setor inteiro e vamos começar por aqui, e não dá para importar, não tem muito erro, mas por outro lado tem muito acerto.

Pesquisador: a gente aprende com os erros também; eu acho que reconhecer os erros também e um fator para você poder ir além, você avança a partir daí.

Entrevistado A: acho que assim a condicional principal é a gente identificar isso, eu acho que agora é um momento de transição, é um momento muito complicado; independentemente de certo ou errado quem é melhor quem é pior, independentemente disso, a gente está em um governo de transição, mesmo que volte o governo Dilma, continua sendo um governo de transição, e vai precisar para alcançar tudo que tem de reforma, independente de qual governo, e para avaliar o que o Estado precisa agora, porque não dá para continuar assim, e é isso que o setor está vendo; está esperançoso essa é a verdade do setor de transporte hoje, está dando um voto de confiança para as propostas novas e óbvio que a gente não está dando carta

branca, a gente está em cima, da mesma forma que qualquer outro governo, a gente está em cima porque a gente precisa que as coisas sejam feitas, a gente somente está dando um voto de confiança, e a gente vai voltar a investir, a gente do nosso setor, as nossas empresas estão lutando para investir, mas precisamos identificar; então assim a gente acredita que, independentemente do governo Temer, Lula ou Dilma, seja lá como for, é um momento de transição arrumar a casa, isso é de fato uma oportunidade.

Pesquisador: pois é nossa, então, Entrevistado A; se você tiver mais alguma consideração, fique à vontade, e eu agradeço então; nesse momento, a gente fecha essa entrevista.

APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS ENTREVISTADOS “B e C”

Pesquisador: nesse momento, eu inicio a entrevista, agradeço ao Entrevistado B por receber essa crítica da minha proposta de tese. A primeira parte da entrevista é a apresentação das sete inovações que resumem a minha tese. Eu vou começar com a primeira inovação que é a proposta de criação do sistema de governança regulatória nacional e vou pedir para os senhores fazerem suas análises em quatro perspectivas da análise SWOT, força, fraqueza, oportunidades e ameaças.

Entrevistado B: inicialmente, a gente tem participado PRO-REG; a gente procurou ter uma cooperação, entender como funciona um papel de instâncias, de supervisão da qualidade regulatória um *Oversight Board*, em que existem internacionalmente esses órgãos; então buscamos uma aproximação, temos uma cooperação estabelecida com o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), o qual nós tentamos conhecer também, tivemos a experiência de conhecer *in loco*, o *Better Regulation Executive* (BRE) e também temos uma cooperação com a *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (Cofemer), que é uma filial do regulatório do governo mexicano que se assemelha muito com a estrutura do OIRA; no âmbito do PRO-REG também solicitamos, contratamos consultores para realizarem um trabalho sobre esse tema, uma instância de supervisão da qualidade da regulação; o entendimento que tivemos até em âmbitos internacionais da avaliação para a organização e o desenvolvimento econômico, essas instâncias colaboraram, elas existem para a melhoria da qualidade da regulação dos respectivos países. Aqui, no Brasil, eu, em determinado momento, e representantes das

agências chegamos a vislumbrar o PRO-REG como uma pretensão nesse sentido, que nunca existiu, e o que eu vejo é que, quando se fala com um representante, mesmo servidores já ocupantes de cargos efetivos, servidores de carreira nas agências, que são pessoas melhores, não somente em formação, mas também conhecimento de boas práticas regulatórias internacionais, tanto esses servidores quanto, principalmente, os diretores das agências nesse período expressam uma reação muito forte, muito veemente, a qualquer instância, a qualquer tipo de criação de um órgão de supervisão; eles veem, eles sentem, vislumbram qualquer forma, seja um colegiado, seja qual função que esteja sendo exercida em um órgão, um órgão da Presidência da República por exemplo, na Casa Civil, nesse caso o PRO-REG, ou seja, uma instância colegiada, um colegiado de ministros ou composta aí entre Fazenda, Planejamento, Casa Civil ou Ministérios a fim de que tenham em sua competência de formulação políticas em setores regulados. Sempre houve uma grande resistência do pessoal das agências tanto do corpo funcional quanto dos diretores e uma reação entendendo como qualquer instância é uma forma de tolher ou limitar a autonomia das agências reguladoras, um processo visto como intervencionista, sempre visto com uma grande reação contrária; foi a percepção da história que, apesar de difundir que eles conhecem muito o trabalho desenvolvido pelo OIRA, a gente promoveu várias conferências aqui, videoconferência, seminários, em que houve uma interação entre técnicos servidores do OIRA, até mesmo da Cofemer e servidores das agências, eles conhecem o que é o trabalho, é nítido que sabem até onde vai a supervisão dos processos de formulação de análise de impacto regulatório, mas, apesar de conhecerem o trabalho, quando se fala em eventualmente replicar alguma instituição semelhante, eles reagem com essa ideia, não, isso está tolhendo a autonomia das agências, vai interferir, é forma de intervenção de captura regulatória pelo governo das atribuições das agências.

Pesquisador: uma visão patrimonialista que, se a gente for pensar, considerando, comparando a governança que seria uma instância como são esses modelos internacionais, independente de qual seja, gera uma visão muito mais ampla em que todo mundo senta, para uma visão de rede, no caso, como bem o senhor está destacando, uma visão desses principais executivos do mundo regulatório no Brasil, ou pelo menos do sistema regulatório do Brasil, uma visão muito patrimonialista em que eu estou aqui, no meu canto, e tenho minha gerência, minha forma de trabalho.

Entrevistado B: oportunidades; é que se tenha uma crítica, vamos dizer assim, do empresariado de que a necessidade de uma maior estabilidade de regras nos setores regulados; se existe tem de ser estabelecida de forma transparente, de forma objetiva, de forma que permita um controle dos *stakeholders* do processo como um todo.

Pesquisador: é um sistema, um sistema de governança em que todos pudessem se ver dentro de um mesmo guarda-chuva; seria a mesma ideia, um paralelo, como o que acontecia no sistema financeiro, quando foi implementado no Brasil, na década de 1980, e fortalecido. Foi um pouco isso que aconteceu na década de 1960, quando houve a necessidade de o setor privado contribuir cada vez mais com o nosso sistema financeiro nacional; então o governo decidiu e pronto, agora vamos fazer assim, vamos criar um sistema financeiro nacional, em que vou deixar claro a competência e o papel de cada um dos atores, quem é supervisor quem é regulamentador, quem é fiscalizador, quem é operador, no caso estou falando das instituições financeiras daquela época, e, daí, a gente vai se entendendo, porque todo mundo vai se enxergar dentro desse sistema. A proposta da tese é colocar em discussão isso, será que não é o momento de a gente pensar em um sistema de governança regulatória nacional, em que todo mundo possa se enxergar, e, talvez, essas resistências, essas barreiras, possam ser minimizadas.

Entrevistado B: aqui, pela ótica, pelo lado empresarial, isso expresso em algumas manifestações até mesmo do Conselho Nacional da Indústria (CNI), da Câmara Americana de Comércio Brasil-Estados Unidos (AMCHAM), setores que representam empresários, em certo sentido, já externaram que seria bem-vindo, receptivo, um processo de aperfeiçoamento nesse sentido, em termos de visualização de países de fora do Brasil, de uma ótica de uma OCDE, promover medidas que vão nesse sentido seria também bem recepcionadas, porque estas constam nas recomendações de boa governança regulatória emitidas nesse sentido; agora temos o lado das fraquezas e das ameaças, a gente tem isso identificado, há uma grande reação, uma visão um pouco distorcida, do corpo técnico e dos diretores das agências, de que todo e qualquer movimento é visto como interferir, qualquer movimento nesse sentido que interfira na autonomia das agências, e elas, justamente nesse momento de transição, estão buscando resgatar e ampliar sua autonomia com uma série de reivindicações ao governo buscando fortalecer essa autonomia. A imprensa, a mídia, se houvesse bem compreendido um

movimento nesse sentido de que não fosse percebido, se o governo está tentando tolher ou limitar a autonomia ou interferir no papel das agências de alguma forma.

Pesquisador: e um pouco no caminho do que o senhor disse; a partir do momento em que a sociedade entender que uma reforma regulatória ampla dessa forma pode fortalecer o sistema já temos, talvez todos os autores vão ter uma percepção melhor, vão ter uma percepção mais positiva dessa ideia que, independente do primeiro item, é a de inovação proposta na minha tese, mais a necessidade de melhoria mesmo e no fortalecimento do sistema regulatório que nos temos no Brasil.

Entrevistado C: sobre esse aspecto eu gostaria de iniciar discutindo sobre [...], não sei se você teve a oportunidade de falar com o Humberto Falcão Martins sobre os trabalhos dele; ele tem um mapa, que não sei se é autoria dele, mas eu ouvi o nome dele, ele divide a formulação da política pública, inclusive os setores regulados em três níveis: macro políticas, meso políticas e micro políticas, e, quando se pega isso para setores regulados, a macro política é onde estarão as diretrizes gerais do setor regulado ,que devem ser estáveis ao longo do tempo; a meso política fica naquele limbo onde atua a agência reguladora, na implementação da política, e o executivo na formulação de como ocorre essa interação entre formulação e implementação; e a micro política é a execução da política regulatória rotineira da agência e para qual ela precisa ser independente. O que falta na nossa legislação é essa clareza, é ter uma macro política estável, e uma meso política que distribua adequadamente as atribuições da agência e do Estado na formulação do Executivo, na formulação da política; e ter uma micro política com autonomia do regulador exercer; e, quando falo autonomia, falo além do simples ato exercer a atividade regulatória, é um fazer cumprir a determinação, porque um dos aspectos relevantes que se têm da crítica é de que o regulador vai lá, identifica o problema atua o responsável, multa e não consegue fazer cumprir, porque há uma judicialização do processo; então, a autonomia não é somente financeira, executiva do pessoal, é a capacidade de fazer cumprir o regulamento; então é nesse aspecto que precisamos caminhar para o sistema de governança regulatória, exatamente isso, a definição dos espaços de atuação de cada um dos atores. E, dentro dessa definição dos espaços de atuação de cada um dos atores e dentro desses espaços, a grande força está em exatamente cada um saber o que é, o que pode e, conseqüentemente, se chegar ao objetivo maior de criar um regulador independente, que é segurança jurídica para o setor regulado; isso a gente ainda não atingiu em alguns setores, isso

é mais evidente que em outros. E a fraqueza está exatamente em como é que se vai costurar essa agenda política, em que principalmente está a visão do congressista, é a visão, inclusive do debate europeu de que há uma perda de legitimidade e uma delegação de poder, e, na realidade, o grande desafio é quem pode exercer o poder ou quem deve melhor representar os interesses do cidadão. E aí vem aquela discussão toda que a gente vai abordar mais à frente, a parte do AIR, como que a efetiva participação do cidadão ou do regulado no processo regulatório pode reduzir esse problema e por que alguns chamam de déficit democrático do processo regulatório? Têm muito país tentando aprender, e nós somos um deles.

Pesquisador: sim, claro, exatamente. É o primeiro pronto. está ok. Podemos passar para o segundo? Então, senhores a segunda inovação é uma proposta de reestruturação do programa PRO-REG, que atualmente é um programa, para um conselho de supervisão nacional, considerando que, dentro desse sistema, eu vou ter um conselho que seria esse, a reestruturação da atual PRO-REG para um conselho de supervisão nacional.

Entrevistado B: primeiro, gostaria de dizer que essa proposta, essa questão, vislumbrava numa questão política. No governo da presidenta afastada, acho que uma probabilidade disso aqui ser quase nula até mesmo porque, recentemente, nos últimos dias da presidenta afastada, ela promoveu a transferência da coordenação do PRO-REG, transferiu da Casa Civil para o Ministério do Planejamento e, de fato, nós que estamos aqui desde os anos de 2011 para cá, desde que ela assumiu a presidência, vimos PRO-REG ser esvaziado em termos de endosso da autoridade máxima do País, suas ações foram minguando, foram sendo afastadas, uma proposta até uma discussão no Congresso, no pagamento que havia uma proposta do Executivo, que era um proposta do governo, de continuação do Projeto de Lei n.º 3337/04 já encaminhado pelo presidente Lula em 2004, ela tomou a iniciativa de retirar em 2013; ela tomou a iniciativa de retirar o projeto de lei do Congresso Nacional, sinalizando, como ponto final, de que não tinha intenção de discutir com o parlamento a proposta para aperfeiçoar do modelo e tampouco ofereceu qualquer alternativa para colocar isso em discussão, em debate com a sociedade.

Pesquisador: a grande questão independente é o caminho, independente se é uma reestruturação do PRO-REG ou a criação de um novo ator; a grande questão seria realmente

pegar essa temática como bem foi dito anteriormente e construir ela já para um caminho que não seja, por exemplo, como é o caso aqui, um programa, ou seja, o peso da discussão, ele é tão forte que, se for enxergar os atores, enxergar um programa, eles vão ter uma visão, se enxergarem por exemplo um conselho, é uma outra visão, é uma outra força, um outro caminho ,então acho que aí que é um pouco a [...]

Entrevistado B: e aqui se chegou a construir em 2014, fizemos uma proposta no âmbito do PRO-REG, um conselho de supervisão nacional, não exatamente, mas tinha uma proposta que se elaborou para ampliar o escopo do PRO-REG e que, hoje, está assentado nas agências reguladoras *stricto sensu* para outros órgãos e entidades do governo federal que exerçam, de alguma forma, a regulação, que, de alguma maneira, afete a vida de empresas ou a das pessoas direta ou indiretamente, ampliando o escopo; sairia das agências e abrangeria todo e qualquer órgão e entidade que, de alguma forma, exerçam alguma função regulatória, que, de alguma forma, interfira na vida, no funcionamento destas ou das pessoas; e propunha-se também à ampliação de um conselho consultivo permitindo uma maior representação da sociedade, conselho consultivo temático que permitiria a representação de setores, um governo e uma indústria que se propunham a representantes da confederação nacional da indústria, confederação nacional da agricultura, confederação nacional dos transportes alguns institutos de pesquisa, IPEA, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, entidade de representação dos consumidores e uma espécie de conselho consultivo mais amplo que de alguma forma estivesse representado pela sociedade, de forma institucional para justamente pensar em ajudar, pensar em propor e analisar medidas para melhoria da qualidade de regulação; e isso vai sair do papel? Isso não saiu no papel, nem chegou a ser debatido na instância superior. Agora, no atual governo, no atual momento já há uma orientação no sentido de a Casa Civil resgatar a coordenação do PRO-REG, e um forma complementar a cooperativa com o PPI, com a secretaria executiva do PPI e a sinalização já externada no posicionamento perante a mídia dos atuais tanto do presidente Michel Temer como do Ministro da Casa Civil DE que há o desejo de melhorar e fortalecer a função regulatória do Estado, concedendo até ampliação da autonomia das agências e já sinalizaram que estão dispostos a analisar as propostas, as medidas que tenham uma maior participação da sociedade juntamente com o setor do empresariado, de tentar fortalecer essa função regulatória do Estado, já é outra postura perante a opinião pública, perante o Judiciário, de buscar fortalecer de alguma forma essa função.

Pesquisador: até porque o próprio PPI é uma proposta que está na mesa, que vai ser regulamentado, então é o espaço ideal; eu acho que a questão é essa; assim como existe a necessidade, o momento agora, que historicamente, quando que foi necessário repensar as mudanças regulatórias no mundo, foram em grandes momentos de crise; se a gente pegar todas as grandes mudanças regulatórias no mundo, todos os modelos independente, estou falando do Reino Unido, dos Estados Unidos, ou até mesmo da Europa, foram em momentos de grandes mudanças, como foi o caso de quando a União Europeia teve de assumir a coordenação a supervisão dos 28 países ,então foram momentos importantes; eu acho que o Brasil passa agora por um grande momento, um momento interessante de proposta de mudanças, e eu acho que, ao retomar a discussão, seja da forma como vão pensar o atual PRO-REG; hoje ele tem uma nova configuração, que essa nova configuração preencha um espaço, que é o espaço de supervisão regulatória para o Brasil, um grande desafio, tendo em vista o que os senhores estão pontuando, e uma grande oportunidade para o momento discutir esse papel da supervisão regulatória; dentro, claro, eu sempre estou discutindo dentro de um grande sistema e esse sistema tem varias faces, e a supervisão, eu acho que é o momento de retomar e fortalecer a discussão.

Entrevistado C: eu acho que o aspecto relevante disso é exatamente essa definição de onde é que atua a supervisão; seria exatamente nesse espaço meso política, em que é dito para os atores que a supervisão não é supervisionar a agência, mas o ambiente regulatório como um todo, inclusive as relações do executivo com a agência, o que é o aspecto relevante da fragilidade do modelo e estar exatamente na excessiva ingerência do Executivo no espaço de ação do regulador; então um dos papéis cruciais desse organismo de supervisão seria exatamente delimitar claramente o limite de atuação do Estado porque, se a gente caminha para construir um órgão de supervisão nessa direção, que se estabeleça uma coerência de diálogo entre o formulador da política e o regulador, assim fica mais fácil um sistema como o todo absorver e aceitar esse papel.

Pesquisador: principalmente quanto aos atores envolvidos, como bem foi dito, nós temos diversos atores diretos ou indiretos; quando esses atores conseguirem perceber mais à frente, eu vou retomar essa discussão com relação aos atores, mas acredito que este momento é o qual todos os atores conseguem se perceber parte; a gente avança em algumas coisas, eu acho que, talvez, isso já aconteceu fora; e todos os modelos, exceto a América Latina, dão esse

espaço; somente a América Latina que não dá esse espaço para todos os atores se sentarem e se perceberem dentro da condução; dentro dessa ótica que seria a meso política, ou como eu falo na minha tese a instância de governança, que é o que a gente está discutindo, talvez o Brasil nunca discutiu governança, percebendo que a governança é muito mais do que ter um autor nesse, caso o Executivo, conduzindo não a governança, é para além disso é sentar todos os interessados mesmo, mesmo que seja um comitê, como é o caso da proposta de um comitê temático; dentro desse comitê maior ou dentro desse conselho de supervisão, porque o olhar do supervisor é para o todo, não para agência, não para o operador, é para todo o sistema, então a função do conselho de supervisão é essa; se a gente for pegar os conceitos e o que a literatura fala de supervisão, não somente na nossa área regulatória, mas existe outras áreas do conhecimento que já implementaram na sua lógica um ciclo de vida dos seus processos, a supervisão como um pilar importantíssimo para equilibrar toda força do planejamento, a execução; eu tenho o papel do supervisor sempre, independente se estou falando da área da saúde, supervisão educacional ou em outras políticas públicas, onde eu tenho o supervisor como um papel fundamental. Então, agora, na área regulatória, a gente, pelo menos eu, na minha tese, eu coloco essa questão no debate, a proposta da minha tese é isso, é colocar uma questão, fortalecer uma questão que é sim *oversight* como um pilar que nós devemos trazer, discutir e externar a importância e tudo mais.

Entrevistado B: principalmente, no caso em que o usuário participa do processo, legítima, ou seja, ele se sente parte do processo de decisão, dá legitimidade ao processo.

Pesquisador: exato, podemos passar para o terceiro ponto? A terceira inovação da tese é a proposta de desenvolvimento do manual regulatório nacional, que incorpora procedimentos de análise de impacto regulatório e análise de risco regulatório. Como seria esse manual regulatório nacional? Ainda dentro do sistema, esse manual seria de competência para ser elaborado pelo conselho de supervisão, no qual o manual iria dar as diretrizes gerais a respeito da implementação de AI e de ARR para todos os atores do sistema regulatório nacional e, a partir daí, o manual, sim, o manual com a força, eu posso dizer assim, com uma norma zero, vamos pensar assim, a partir daí, as diretrizes todas estabelecidas, todos os atores conseguiriam se perceber de uma mesma forma; nós temos de atingir esse, esse *benchmarking* estabelecido; então a gente vai conduzir internamente cada um com sua cultura organizacional, mas seguindo uma mesma diretriz, então o manual regulatório

nacional é isso. É necessário existir um *framework*, que tenha uma diretriz; quando eu falo nacional, é uma diretriz única, uma diretriz que possa ser o fio condutor para todos os outros atores perceberem não somente o papel, mas perceber a importância de fazer seguir todos os passos; se a gente for incorporar a lógica da análise de impacto regulatório da OCDE, seguir todos aqueles passos e perceber a contribuição desse processo para a implementação de grandes políticas públicas, não somente falando de infraestrutura, podemos estar falando de outras temáticas que também estão no seio da regulação, então é essa que é a proposta.

Entrevistado B: veja que essa proposta é muito próxima, aderente à estratégia que o PRO-REG pensou para a análise de impacto regulatório; baseado em estudos de consultores, procurou conhecer a ferramenta, a metodologia, como ela é aplicada nos países e por uma estratégia de aproximação, em primeiro, sempre de forma voluntária, difundir o conhecimento sobre a metodologia aos funcionários e servidores das agências [...], conhecer como é que era utilizada em outros países a metodologia, quais os ganhos que isso traz para o processo, para melhoria da qualidade regulatória e aí nesse processo de capacitação, difusão da metodologia. Num segundo momento estimular as agências a instituir projetos pilotos de análise de impacto regulatório, apesar de a sua proposta também incorporar a análise de risco regulatório, que é pouco utilizada aqui no Brasil; não, se for forçar somente na análise de impacto regulatório, conseguiu-se que todas as dez agências desenvolvessem projeto piloto para tentar colocar em prática alguns aspectos da metodologia, enriquecer com o processo de conhecimento já organizado e se pensar no momento seguinte; após essa etapa de conhecimento, de aprendizagem, de difusão do domínio da metodologia, ter alguma espécie de manual com grandes diretrizes gerais para disseminar para outros órgãos e entidades do governo federal; se pensar no momento em que se têm diretrizes gerais que orientam e que se intensificam o uso da metodologia, num terceiro momento, tornar o instrumento algo mandatário, sólido, para elaboração de todo e qualquer ato normativo como na formulação de políticas públicas, essa é uma estratégia que se tinha no PRO-REG, de como abordar a questão de introduzir, gradualmente, disseminando o processo de participação; e aqui temos a proposta de um manual nacional que seria realmente uma etapa necessária para esse processo de implementação gradual da ferramenta e da metodologia para se tornar algo, que tem muito a contribuir em termos de melhoria da qualidade da regulação, da percepção, justamente porque promove a ferramenta justamente instância de como *stakeholders*, regulados, sociedade,

usuários participem e se sintam participes do processo que culmine com uma legitimidade da norma, do regulamento, do processo regulatório como um todo.

Pesquisador: a OCDE, quando analisou, pelo menos no seu último relatório como que está, a governança regulatória no Brasil, sinalizou que o Brasil precisa realmente ter um *framework*, precisa ter não somente como estão algumas experiências ou algumas coisas, mas sim algo que possa dar uma visão de rumo, de como que deve ser conduzido minimamente, por isso que a gente está discutindo essa ideia de diretrizes gerais, esses aspectos. Quais aspectos? No caso do impacto regulatório é mais recentemente, é uma discussão também em nível global; risco, não somente, claro que a gente está falando de regulatório, mas risco regulatório, inclusive o Tribunal de Contas, no ano passado, no início do ano, se não me engano, março mais ou menos, publicou mais um grande relatório a respeito de como está a governança regulatória das principais agências de infraestrutura e sinalizou justamente isso; e eu creio que tem uma grande contribuição do PRO-REG; sinalizou que, ao longo do tempo, as agências começaram a ter um contato maior com o que seria a análise de impacto regulatório, mas pouquíssimas agências conseguiram implementar isso no seu dia a dia; quando eu falo isso, a metodologia, o modelo a sistemática, e, no meu caso, o recorte da minha pesquisa, infraestrutura de transporte terrestre na agência em questão, em que eu estou trabalhando o modelo ainda não está sistematizado, existe sim alguma coisa, mas não como as agências de energia, de saúde e tudo mais que tem uma experiência maior e sinalizam que é necessário para todas. [...] AIR é de um conhecimento ainda incipiente, menos ainda é a análise de impacto, a análise de risco regulatório que, em nenhuma delas, se percebe nas suas práticas, ou modelos, ou processos, a percepção da vantagem de se mapear, apresentar e mitigar as coisas desse tipo, riscos quando é proposta, quando é colocada em proposta uma regulamentação, uma mudança de regulamentação ou qualquer outro item assim.

Entrevistado C: eu acho que eu vou além, ou um pouco antes da discussão, usando a metáfora, as agências brasileiras foram esqueletos que nasceram sem músculos, ou seja, quando é cheia de músculos é o especialista em regulação, ou seja, a gente não tinha na academia cursos voltados para a regulação que capacitassem e permitisse que o órgão regulador recrutasse efetivamente especialista em regulação; então, quando a agência, qualquer delas, faz um concurso para especialista em regulação cobra um nível muito incipiente do conhecimento sobre regulação, e, ao ingressarem, o pessoal não tem um curso

de capacitação que realmente contextualize com que a temática regulação em nível internacional e conseqüentemente o que se espera do especialista em regulação, atuando em sua agência; tanto é que uma das principais demandas de curso de formação do PRO-REG era de introdução à regulação para especialista em regulação; então acho que, quando a gente fala institucionalmente, a agência é frágil, ela é frágil porque não tem material humano e capacitado ali para os desafios que foram colocados na agência, e esse é o grande desafio do PRO-REG, que estava contribuindo e que tem de ser permanente que é capacitar o profissional que atua na agência reguladora, ajudar nessa missão que foi delegada para a agência.

Pesquisador: e, no modelo internacional, a instância de supervisão tem esse papel também.

Entrevistado C: exato, [...] é o papel fundamental da agência; se ela vai adotar uma norma, qualquer restrição de direito, precisa estar fundamentada e, para isso, a gente vai ver que muitos que atuam no sistema regulatório sequer tem noção disso, de que adotar uma norma é restringir direito de terceiros e que, para isso, você tem de justificar qual é seu objetivo e demonstrar que essa restrição de direitos tem o benefício de algo mais para a sociedade como um todo, e isso precisa ser desenvolvido na cultura do regulador.

Entrevistado B: é algo mais; também permitir que essa sociedade, que será impactada com essa regulamentação ou mudanças de regulamentação, possa também expressar a sua percepção a respeito disso, que são várias temáticas; por exemplo, o Brasil precisa avançar em algumas coisas, que participação a gente precisa dentro do contexto regulatório? Porque um ponto já foi dito, eu tenho sim duas filosofias impacto regulatório e análise de risco regulatório, mas são duas filosofias em que são necessárias pessoas porque nenhum processo é implementado sem as pessoas; eu posso desenhar o melhor processo do mundo, mas, sem as pessoas, o processo não funciona, que é o que o Entrevistado C ponderou. O Entrevistado C colocou que é necessário pensar também que, para eficácia, efetividade e até excelência, dessas duas grandes filosofias, precisa que as pessoas entendam essas filosofias e implementem isso no seu dia a dia. Como que se facilita isso? Eu ter um *framework*, e a proposta da tese é isso, o manual regulatório nacional é como se fosse um grande *framework* em que, com essas grandes diretrizes, ora de análise de impacto regulatório, ora de análise de risco regulatório, eu tenho as minhas diretrizes. Eu preciso capacitar o quê? Quem? E quais são os conhecimentos e habilidades considerando que tenho esses eixos para colocar em

prática no meu dia a dia? Vamos para o quarto ponto? A quarta inovação. Proposta de um *board* consultivo, com membros do governo, da sociedade civil e da academia.

Entrevistado C: é essencial o amadurecimento e criar aquela cultura de que a maioria dos problemas se resolve pelo diálogo e não por leis, tem de para de ter o hábito de, ao identificar um problema, adotar lei para tentar resolvê-lo e, depois, descobre que essa lei criou os problemas; então você ter um *board* que permita e promova um diálogo entre todos os atores relevantes para discutir alternativas sobre qual a melhor forma de conduzir a solução e, muitas vezes, a solução já está dentro do modelo, não precisa ser recriada, às vezes facilita muito a dinâmica. Agora o grande problema é que está aí a fraqueza, o risco, isso representa uma redução do poder da classe política, porque se a gente consegue resolver problemas sem passar pelo Congresso, o Congresso vai se sentir relegado, então como é que se estabelece esse diálogo na sociedade com seus representantes a fim de que ela possa dizer que têm coisas que você não precisa resolver comigo, eu mesmo resolvo. E eu acho que esse espaço de discussão e solução de problema é mais adequado do que o próprio congresso, [...] em qual limite ou o que o cidadão resolve delegar para a política? Têm coisas que ele pode resolver por si só, não precisa deixar que o político resolva por ele; eu acho que essa lógica de organização é exatamente essa.

Pesquisador: e estando, por exemplo, essas competências já dentro de um sistema, que inclusive os políticos possam perceber que é o espaço da supervisão, ela pode atuar e medir e, em nenhum momento, vai avançar ou reduzir o espaço político, porque, se dentro do sistema eu consigo perceber o papel claro da instância política, o papel claro da instância de supervisão, o papel claro do fiscalizador e da regulação e o papel claro do operador, do gestor, dos concessionários, se a gente estiver falando em transporte, transporte terrestre, se isso estiver claro dentro de um sistema, talvez não resolveria um pouco essa barreira?

Entrevistado C: o problema é a forma de construir isso. Você experimentou a abordagem negativa e uma percepção negativa por parte, em relação ao decreto regulamentando os conselhos de participação social e lógico era exatamente, se eu fortaleço os conselhos eu estou tirando a identidade democrática do político que é a percepção do Congresso Nacional. Então é aquela coisa de se discutir, que espaços de atuação o cidadão pode se fazer representar, uma associação de classe às vezes é mais legítima para discutir em um ambiente desse do que a sua representação bancada no Congresso, às vezes, aqui, ela tem mais poder de diálogo do que lá.

Pesquisador: principalmente se o tema como regulação nos estados é um tema que já foi até colocado aqui; um tema de grandes especialistas e grandes temas, ou seja, assuntos extremamente técnicos, que de certa forma, se a gente imaginar que cada vez mais se coloca uma questão que é muito técnica em um ambiente onde você não sabe se conduzir, aqui é o político ou aqui é a instância técnica, você não sai, a gente não avança em grandes questões. Como a gente está falando em regulação em que eu tenho todo um mercado que “olha e diz” o que é que vem, porque a partir daí eu vou pensar nos meus custos, dependendo da forma que você regulamentar ou da forma que eu vou ser fiscalizado, eu vou perceber os custos e eu vou poder dar uma resposta em relação a isso. E no nosso caso como a gente está trabalhando com regulação, o mercado ele precisa dessa direção e, talvez, é uma coisa que nós vamos ter; é por isso que a proposta da tese é colocar grandes temáticas, a minha proposta da tese é essa e, ressaltado, não somente na questão do Brasil, mas até mesmo, nos modelos do Reino Unido, México, Canadá, EUA e outros.

Entrevistado B: eu entendo sempre como um risco essas instâncias de consulta da sociedade, de representantes, de setores, sempre é uma forma útil, necessária de o governo ouvir e de debater, às vezes, questões urgentes, desde que a instância, a autoridade máxima, reconheça e faça uso dessas; e, quando existem somente formalmente e quando a instância maior não se utiliza, não estabelece forma de diálogo que seja sensível a questões que estão em debate. Eu vejo como uma ameaça, o conselho de desenvolvimento econômico social, outros conselhos que existiam na estrutura do governo Lula, e ele prestigiava, e havia uma certa receptividade e diálogo entre autoridade executiva maior e seus ministros como uma instância de participação. Já no governo da presidenta Dilma, mais autoritário, muito pouca sintonia, muito pouca receptividade no uso dessas instâncias, tanto que foi até perdendo apoio institucional e, quando ela vislumbrou ter perdido essa oportunidade, tentou resgatar o diálogo e foi meio que tarde demais. Essa instância de participação é fundamental desde que a autoridade máxima reconheça essa instância como um canal de participação da sociedade, como algo que tenha espaço no diálogo, de vazão aos debates, designações, sugestões a questões que são emanadas de participação da sociedade.

Pesquisador: até para validar né? O que, assim, se a gente for pensar como que acontece isso na prática, é justamente fortalecendo essas instâncias, fortalecendo a supervisão regulatória que será possível avançar e pelo que, ao menos, já foi implementado; sabemos que as

respostas do mercado são positivas; implementar e fortalecer, e, quando eu falo em supervisão, está todo mundo dentro desse contexto.

Entrevistado C: essa é a discussão de fraqueza e oportunidade, porque, quando surge um problema, há a oportunidade para superar os desafios e não apresentar as dificuldades como um pretexto para retroagir no debate da supervisão regulatória.

Pesquisador: exato, e a maior questão é justamente essa, é um *board* consultivo independente no meu caso aqui é temático, tendo em vista que o foco da tese é transporte terrestre, mas o modelo é geral. É importante para este, talvez imaginar a regulamentação de uma forma e não se percebeu um detalhe que é o momento em que está todo mundo reunido, quando eu falo todo mundo é governo, sociedade civil e academia, podendo dizer, “olha, é melhor pensar tal ponto”, tal ponto com certa atenção, tendo em vista que pode haver um estrangulamento do mercado, dependendo do que for, ou então uma certa interferência dos demais no mercado, ou seja, sem pensar uma outra forma para isso acontecer né. Ok. Podemos passar para a quinta inovação? Aqui é mais uma inovação, eu posso dizer assim, no recorte da tese, saindo aqui do geral, do conceitual, para algo específico que é o setor de transportes terrestres; então a proposta que o Ministério dos Transportes ou uma empresa pública assuma como autoridade competente o plano concessões para resguardar a independência da agência reguladora, no caso.

Entrevistado C: o que seria assumir essa autoridade competente de concessões?

Pesquisador: porque hoje em dia a ANTT assume duas vertentes, a parte da União, que seria de competência do governo, essa parte é um pouco mais política, de condução política, ou seja, em tese a agência reguladora teria um papel de mapear e dizer - olha, a melhor opção para você conceder ao mercado seria o trecho A, B, C e D – ou, quando medido isso politicamente pronto a ANTT agora é responsável por fazer o Leilão, a ANTT é responsável por assinar a proposta do contrato de concessão; na minha área, minha principal habilidade, sou especialista em controle da administração, temos de garantir a segregação de funções, como que eu realizo e implemento algo que eu mesmo desenhei, ou seja, eu agência reguladora faço a gestão, regulamentação e fiscalização, pensar a execução política ou pelo menos a parte que seria a parte da execução e ao mesmo tempo propor um prazo de concessão para que ela mesma fiscalize; nesse caso, deveria ser como no modelo internacional, a parte

do governo fica com a condução política e a parte da agência reguladora como é, ela deve focar em regulamentar e fiscalizar.

Entrevistado C: este caso me parece mais está relacionado com a falta um corpo técnico no executivo para fazer essa função, então há um grande problema que é exatamente o contrário, a ANTT não tem esse quadro técnico para fazer esse mapeamento e conseqüentemente desenhar um plano de concessões. Uma outra coisa é que se percebe forte é que toda obra de infraestrutura necessita de um plano executivo para execução da obra, que devem ser licitados para as construtoras, e o que se vê é uma fragilidade de planos, projetos, visto que em alguns casos são elaborados pelo próprio órgão e isso se reproduz lá no TCU com casos dos chamados superfaturamento de obras, tendo em vista um projeto básico muito mal feito, por exemplo, o projeto da BR-040, como aprovaram um projeto sem a previsão de retornos? Agora para tentar resolver o problema, fizeram de qualquer jeito retornos improvisados, sem qualquer preocupação com a segurança viária.

Pesquisador: e aí podemos ressaltar o ponto que é a grande inovação, um órgão do executivo assume tudo isso, independente; será um órgão da administração direta ou uma empresa pública, desta forma estou incluído a parte que cabe ao governo nas suas competências, e a agência reguladora ficará disponível para monitorar e fiscalizar a execução das obras e dos serviços. Porém, a proposta não é excluir a ANTT de contribuir, muito pelo contrário, ela pode contribuir somente não pode ser o agente responsável.

Entrevistado B: a grande barreira quando da proposta do projeto de lei foi a resistências das agências por entender que desta forma iriam perder poder ou que tal medida poderia afetar a independência das agências. Ter um agente para assumir cada etapa no ciclo de vida de uma concessão não significa afetar o trabalho das agências, mas sim fortalecer, ou seja, para algumas agências essa separação não seria problema, mas para outras sim, porque o Executivo não tem hoje essa competência.

Entrevistado C: é a legislação que resguarda a conquista de espaços e o papel de cada agente.

Pesquisador: tenho certeza que eles irão brigar pelo espaço já ocupado, mas vamos passar para a sexta inovação, a sexta inovação é o fortalecimento institucional da ANTT para que possa exercer a regulamentação e fiscalização das concessões.

Entrevistado B: a questão da autonomia das agências é o principal debate do momento, visto que a dependência orçamentária e financeira de algum ministério superior fragiliza a atuação das agências. Outra questão que não está resolvida, ainda, é o processo de indicação e mandatos dos diretores das agências; se esse processo deve ser mais transparente, se deve ser uma seleção pública, para quem tiver o melhor perfil. Outra questão é o papel das ouvidorias das agências, então esses temas estão na mesa para que possam ser superados.

Entrevistado C: reforço o que foi dito, são duas as questões sobre esse tema, o primeiro é garantir a autonomia orçamentária e financeira e a segunda é escolha dos diretores.

Entrevistado C: mas a lógica é essa, que competência eu vou ter de impor padrões de conduta se sou mal avaliado, se sou mal ranqueado entre os agentes; e o principal que tem de ser assimilado é isso, então o processo em construção, e que, se não se avalia, não sabe onde aprimorar, e aí uma observação interessante dessa crítica de muitos indicadores, nesse índice de qualidade regulatória, não se medem muito, e, para indicar, o processo de indicação é feito nos padrões internacionais, e isso não significa em nada do ponto de vista prático de que isso vai resultar em normas adequadas à atuação adequada do regulador é apenas um indicativo, e aí o objetivo maior e as normas que estão sendo produzidas produzem resultados práticos em termo de melhorias da qualidade do serviço para o usuário do setor. É isso que precisa avançar, que os instrumentos vão captar o resultado do processo regulatório da atividade regulatória em termos da melhoria da qualidade do serviço para o usuário e aí eu trabalhei um bom tempo ligado à PPA, um programa pequeno lá do PPA, e aquela lógica de que eu tendo a criar indicadores de acordo com meu orçamento e não de acordo com a dimensão do problema que eu tenho para resolver.

Pesquisador: ou seja, falta uma conexão entre indicadores e metas propriamente dito.

Entrevistado C: exato, se eu tenho um problema que levou a construir um programa, a lógica do programa é resolver o problema; então meu indicador é se eu resolver dez por cento do problema é dez por cento, aí o que eu faço, eu adequo o meu indicador e meu orçamento aí eu cumpro cem por cento da meta e não resolvi o problema, então é o falso resultado positivo do processo de avaliação.

Entrevistado B: o pessoal do Moreira Franco não chegou ainda, mas então aguardando para assim que chegar eles avisarem.

Pesquisador: é isso, então para finalizar, para fechar então aqui, somente o último item que é quais fatores condicionantes, na percepção dos senhores, para implementar essas inovações aqui no Brasil, aqui na nossa realidade, quais os fatores condicionantes tendo em vista que são sete inovações.

Entrevistado B: o que eu visualizo como o principal condicionante é a alta cúpula do governo está comprometida ou vislumbrar isso, apoiar uma mudança ou a implementação dessas propostas; se não houver um compromisso da alta cúpula do governo em reconhecer que isso é importante e necessário e vai ajudar a fortalecer, aí dificilmente a coisa vai acontecer. O segundo que vejo é buscar, também, haver um comprometimento participativo, um reconhecimento dos dirigentes das agências reguladoras inicialmente, e outros órgãos reguladores, e caminhar nessa direção; primeiro é uma determinação, acho que o principal condicionante é uma determinação da alta cúpula do governo, um compromisso de implementar isso. E o segundo condicionante é que o negócio seja também reconhecido pelo corpo dirigente das agências que colaborar e contribuir com o processo é uma resistência muito grande que já dificulta.

Entrevistado C: só reforçando o que o Entrevistado B colocou, infelizmente a gente está na lógica contrária ao que se preconiza, que é o processo vem de baixo para cima, mas infelizmente a tradição brasileira não é de mobilização e participação social; a sociedade, de um modo geral, é muito acomodada, e essa acomodação se repercuti principalmente quando se pensa em tratar com temas inovadores. Então, se não houver uma construção de cima para baixo, dificilmente vai brotar de baixo para cima, e a gente acostumou inclusive até por aquela acomodação de achar que a política é lugar dos corruptos e bandidos; então o cidadão prefere se manter distante e acha que a obrigação dele termina com o voto, em vez de pensar que ela começa com o voto, e não tem a prática de cobrar e mesmo em cidades pequenas em que o cidadão conhece o prefeito, mas não se sente lesado quando o prefeito favorece determinado grupos próximos a ele em detrimento da coletividade ou pelo menos não se mobiliza suficientemente para cobrar que aquela prática deixe de existir; então, se em uma pequena comunidade, onde se percebe o problema, não há essa mobilização para coibir e para

mudar a cultura, é muito difícil que se crie, que se nasça de baixo processos inovadores que vão mudar a cultura nacional como um todo.

Pesquisador: no contexto de melhoria, é difícil ter uma melhoria se você não consegue estabelecer isso de uma forma clara.

Entrevistador C: a gente vai ver experiências inovadoras pontuais que podem se reproduzir, mas que vão mudar a cultura nacional mudar as instituições, lógico que precisa ter algo que congregue os fortes e precisa ser capitaneado por alguém que tenha força, e tem a questão lá do isomorfismo juntamente com a dos órgãos internacionais que é da parte normativa de, à medida que o Estado queira se fazer ser representado em fóruns internacionais e que tenha necessidade de prestar contas nesses fóruns, o governo pode se sensibilizar e como nasceu o processo de reestruturação regulatória no Brasil é um misto de isomorfismo coercitivo, ou mimetismo institucional, essa é a moda que vamos seguir; agora tem uma cartilha do FMI que contempla uma série de requisitos, e a gente vai ter de aprimorar de cima para baixo é a necessidade que está presente em fóruns internacionais acaba nos compelindo a seguir determinadas cartilhas.

Pesquisador: ok, e a gente finaliza; eu agradeço a contribuição dos senhores.

APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA ENTREVISTADO “D”

Pesquisador: início agora a entrevista e, como eu disse, essa entrevista é uma conversa; na realidade, o senhor fique à vontade para criticar as inovações a que se resume à proposta da tese; são sete inovações, e a primeira inovação é uma proposta de criação do sistema de governança regulatória nacional.

Entrevistado D: Hum [...] está, bem. O que exatamente significa sistema de governança regulatória nacional? Para que eu entenda e possa fazer alguma crítica ou alguma contribuição.

Pesquisador: hoje, a regulação no Brasil tem suas competências distribuídas em alguns órgãos, de forma indireta ou direta; e a proposta do sistema regulatório nacional é esclarecer a competência de todos os atores que atuam, por exemplo, no recorte da tese, dentro da área de infraestrutura de transportes. Deixar claro o papel do órgão supervisor, que é uma proposta

dentro do modelo; ter um órgão supervisor é o segundo item de inovação; depois, o papel da agência reguladora, como agência reguladora, para fiscalizar e regulamentar, propriamente dito o setor; e, depois, o papel claro do ator que faz a gestão ou a operação do setor regulado, no caso do transporte, os concessionários; então a proposta de se implementar ou reestruturar o nosso sistema regulatório nacional é esclarecer a competência e o papel de todos os atores: governo, agência reguladora e concessionários, e a sociedade também.

Entrevistado D: certo. Eu vou falar um pouquinho para a gente contextualizar a situação. É o que eu vislumbro em termos de funcionamento hoje, especialmente desses órgãos reguladores do setor que você está analisando.

Pesquisador: exato.

Entrevistado D: eu imagino que inclua transporte rodoviário, aquaviário [...].

Pesquisador: especialmente, a tese, por uma questão de recorte, é somente a infraestrutura de transporte terrestre, mas o modelo é para qualquer setor regulado.

Entrevistado D: claro, então aqui estaríamos falando basicamente da Agência Nacional de Transporte Terrestre em termos de órgão regulador?

Pesquisador: sim, como recorte sim.

Entrevistado D: vou lhe dar um exemplo de como eu acho que ilustra a falta de forma de atuação do órgão regulador, no sentido de buscar trabalhar, conjugando interesses, não somente da melhoria da infraestrutura; então esse é um interesse da sociedade como um todo, o interesse de quem presta o serviço e o interesse da sociedade propriamente dito, aquela mais diretamente atingida. Então, nós estamos hoje num momento em que a infraestrutura chegou a seu esgotamento; se não houver investimento em infraestrutura para que o País cresça, então, o País não tem condições de crescer economicamente. A gente está no limite. Pois o governo tem sinalizado com investimentos na ampliação de rodovias e melhoria das que já existem. O papel da Agência Nacional de Transportes Terrestres nisso tudo é fundamental; tem o Ministério dos Transportes, que faz o planejamento, mas quem executa tudo isso, quem assina os contratos é a Agência Nacional de Transportes Terrestres. A lei diz que é preciso ouvir a sociedade diretamente interessada, que é atingida pelas obras e tal, e criou o instituto das

audiências públicas nas consultas públicas, como se isso fosse suficiente, para que a sociedade diretamente interessada pelas obras tivesse condições de efetivamente ser ouvida. então tem um exemplo muito simples, próximo daqui de Brasília, que é a duplicação da BR 040-050. O ano passado, nós tivemos uma demanda do Ministério Público Federal de representantes de entidades de Cristalina em Goiás, sindicato rural, vereadores, representante de produtores, enfim, chegaram aqui dizendo o seguinte “a forma como estão duplicando a BR 040 está desrespeitando pessoas do município, gente que tem propriedade a beira do asfalto, enfim, tem uma série de coisas que estão acontecendo, e essas demandas já foram levadas à Agência Nacional de Transportes Terrestres, e ninguém ouve a gente nem dá uma posição, houve demandas na empresa que está executando a obra e também ninguém responde nada.” Daí eles vieram aqui, eu ouvi todos eles atentamente e resolvi acionar a ANTT, chamei a ANTT e disse “olha, o que está acontecendo, porque as reclamações aqui é que a obra está sendo executada sem que a sociedade do município, as pessoas do município ou as entidades que representam setores do município, da economia do município tenham sido ouvidos”; o que eu escutei da ANTT foi o seguinte “Não, a gente fez chamadas públicas, nós fizemos audiência pública”, mas como assim? Eles dizem que nunca tiveram audiência pública, inclusive dizem que convocaram uma audiência pública, a câmara de vereadores convocou uma audiência pública para discutir os problemas que estavam acontecendo em razão dessas obras, chamou a ANTT, chamou as empresas que estão executando as obras, ninguém apareceu lá, então como é que é essa questão da audiência pública? Vocês ouviram quem afinal de contas? Quem apareceu? “Não, a gente fez audiência pública”, Vocês foram lá ao município fazer audiência pública? “Não, a gente não foi no município, a gente fez audiência pública aqui no auditório da ANTT em Brasília”, digo, bom, mas eles lá não souberam que vocês convocaram audiência pública e aqui em Brasília ainda, “não mas a gente fez a chamada, colocou cartazes nos postos de gasolina por lá”, mas vocês convocaram uma audiência pública [...], primeiro vocês não fizeram audiência pública no local onde as obras públicas estão sendo executadas, de forma que a sociedade pudesse efetivamente participar dessa audiência, vocês trouxeram a audiência pública para Brasília e queriam que as pessoas saíssem de lá, viessem aqui dar suas opiniões, então já tem um erro, um equívoco aí; vocês deveriam ter feito a audiência pública lá no município, certamente teria a participação se vocês fizessem lá, fizessem uma divulgação adequada – “oh, nós estamos fazendo audiência pública aqui para discutir com os moradores aqui deste município os impactos das obras de duplicação dessas duas rodovias –

porque Cristalina é um trocamento, você sai daqui de Brasília, você continua na BR 040, para Minas Gerais, para São Paulo, é um trocamento ali, é um lugar estratégico, inclusive de movimentação. Realmente houve uma falha da Agência, efetivamente, em proporcionar que a sociedade fosse ouvida numa obra de impacto local; então a gente verifica, assim somente para ilustrar, que efetivamente nós não estamos acostumados a ouvir a sociedade, certo? Então, os órgãos públicos não estão acostumados a dialogar com a sociedade; fazem de conta que dialogam, porque você convoca uma audiência pública e na verdade ela acontece num lugar onde não devia, não houve a necessária divulgação daquela audiência pública, da pauta da audiência pública; então assim, como é que a sociedade vai participar efetivamente das decisões que impactam aquela sociedade?

Pesquisador: exato. Não precisamos ir muito longe porque, por exemplo, a própria literatura já aponta que, nesse aspecto, regulação, a América latina, diferente do resto dos outros continentes, tem uma abertura maior para a sociedade civil e academia propriamente dita nas suas principais decisões do que os países, onde existe uma tendência a grandes decisões serem somente debatidas, discutidas no âmbito do governo e pronto, e partir daí, a sociedade e o mercado vão sofrer, em tese, o impacto dessa decisão, que, muitas vezes, é até mesmo o de restringir à dinamicidade do mercado, ou até mesmo restringir a um direito da sociedade, então é uma característica. A literatura deixa claro que, na América latina, e isso cabe para o Brasil, existe nos modelos de regulação quando se discute os principais comitês ou comissões, ou o nome que queiram dar para as instâncias onde vai se discutir política pública voltada para regulação e participação da sociedade, em que quando a sociedade civil ou academia estão presentes são somente convidados, não tendo direito a voto. A literatura pondera também que no Brasil essa participação social aumentou, se a gente for considerar grande marcos legais de da década de 1930 para cá; sabemos que aumentou a participação da sociedade pelo menos na letra da Lei, mas na efetividade, que é esse o aspecto que o senhor está ponderando, realmente a gente tem de começar a ver tudo isso com outro olhar, porque não é somente publicar um edital que está se cumprindo uma etapa, é ter uma chamada pública ou ter uma audiência pública que vai resguardar, que vá contribuir para melhorar a proposta governamental que está sendo colocada na mesa, ou de regulamentação, ou de concessão, ou de plano de concessão, o que seja.

Entrevistado D: agora uma crítica à sociedade. É ,se por um lado têm deficiências do órgão regulador em proporcionar a participação da sociedade, por outro, a sociedade não tem uma reação efetiva quando chamada; vou lhe dar um exemplo de um tema que está em pauta na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); atualmente, estão trabalhando alterações da resolução que trata da relação entre empresa área e passageiro, fornecedor de serviço e consumidor de serviço, então a Anac, ela, em questão de uns dois ou três meses, convocou duas audiências públicas, uma aqui em Brasília e outra em São Paulo, para receber sugestões da sociedade civil, de quem tivesse interesse em dar sugestões sobre a posposta de novo regulamento, essa proposta já tem um texto básico, por exemplo, a Anac, em seu texto colocado para discussão, segundo eles não seria uma proposta fechada, pois a Agência está aberta a críticas à proposta apresentada, a ajustes, melhorias. Uma delas é a questão da bagagem, da franquia de bagagem, então a Agência propõe que se acabe com a franquia de bagagens, de modo que a pessoas que vão se utilizar do serviço de transporte aéreo, se tiver que despachar bagagens, terão, ou não, de pagar, uma vez que a empresa está livre para cobrar ou não; que dizer da liberdade para empresa efetivamente cobrar pela bagagem despachada pelo passageiro; então A agência convocou essas duas audiências públicas, eu fui como representante da câmara até numa delas, já tínhamos tido uma reunião com a Agência, já tínhamos colocado para as pessoas da Agências que estão lidando com isso as nossas posições a respeito dessa proposta de alteração e outras, mas eu fiz questão de ir na audiência pública, e apresentar na audiência pública as nossas propostas, as nossas contribuições; e o que eu observei lá, na audiência pública, tinha meia dúzia de pessoas, pouquíssimas pessoas participando da audiência pública, quem estava lá? Eu do Ministério Público Federal, um representante da Secretária Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça, que também deu as suas contribuições, no mais eram pessoas representantes das empresas aéreas ou de entidades que congregam empresas aéreas; da sociedade civil mesmo não tinha ninguém, nem de órgãos de defesa do consumidor, que são instituições da sociedade civil, que aqui no Brasil temos pouco, mas temos algumas instituições da sociedade civil que promovem a defesa dos consumidores, nem aqueles órgãos estavam lá na audiência pública. Então aí é uma crítica à sociedade, pois ela realmente não tem muito interesse ou não tem uma cultura na verdade, falta uma cultura de participação, de se impor, de querer ser ouvida efetivamente; então a gente observa que, em termos de contribuição, a sociedade é um tanto quanto apática no sentido de participar e fazer valer seus direitos, suas demandas, o que acha

que efetivamente atende a seus interesses como consumidor, como tomador de serviço; então é claro que nós não temos uma cultura de participação efetiva da sociedade nas deliberações, no Poder Público, é uma coisa nova; no Brasil, hoje, aqui e ali, você vê uma participação maior. Eu lembro que, em Porto Alegre, se inaugurou o chamado orçamento participativo, e assim, parece-me que realmente a entidades e a sociedade se organizavam em fazer audiências públicas nos bairros, enfim havia algo novo ali sabe? Então tirando um caso aqui outro ali que você vê.

Pesquisador: aqui no DF, teve até um certo ensaio nessa direção, mas não foi muito longe.

Entrevistado D: não foi muito longe. Pois é, então nós temos assim, essa falta de cultura de efetivamente a sociedade se organizar, estar presente, ser ouvida.

Pesquisador: e, assim, o que eu proponho na tese quando eu falo em sistema regulatório nacional é justamente essa percepção, ou seja, talvez a sociedade também não se sinta parte porque, por muito tempo, o governo sempre foi muito distante; parecia que o governo estava de um lado e lá em cima, bem longe, e a sociedade aqui embaixo, que não tinha muito acesso ao governo, ou então aquilo que seria política pública, é o governo que tem de conduzir, e a gente tem de esperar aqui para ver o que é que vem. Com a Constituição de 1988, muita coisa aconteceu, houve uma ruptura dessa ideia, política pública e sociedade, dentro do que seria a gente pensar em uma sociedade democrática e garantir esses pilares é realmente tentar aproximar essa sociedade, dar como melhor condição da política pública. Agora os desafios e os fatores condicionantes ou as inovações, por exemplo, a título de exemplo eu sou pesquisador da área de governo e pesquisei um pouco sobre a questão de acesso à informação e à transparência, e também eu vejo assim. Do momento em que foi publicado a LRF até 2009, quando houve uma alteração pela Lei Capiberibe, o que mudou? O que mudou nesse contexto? Foi a introdução, a grande inovação que era essa transparência não se limitar a somente um portal; prestar contas, ou seja, ser alguma coisa que tem de estar muito próximo à sociedade, e onde a sociedade está hoje são nas grandes mídias, na *internet* e tudo mais; e não somente isso, ir para o outro lado também, pensar um pouco na educação fiscal, porque, mesmo tendo disponível todos esses dados, parte da sociedade pode até ter interesse de conhecer como está a melhor gestão da Administração Pública, mas se a sociedade não tem conhecimento e habilidade para poder traduzir aquela informação que, por hora é tão técnica, é para alguma coisa que seja fácil de se dizer: “olha, isso eu não aceito, eu quero assim”;

então, até para sugerir ou até para contribuir, temos de imaginar também que a nossa sociedade vai passar, e as próximas ondas gerações vão exigir cada vez mais, porque são gerações que estão muito mais interligadas com a informação, estão muito mais próximas da informação, até mesmo de como a Administração Pública funciona, como que é o procedimento, a importância da sociedade em opinar no processo “eu tenho que opinar?” Nesse caso, o processo é completo, a partir do momento que eu sociedade estou ali contribuindo. Quando que talvez isso vai virar a página? Acredito que uma próxima geração, que tenha condições de saber como funcionam os processos na Administração Pública, compreender mesmo que minimamente qual a importância de um programa de governo no momento em que eu estou apostando em alguém, vai se transformar em um instrumento de planejamento, que é hoje o nosso PPA. E como que esse PPA vai me atingir? Eu penso que quando se a sociedade tiver ideia, mesmo que da forma mais simples e pedagógica possível desse grande ciclo, ela vai falar “não, eu sou parte, então, se eu sou parte eu quero meu espaço, porque eu estou vendo que o meu espaço está resguardado”, independente se é em um conselho municipal de saúde, de educação ou de assistência, ou qual é o outro canal. Agora a gente está discutindo audiências públicas, então eu vejo que existe na nossa sociedade brasileira, principalmente tendo em vista os últimos acontecimentos, um interesse muito grande, despertou um interesse muito grande de vários setores da sociedade civil, por isso que cada vez mais a gente percebe grandes experiências de instituições não governamentais que estão começando a fazer um papel de controle social mais próximo mesmo que talvez não seria o que é a concepção que está consagrada na Constituição, de a sociedade poder sim participar, pode ter acesso à informação e poder questionar também o gestor a respeito do gasto, das finanças de tudo da máquina pública como um todo, essa é a minha percepção; e eu vejo um papel crucial sim do Ministério Público para conseguir resguardar esse espaço, eu vejo um papel muito grande da academia no aspecto de contribuir para formar, sim, formar, possíveis, nesse caso, multiplicadores, porque os nossos alunos são multiplicadores e, depois, também formar material né, formar algo que seja produzido dentro da academia, independente se são artigos científicos, teses, dissertações, cartilhas o que quer que seja produzido dentro da academia para contribuir com isso, acho que são vários atores juntos que vão poder contribuir para essa nova página da nossa sociedade; temos sim, temos gargalo de participação e eu acho que o principal gargalo de participação hoje é a sociedade não se vê no processo, mesmo existindo os marcos legais em que são garantida a participação da sociedade; ela a sociedade

não se vê, não se manifesta observando, “eu não aceito esse tipo de audiência pública, não, não é assim, eu não quero essa audiência pública, eu quero essa audiência pública”; eu penso que está faltando isso, por enquanto é muito. “Eu ANTT, de alguma forma, qualquer outra agência reguladora estou ofertando aqui a vocês a participação”, “não, não é dessa forma que eu quero, eu quero me sentar aqui e se for o caso ter uma fila aqui, eu quero que seja ouvido, cada um aqui, você vai gravar aqui a opinião de cada um, vai degravar e vai me mostrar, a sistemática de como você fez essa degravação e como que isso está contribuindo para o processo”. Além do mais, talvez o que esvaziou algumas leituras que eu já fiz, talvez o que tenha esvaziado as audiências públicas também é a percepção da sociedade em alguns casos da contribuição que se dá na audiência pública não se tem o *feedback*, por exemplo. Eu recebo independente se foram doze, como bem o senhor citou, mas os doze contribuíram, qual é o *feedback* no produto final dizendo “essa operação foi por conta da contribuição do Ministério Público, essa alteração foi por conta da contribuição da academia, essa alteração foi por contribuição do senhor João que veio”, porque se a sociedade começar a perceber o que eu vou dizer, o que eu vou contribuir vai sim estar, vai constar, vai mudar o edital, vai mudar o contrato ou o que seja, que esteja sendo discutido, a resolução tal, talvez também é o que falta. Às vezes, a gente está dizendo que a audiência pública por um lado está conseguindo atingir, mas talvez não é porque está faltando mostrar que essa audiência pública tem peso; porque eu contribuí com uma pesquisa de uma colega do mestrado, em que foi pesquisada essa questão da participação social em audiências públicas, e o principal ponto que eu notei é que, no final das contas, eu tenho uma audiência pública para fazer constar no processo, mas eu não mostro para a sociedade que ela foi efetiva, mesmo que o número seja de dez pessoas, cinco, porque, se eu mostro para a sociedade que ela foi efetiva, na próxima vai, ter quinze, na outra, vai ter trinta, na outra vai ter quarenta, porque as pessoas vão acreditar que fazem parte.

Entrevistado D: que não é uma mera formalidade.

Pesquisador: não é uma mera formalidade. É exatamente isso o que eu defendo quanto à regulação como um todo, no tocante a minha tese; o Sistema Financeiro Nacional, que eu sempre uso como exemplo, tem hoje um respaldo, acho que fica claro, para a sociedade, independentemente das reclamações que existem dos bancos, mas fica claro, a quem reclamar, onde reclamar e a efetividade dessas reclamações, bem como a mudança que existe e o papel do Banco Central, papel que também tem o Banco do Brasil, papel que tem a SUSEP; o papel

de todo mundo está muito bem desenhado; talvez, agora, com as novas mudanças que querem fazer, inclusive implementando a Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), que me pegou um pouco de surpresa, pesquisei 4 anos uma coisa e, agora, uma parte do que eu estou propondo aqui parece que vai, não sei, parece que vai ficar consolidada, se a MP 727 passar e for transformada em lei; é um Programa de Parcerias e Investimentos, e, nesse programa, estão reforçando um dos temas que eu discuto, a supervisão da regulação, e tentando introduzir esses atores de alguma forma, mas não converge em relação à minha tese, mais uma vez, estão pensando em atender somente a um setor, a infraestrutura.

Entrevistado D: você está falando daquele órgão de supervisão das agências?

Pesquisador: na tese, eu estou propondo algo parecido, exatamente, mas [...].

Entrevistado D: você não acha que isso também tem interesse por trás dessa proposta? Porque à medida que as agências reguladoras têm autonomia, isso é um princípio fundamental da agência reguladora, a autonomia; se você cria um órgão que vai supervisionar a atuação das agências reguladoras, você pode transformar esse órgão na verdade num definidor de procedimentos e, de certa forma, você acaba cerceando a autonomia da agência, pois o que acontece, depende muito de quem vai compor esse órgão, porque você pode utilizar esse órgão, na verdade, o governo pode se utilizar desse órgão para manipular as decisões nos setores regulados, de modo que acaba anulando a autonomia da agência reguladora, e se cria, na verdade, um pequeno ditador de como que deve ser a política pública, a execução das obras, dos serviços e tal; assim, eu sinceramente não vejo com bons olhos esse órgão; eu acho que é preciso ter um órgão de fiscalização sim, tem de ter a fiscalização, mas eu acho que ela deve meio que ser diluída, no Tribunal de Contas, Ministério Público talvez, até nós aqui do Ministério Público Federal, e, aqui, eu digo por experiência própria, nós devemos ampliar nossa estrutura de atuação, de modo a exercer uma fiscalização mais eficaz, não esperar apenas que um tomador de serviço, um cidadão venha demandar, “o meu telefone não funciona”, “aqui tem uma rodovia que está toda esburacada e ninguém faz nada”, é a gente não esperar que venha a demanda, e sim a gente ter uma atuação mais proativa, mas, para isso, precisaria de uma estrutura maior, a terceira câmara, a terceira câmara é uma câmara pequena dentro da instituição em comparação às demais câmaras. Então, assim, é preciso exercer a fiscalização da regulação? Sim, concordo plenamente, tem de fazer agora eu tenho uma visão um tanto quanto crítica de você criar um órgão dentro da estrutura do governo ou

da Administração Pública com essa função de fiscalizar a atuação das agências reguladoras; talvez o caminho fosse de você obrigar a cada agência uma vez por ano ir ao congresso nacional e dizer: “olha é o seguinte, neste ano nós fizemos isso, isso e isso, e o nosso planejamento para o ano que vem é o seguinte, é isso, isso e isso”, ou seja, você submeter as agências a sabinas periódicas, das quais participariam não somente um órgão, fiscalizador; embora a gente ainda tenha um Poder Legislativo com uma série de falhas, e a gente vê a cada dia que é preciso melhor a representação política, mas esse ainda é o sistema que temos, que é o da representação, representação política; então eu acho que à medida que você submete efetivamente as agências à necessidade de prestarem contas do que estão fazendo e, na prestação dessas contas, não teria um ator somente para tomar essas contas, e sim abrindo isso à sociedade; então, se você cria essa obrigação de cada agência ir todo ano lá dizer o que anda fazendo e o que pretende fazer, como é que está funcionando, em que, numa prestação de contas desse tipo, participari não somente membros do Congresso Nacional, mas o Ministério Público, os representantes da sociedade, a sociedade para aquele momento em que todos vão inquirir nas diligências das agências, querer saber, ou seja, você dá maior transparência ao que está acontecendo e questiona efetivamente se pretende fazer no âmbito das agências por outro lado você não tira a autonomia da agências.

Pesquisador: e o papel que eu posso dizer que um órgão supervisor tem, apesar da leitura que se tem no Brasil sobre quando se discute isso, é justamente esse, que em nenhum momento o órgão supervisor fiscaliza a agência reguladora; dentro do meu modelo e dentro do que eu estou discutindo, a única coisa que o órgão supervisor vai fazer nesse caso é poder fortalecer a agência reguladora, sendo um órgão que vai ter, por exemplo, grandes comitês com esses representantes, sociedade, Ministério Público, academia e também o governo, para poder contribuir principalmente nos aspectos de condução “política” que, hoje em dia, como sabemos, parte das coisas, as agências reguladoras têm de conduzir porque o governo, em algum momento, determina que elas façam isso, e algumas estão entre política e regulação e é esse fator, então a minha proposta, que não conheço a fundo, que estão discutindo dentro do PPI, porque até saiu recentemente e eu ainda estou estudando a fundo para compreender, até porque muito do que saiu na MP são linhas gerais; estão claros em vários artigos que competências e outros fatores serão discutidos e regulamentados em outros marcos, mas a minha proposta que espelha muito a contribuição do órgão de supervisão tanto no desenho da União Europeia como no desenho estadunidense, ou em outros países, que já implementaram

essa instância, ela é muito mais de condução política, em que se tem todos os atores aqui. Com essa decisão política que, querendo ou não, foi ampliar as concessões no Brasil, onde nós, Ministério dos Transportes, temos a competência de fazer todos os estudos de viabilidade possível, inclusive quando adotado AIR que é a análise de impacto regulatório também analisa as vertentes sociais e econômicas de curto benefício dentro desse cenário; como nós saímos da decisão política, passamos para a parte técnica, ainda governamental, saímos da parte técnica e agora estamos aqui, no âmbito da agência reguladora, que vai poder acompanhar e monitorar a garantia do interesse público da qualidade do serviço prestado e tudo mais, com a competência de fiscalizar e regulamentar e também com o que realmente está operando os concessionários; então o órgão supervisor, neste caso, que é na minha proposta, em nenhum momento confronta com as competências, com as garantias, com a independência e nada disso, é simplesmente o que seria como bem acontece no modelo estadunidense ou nos outros que eu citei, é uma instância que tem o papel de contribuir para o sistema como um todo, em que nenhum dos atores captura nenhum, mas, infelizmente, eu não sei; sabemos que, no Brasil todas as vezes que alguns colocam em voga essa discussão, a supervisão, infelizmente, vem a toda como se fosse uma instância que iria limitar a atuação da agência; e é esse paradigma que quero quebrar com a minha tese, o que é que o modelo internacional tem de experiências e de dificuldades até mesmo, em implementar essas instancias de supervisão [...].

Pesquisador: ok, e a gente finaliza eu agradeço a contribuição do senhor.

APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA ENTREVISTADO “E”

Pesquisador: nesse momento, eu inicio a entrevista, gostaria de agradecer a participação nessa entrevista, que tem dois momentos, o primeiro é a crítica s das sete inovações do modelo que vou lhe apresentar e a segunda é a sua percepção a respeito dos fatores condicionantes para se implementar essas sete inovações na realidade do Brasil. A primeira inovação que eu proponho é a proposta de criação de um sistema de governança regulatório nacional para que todos os atores envolvidos, governo, agências reguladora, concessionários, e, até mesmo, a sociedade possam enxergar suas competências e suas contribuições dentro do que seria um sistema de uma reestruturação do sistema regulatório nacional.

Entrevistado E: mas como é que funciona isso? Explica-me um pouco mais, é um conselho? É uma reunião é uma [...]

Pesquisador: o sistema envolve diversos atores, por exemplo o governo, o Ministério dos Transportes. O papel, se for o caso hoje, nós temos um programa que se chama programa de gestão regulatória, que é o PRO-REG, que até então tem um papel e, brevemente, é o que consta na medida provisória 727, vamos ter outros atores fazendo parte. Então, a minha proposta dos sistemas de governança regulatória é que nesse sistema fossem identificados a contribuição e o papel de cada um desses atores, para que a governança possa ter um caminho; considerando que, hoje em dia, pelo menos é o que está sendo sinalizado, vamos ter uma grande mudança nos papéis desses atores. E um sistema poderia reunir todos esses atores e, de uma forma mais clara, até mesmo passar para o mercado qual o papel e a contribuição ou até mesmo os limites de competência de cada um dos atores envolvidos na regulação.

Entrevistado E: então, assim é muito difícil ser contra isso, porque isso claramente é uma coisa boa, as pessoas se falarem mais, as pessoas entenderem mais o que os outros precisam e querem, a iniciativa privada ser ouvida, que é uma coisa que não vem sendo muito praticada. Então, assim, eu acho que isso é fundamental, de grande importância; a questão é, o diabo está nos detalhes, como implementar isso então? Hoje você tem diversos fóruns, desde o CONIT até as associações de classe, é que todos eles, de uma forma ou de outra, se propunha a isso; e, assim, o conceito é muito bom muito bacana, a questão é a implementação dele.

Pesquisador: e o senhor poderia comentar essa inovação tendo em vista essas quatro dimensões: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Entrevistado E: se bem implementado, é uma grande ajuda, se mal implementado, pode ser uma ameaça porque pode criar uma burocracia para a tomada de decisões que torna a vida das pessoas pior do que ela é, então eu acho uma ideia boa, se bem implementada, tende a ser uma grande ajuda a força, mas cuidado.

Pesquisador: ok, podemos passar para a segunda? Ainda dentro dessa reestruturação dentro do que seria o sistema de governança regulatória nacional, a segunda proposta é reestruturação do programa de gestão regulatória, que, até então, estava na Casa Civil da Presidência da

República e depois foi migrada a sua competência para o Ministério do Planejamento, um conselho de supervisão nacional.

Entrevistado E: eu, de novo, é sempre melhor você ter um ambiente onde as pessoas são ouvidas do que um ambiente impositivo; então o PRO-REG, que eu conheço pouco, mas a ideia do governo é estar propondo coisas para a sociedade e não o contrário, óbvio que ninguém irá fazer isso sem ouvir a sociedade; em todos os momentos, as pessoas falam que vão ouvir a sociedade; o que eu acho é que, talvez, esse comentário vale para as sete perguntas. A gente no Brasil tem um vácuo muito grande, um espaço que a iniciativa privada não ocupa, e a questão é de quem veio primeiro, o ovo ou a galinha?, a iniciativa privada se diz vítima, dizendo “ninguém me escuta” e, ao mesmo tempo, a iniciativa privada não preenche esse espaço; então você vê empresas brigando com empresas e pedindo ajuda ao governo para mediar isso. Nos Estado Unidos, isso não existe, as empresas se resolvem e eventualmente elas até usam a Justiça, mas não o governo; as empresas, as concessionárias do serviço público, o por exemplo, nos Estados Unidos têm uma autoregulação muito maior do que aqui; aqui as pessoas ficam olhando e esperando que a mãe venha ajudá-las, “mamãe” talvez não seja um termo muito adequado, mas que o governo venha a decidir por ela, que o governo bote as duas de castigo até que elas possam se falar de novo. Então, assim, eu acho que de uma forma ou de outra, em todos os espaços, tem de ter mais atuação da iniciativa privada, mas acho que isso depende muito mais da iniciativa privada de ocupar seu espaço do que do governo de estar chamando, ou perguntando, ou abrindo, ou ampliando, eu acho que isso depende dos maiores interessados.

Pesquisador: ok, considerando a terceira inovação, que tem muito a ver com o que o senhor está dizendo, é a proposta de desenvolvimento do manual regulatório nacional que incorpora procedimentos de análise de impacto regulatório e análise de risco regulatório.

Entrevistado E: isso eu já tenho medo porque você engessa a coisa; manual regulatório, a gente precisa de menos manuais, não de mais manuais, ainda que eu veja um espaço muito grande para um fortalecimento das agências, eu acho que isso se ocorre muito mais no *software* do que no *hardware*; eu acho que, quando a gente olha a lei das agências, quando a gente olha a estrutura da agência, tentar melhorar isso é menos impactante do que tentar melhorar as pessoas, as interações e isso é quase que, não que seja informal, mas depende mais de uma mudança de mentalidade, depende mais das pessoas corretas na direção de o

regulador entender que a asfixia do regulado é ruim e do regulado, entender que do outro lado tem vida inteligente, que merece ser respeitada, e fazer o que ele faria se ele tivesse do outro lado.

Pesquisador: e, de certa forma, a filosofia que o senhor está dizendo tem muito a ver com a análise de impacto regulatório pelo menos no estado estadunidense ou fora do Brasil; se a gente entrar em detalhes mais técnicos, a análise de impacto regulatório seria de alguma forma perceber qual é o custo sustentado pelo privado, pela sociedade a partir do momento em que eu queira regulamentar ou rever uma regulamentação.

Entrevistado E: a análise de impacto regulatório e de risco são muito bem-vindas, o manual me apavora.

Pesquisador: mas, diferentemente da realidade, como bem o senhor disse, estadunidense que já estão sistêmicas essas duas ferramentas, para a realidade do Brasil, considerando que, nós temos um aspecto um pouco de *codlow*, as coisas meio que funcionam se fizerem constar em uma regra, em um código em, um regimento, nessa vertente não seria algo positivo.

Entrevistado E: eu acho que, se você gerar qualquer regra adicional, está infantilizando as agências; o funcionário público acaba se escorando na regulação para fazer e na maior parte para não fazer; então, assim, a gente precisa de um empoderamento real e vindo principalmente do Poder Executivo; por exemplo, as agências têm seus orçamentos independente do Poder Executivo, está errado. Você não pode ter um diretor de agência que dependa do ministro, ele tem de ter a independência dele; então, eu acho que menos manuais, menos regras, mais pessoas capacitadas e, de fato independentes, menos políticas nas agências. A análise de impacto e a análise de risco regulatório são fundamentais, mas eu acho que isso você traz por meio da educação às agências, que não aprendem em manuais.

Pesquisador: a quarta inovação é uma proposta de um *board* independente ainda na lógica de um sistema, ainda na lógica de um conselho e considerando que esse conselho vai atuar sobre diversas temáticas; o recorte da minha tese é o do transporte terrestre, então, considerando um *board* independente consultivo para essa temática em que pudesse governo, sociedade civil e academia opinar é votar.

Entrevistado E: um *board* para as agências [...]

Pesquisador: não, o *board* é para o sistema regulatório, a agência também tem assento, a agência também opina, mas, na realidade atual do Brasil, nós temos, somente dando um exemplo, a ótica do CONIT, com uma visão mais política, que senta todo mundo, mas, no aspecto de supervisão regulatória ou o que seria, a partir do momento em que foi decidido politicamente, eu tenha a operação, a execução das coisas, então a ótica desse tanto conselho de supervisão quanto desse *board* consultivo seria fazer e perceber as coisas acontecerem e, neste caso, sentar a sociedade, sentar o governo, sentar a academia, e que todos esses pudessem votar e ser ouvidos.

Entrevistado E: eu acho excedente, quando você fala votar, o conselho tem de ser consultivo então, você pode até votar uma recomendação, mas ele não é deliberativo.

Pesquisador: quando eu digo votar, é no âmbito do conselho consultivo, porque hoje em dia temos algo parecido com isso dentro do PRO-REG, porém somente o governo tem assento e voz, então, hoje, a sociedade civil, quando convidada, não tem voto, e a academia, quando convidada, também não tem voto; então a proposta seria algo parecido com a realidade até mesmo do *benchmarking* estabelecido pela OCDE, que já incorporou todos esses modelos inclusive já citou a realidade dos Estados Unidos, que também fazem parte dessa lógica de ter um ambiente de supervisão e ter os autores trabalhando e podendo sinalizar o que está acontecendo na prática.

Pesquisador: ok, somente isso. Então, a quinta inovação proposta é que o Ministério dos Transportes, ou uma empresa pública, possa assumir como autoridade competente o plano de concessões para resguardar a independência regulatória da ANTT, porque, assim como a tese, ela trata exclusivamente de infraestrutura de transportes terrestres, por isso que essa inovação está sendo colocada.

Entrevistado E: essa questão é difícil, porque você tem duas teses, uma a agência é quem deve implementar, então ela vai implementar as políticas dadas pelo governo, e a outra é que a agência não pode conceder o que ela depois vai regular, o que ela depois vai controlar; essas coisas dependem, para a realidade brasileira porque lá fora podem não valer, do personograma; se você for de agência em agência, têm agências que são superpoderosas e têm agências que vão a reboque do Ministério, e isso vai muito da confiança de um regime presidencialista, isso acaba acontecendo, quem é que tem as conexões aqui, igual a qualquer

regime, talvez eu esteja falando mal do nosso, eu acho que de uma forma geral, tendo um sistema de agências forte, as pessoas da agência tendem a ser mais focadas no médio e longo prazos; enquanto, no governo, as pessoas vêm e vão, então eu tenho uma simpatia maior, apesar de eu ser do governo para a agência liderar o processo de concessão, mas não é uma coisa que eu tenha um sentimento alucinado, de um lado ou de outro, não; eu acho que os dois podem funcionar e aí, de novo, vai depender muito das pessoas, o que é errado. Devia ter um sistema a prova das pessoas, mas (...) eu não voto na cinco. Se você quiser muito, eu voto na quinta inovação por conta da agência.

Pesquisador: ok, não, não, é a sua opinião, a sua crítica a respeito da proposta. A sexta proposta é o fortalecimento institucional da ANTT para que tenha independência necessária para exercer a função de regulamentação e fiscalização das concessões.

Entrevistado E: isso é fundamental, e esse fortalecimento que se dá não é que eu vá voltar na questão anterior, mas o governo não tem de determinar que somente a agência que faz isso; não é assim que ela ocupa um espaço, ela ocupa um espaço é entregando, fiscalizando ou sendo questionada e respondendo bem aos questionamentos; basta que ela tenha um orçamento próprio, tenha uma vida independente, gente boa e reduza a influência política, mas é fundamental, essa inovação seis é fundamental.

Pesquisador: e eu até acompanhei um último relatório, se não me engano de 2015, que o Tribunal de Contas aponta um raio x sobre governança regulatória de muitas agências e também aponta algumas questões específicas a respeito da ANTT, mas eu acho também que tem uma coisa do olhar de quem está fora; se a gente perceber, pelo menos e o que eu tentei, ao longo do tempo, a agência da sua criação até hoje passou por várias ondas, que estão cada vez mais fortalecendo o papel da agência reguladora e claro considerando “n” fatores externos ao seu ambiente; eu vejo que esse ponto que o senhor colocou, a questão de fortalecer as pessoas, ou seja um grupo forte, e outros aspectos como a questão orçamentaria são dimensões dentro dessa ótica do que seria independência das agências reguladoras pilares, eu acho que essa independência deve ser traduzida em vários pilares que sustentam esse termo independente.

Entrevistado E: eu acompanho a ANTT desde 2009, e o processo de fortalecimento é claro, muito óbvio, desde quão grosso ela fala com os funcionários, que no começo era quase que

capturada, palavra forte mas acho que podia falar isso; em 2009 houve uma grande evolução, o apoio político que ela teve no ano passado foi muito importante, para a evolução dos quadros técnicos; teve concurso, no começo teve gente boa que chegou aqui muito capacitada, mas sem conhecer o negócio ,hoje já quase sete anos depois já tem uma noção muito maior; então, você tem assim, eu sou governo a pouco tempo, eu estou surpreso com o nível de capacidade intelectual e de conhecimento, não somente aqui, mas na Anac, especialmente na ANP, muito bom.

Pesquisador: e a última inovação do modelo é uma proposta é a supervisão regulatória, essa que estou propondo dentro do meu modelo, seja baseada em indicadores qualitativos e quantitativos, voltados para a governança regulatória dos transportes.

Entrevistado E: eu acho esse tipo, conceitualmente perfeito, mas na prática, a teoria é outra; você vai ter dificuldades de achar os indicadores, vai ter dificuldade porque eu fui regulado há seis meses, então “a delícia” do regulado é a hora em que o regulador começa a pedir detalhes, e você entope o regulador de detalhes, e ele não sabe o que fazer com os detalhes; você tem muito mais informação que ele, então a tentativa de você criar indicadores específicos prejudica muito o regulador e acaba prejudicando o regulado em médio prazo; a coisa mais confiante que tem é ter a confiança no sistema, então, se você é um investidor e tem uma área com uma agência forte, você pode confiar que não vai mudar a regra do jogo no meio, que vai te demandar mais, que vai te demandar de forma justa; é muito mais atraente esse setor do que um setor fraco, cheio de regras, que, eventualmente, vai querer se fortalecer na mudança de regra do jogo; então as coisas têm de ser gerais, então os contratos têm de ter metas, as pessoas falam muito mal dos contratos da primeira rodada de concessões de 1995 e 1997, e eu acho contratos excelentes para aquela época, então na época você tinha hiperinflação, pegar um exemplo de ferrovia no sentido da inflação, você não tinha investimento da rede, então eram contratos com volume e segurança que você somente consegue chegar se investir, então teve um resultado muito bom. Esses contratos não são atuais; se for olhar hoje, temos uma estabilidade da moeda muito maior, uma necessidade de investimento, mas as inovações que têm de vir nos próximos contratos, ou até mesmo nesses contratos que vieram a ser prorrogados, não podem ser tão específicas; você tem de olhar as novas necessidades que a sociedade tem e, de novo, acaba sempre esbarando na questão de investimento, mas olhando do ponto de vista do governo, eu não estou me contradizendo o

que é agência, o que é governo, mas você tem de olhar em que área a sociedade precisa de grandes benefícios, que não necessariamente são pagos, ou dentro de um contato de ótica privado, e essas coisas elas são mais genéricas do que específicas; essas coisas são muito mais de você ouvir os concessionados e os clientes dos concessionados para saber se está sendo aplicado o serviço de uma forma adequada, se as tarifas são módicas, o indicador me deixa com calafrio, porque você consegue distorcer qualquer coisa, você fala assim o frete rodoviário no Brasil é igual nos Estados Unidos e não deveria ser, e por que não deveria ser?, porque aqui a gente tem Minério de Ferro, as condições geográficas são muito piores, o volume de contêiner são piores, você acaba com laranja e banana e acaba conseguindo provar qualquer coisa. Falei de mais, mas o ponto é que eu acho que é perigoso.

Pesquisador: Ok, para finalizar essa parte, na sua percepção, quais fatores condicionantes poderiam, são fundamentais para implementar tais inovações na realidade brasileira?

Entrevistado E: eu acho que o principal de tudo é o empresariado brasileiro crescer, e crescer no sentido de ocupar espaços que ele espera, ou até hoje historicamente o governo ocupou; eu não sei se é porque ele esperava que o governo ocupasse, ou porque o governo forçou barra para ocupar; minha visão é muito mais a primeira do que a segunda. Então assim é trazer propostas completas; você olha as nossas entidades de classe, elas dificilmente trazem uma proposta priorizada, trazem grandes coletâneas dos interesses de seus afiliados, evocê está levando a coletânea para o governo, pedindo para priorizar, e ele faz o que dá na cabeça, o governo tem uma distância com o chão de fábrica, então eu acho que, de novo, número um, empresariado crescer de uma forma responsável, número dois, um fortalecimento cada vez maior das agências que passa, vou me repetir, pela independência financeira, pela redução da influencia política, por uma visão de longo prazo, sim do Estado, que hoje a gente não tem mas vive de solavanco; então o Estado tem de ter uma visão de plano de trinta anos, é assim que a gente quer fazer, e, aí é uma coisa interessante, tivemos essa discussão hoje pela manhã, eu vi hoje um plano de trinta anos; então, pensei “ninguém discorre um plano de trinta anos”, esse é o Brasil que a gente sonha, o quê que a gente está discordando, o que a gente faz primeiro? Porque o que faz primeiro é, vamos pegar isso aqui e vamos levar isso para o Rio de Janeiro porque temos a prioridade aqui que afinal de contas o Rio foi prejudicado com *royalties* do petróleo, aí entra uma discussão que não tem nada ver para o melhor para a sociedade.

Pesquisador: o engraçado é que, nesse aspecto que o senhor está colocando, eu percebi assim na literatura, pelo menos assim em outras demandas, por exemplo, ambiental que também é uma área regulada fortemente e que a tendência é cada vez mais que essas decisões buscar metodologias mais robustas até mesmo para tentar dar uma resposta que não seja a vontade de A ou de B, geralmente a gente está introduzindo mecanismos, metodologias, vamos dizer MCDA, AHP ou outras metodologias para tentar.

Entrevistado E: eu acho o seguinte, isso que você está falando é mais do ponto de vista micro porque, primeiro, os indivíduos trabalharem em prol do seu interesse é perfeitamente legítimo e deve acontecer do ponto de vista do governo; eu vejo que muitas vezes a gente prioriza o mais fácil ao mais importante por pragmatismo, e não está errado também, então qualquer metodologia tem de levar em consideração a conta e o social, não no sentido social vamos agradar os pobrinhos, mas no sentido social é o melhor benefício para a sociedade como um todo.

Pesquisador: Custo-benefício.

Entrevistado E: exatamente, espera aí, falei besteira, deixar eu explicar melhor, a conta não deve ser levada, a conta é superimportante talvez seja um braço enorme da decisão, mas os interesses de diversos atores da sociedade também devem ser levados em consideração, e acho que o que você está se referindo é superimportante, você e eu somos técnicos, não somos políticos, vamos estar sempre tentando trazer para o lado da matemática, e aí você tem sim, deve ter metodologias de priorização, mas isso cabe ao governo, por isso que te falei do conselho consultivo, o governo tem de ouvir todo mundo até votar a autorização, chama um consultor, um professor, para fazer um exercício de priorização como todo mundo; chego lá e o governo vai olhar assim, é mais isso aqui vai ser mais difícil, eu vou trocar assim e assado baseado, em que País que ele está, mas acho que precisa do plano, esse quem tem de propor é o governo; então, se você engessar a metodologia, acho que assim é o governo; o grande exemplo na área de transporte é o GEIPOT nos anos oitenta, em que você tinha metodologia, tinha um plano, hoje você lê o PNLT, PLI, PNL [...] não sei o que tal, que não deveria e quase, como assim, a missão e a visão, mas deveria ter uma missão de trinta anos e uma visão de cinco né; então essa visão vai ser mais forte à medida que for mais debatida e quanto mais ela refletir o interesse de diversos atores que têm influência na sociedade; e aí acho que esse

exercício tem de que ter metodologia, mas você não pode engessar essa metodologia, ela vai ser de acordo com qualquer pessoa que tiver ali para querer usá-la.

Pesquisador: então doutor eu finalizo agora a entrevista, agradeço.

APÊNDICE 7 – GLOSSÁRIO DE TERMOS SOBRE SUPERVISÃO REGULATÓRIA

Termo	Conceito	Fonte
--------------	-----------------	--------------

<i>Accountability</i>	Assegurar que a supervisão regulatória denote responsabilização e obrigação de prestação de contas, sendo uma característica fundamental da governança, tanto na esfera pública como na privada.	Modelo Conceitual
Agência Reguladora	É uma pessoa jurídica de Direito público, constituída sob a forma de autarquia especial, cuja finalidade é regulamentar e fiscalizar a atividade de determinado setor da economia.	Modelo Conceitual
Alta Supervisão Regulatória	Representará um percentual do conjunto dos indicadores acima de 70%.	Modelo Conceitual
Ambiente do Modelo Conceitual	O pilar que trata do ambiente do modelo conceitual de supervisão regulatória destaca aspectos institucionais, competências e algumas características de um órgão de supervisão regulatória.	Modelo Conceitual
Análise de Impacto Regulatório (AIR)	A Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser entendida como um processo que tem como objetivo dar suporte às decisões políticas, representando uma avaliação prévia dos custos e benefícios das propostas de regulamentação.	Modelo Conceitual
Análise de Risco Regulatório (ARR)	A Análise de Risco Regulatório (ARR) deve ser analisadas sobre quatro enfoques, o risco de intervenções políticas, risco institucional, risco do regime regulatório e risco da regulação.	Modelo Conceitual
Atribuições do Modelo Conceitual	É o subprocesso indicativo das regras de <i>compliance</i> .	Modelo Conceitual
Atribuições Legais	Decorre do estrito cumprimento do arcabouço legal regulatório que lhe atribuem competências no âmbito do Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN).	Modelo Conceitual
Atribuições Regimentais	Decorre do estrito cumprimento dos regulamentos que lhe atribuem competências no âmbito do Sistema de Governança regulatória Nacional (SGRN).	Modelo Conceitual
Baixa Supervisão Regulatória	Representará um percentual do conjunto dos indicadores de até 30%	Modelo Conceitual
Concessionária	É uma pessoa jurídica de Direito Privado, Sociedade de Propósito Específico (SPE), de capital fechado, aberto ou por ações. A SPE constituída, pela proponente vencedora, sob a forma de sociedade por ações, que celebra contrato com a União, representada pela Agência Reguladora.	Modelo Conceitual
Conselho de Supervisão Regulatória Nacional	É o órgão com a função de supervisionar, orientar, capacitar, monitorar e intermediar as relações entre os atores do Sistema de Governança regulatória Nacional.	Modelo Conceitual
Dimensões do Modelo Conceitual	As dimensões do modelo conceitual são o ambiente dos principais atores, a visão institucional do órgão de supervisão e os macroprocessos do órgão de supervisão.	Modelo Conceitual

Especialização Técnica	Representa uma característica-chave da Supervisão Regulatória, a formação da equipe de auditores deve ser altamente especializada com <i>expertise</i> capaz DE avaliar Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Risco Regulatório (ARR).	Modelo Conceitual
Função da Supervisão Regulatória	É coordenar, monitorar e acompanhar as avaliações de impacto e risco regulatório, com independência, transparência, neutralidade e objetividade técnica durante o ciclo de vida das concessões	Modelo Conceitual
Indicadores Quantitativos e Qualitativos	Traduzem a qualidade aceitável para o nível de supervisão exigido. O nível de qualidade representa os parâmetros mínimos aceitáveis segundo os padrões de referência estabelecidos.	Modelo Conceitual
Macroprocessos do Modelo Conceitual	O macroprocesso do modelo conceitual de supervisão regulatória envolve o planejamento e monitoramento do órgão supervisor que consiste em processo de análise de informações regulatórias. Esses dados devem ser robustos, mas, geralmente, são complexos de obter no universo fiscalizável.	Modelo Conceitual
Manual Normativo Regulatório	É dar transparência ao conjunto de regras e de procedimentos sobre Regulação, à forma de atuação e às atividades de Supervisão, tendo como base as atribuições legais e regimentares bem como a inclusão dos pressupostos da Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Risco Regulatório (ARR).	Modelo Conceitual
Média Supervisão Regulatória	Representará um percentual do conjunto dos indicadores entre 30% e 70%.	Modelo Conceitual
Monitoramento	Consiste de um robusto, complexo e intrusivo processo de captura de dados e informações com supervisionados e outras fontes externas, ou seja, observar em determinado período de tempo se o nível de serviço e a sustentabilidade econômico-financeira estão dentro dos padrões estabelecidos no contrato de concessão. Monitorar pode ser entendido como o conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas de acompanhamento e análise de informações geradas durante o ciclo de vida da concessão, por meio dos atores envolvidos, com a finalidade de acompanhar e avaliar o nível de serviço e a sustentabilidade econômico-financeira do contrato de concessão.	Modelo Conceitual
Normativo do Modelo Conceitual	É o subprocesso indicativo da padronização das melhorias regulatórias.	Modelo Conceitual

Perspectivas do Modelo Conceitual	É criar um conjunto de indicadores que possam resumir o modelo. Criar subconjuntos de um modelo conceitual é útil quando o tamanho ou a complexidade teórica do modelo é muito grande ou quando a proposta é simplificar a compreensão do modelo conceitual para um grupo específico de usuários.	Modelo Conceitual
Planejamento	O planejamento antecipa situações do futuro. Essas situações podem ser traduzidas como as demandas sociais, ou seja, o planejamento supõe também organizar o sistema de aprendizagem sobre o passado recente, ao testar novos métodos para tratar com o futuro. O planejamento pode atacar os problemas antes que se materializem. O gestor deve tratar um indício com a mesma atenção que um problema já desenvolvido e evidente, ou seja, ser preventivo, nesse contexto, é ser proativo e eficaz.	Modelo Conceitual
Plano de Ação	O Plano de Ação é uma ferramenta estratégica para acompanhamento de atividades. Trata-se de um projeto ou documento utilizado para planejar as ações necessárias para atingir uma meta. O plano de ação envolve ações a serem tomadas em curto prazo, descrevendo como colocar em prática as ações estratégicas, porém, também pode ser planejado para médio e longo prazos.	Modelo Conceitual
Regulação	É definida com uma decisão do Estado de corrigir e alterar parâmetros do mercado que têm por finalidade a limitação da liberdade dos agentes econômicos, ou seja, representa uma forma de intervenção do Estado na economia.	Modelo Conceitual
Sistema de Governança Regulatória Nacional	Está estruturado de forma a mediar a relação entre governo, mercado e sociedade no que tange a supervisão, regulação e regulamentação dos setores da economia brasileira, com o intuito de resguardar o interesse público	Modelo Conceitual
Supervisão Comportamental	A Supervisão Comportamental trata do relacionamento das instituições (reguladores e regulados) com os seus usuários, do respeito aos princípios de transparência, diligência, respeito, ética e integridade. Além disso, visa a aumentar os níveis de informação e capacitação dos atores envolvidos nas PPPs. Cabe a Supervisão Comportamental estabelecer regras de conduta das instituições durante o ciclo de vida da concessão. Em resumo, a Supervisão Comportamental é aquela que reúne, de forma direta, o controle social entre o governo, a agência reguladora, as concessionárias e os usuários.	Modelo Conceitual

Supervisão Comportamental	O foco da Supervisão Comportamental está no processo de avaliação de desempenho dos supervisionados quanto ao relacionamento com os usuários dos serviços concedidos.	Modelo Conceitual
Supervisão do Contrato de Concessão	Um mecanismo gerencial com foco em orientar, capacitar, monitorar e intermediar as relações entre o governo, as agências reguladoras, as concessionárias e os usuários durante o ciclo de vida da concessão.	Modelo Conceitual
Supervisão do Sistema de Governança Regulatória Nacional (SGRN)	É um subprocesso da visão responsável pela supervisão prudencial e comportamental do órgão de supervisão regulatória.	Modelo Conceitual
Supervisão Prudencial	A Supervisão Prudencial constitui um conjunto de regras e de procedimentos, por exemplo, um Manual sobre Supervisão e Regulação. Essa supervisão tem por objetivo aplicar esforços para contribuir com a sustentabilidade econômico-financeira durante o ciclo de vida do contrato da concessão. Esse mecanismo tem caráter preventivo, não substitui as competências institucionais das Agências Reguladoras e do Controle Interno das Concessionárias, bem como papel desempenhado por auditores, internos e externos, das instituições públicas.	Modelo Conceitual
Supervisão Prudencial	O foco da Supervisão Prudencial está na construção de um conjunto de regras e de procedimentos de caráter preventivo.	Modelo Conceitual
Supervisão Regulatória	É uma ferramenta de articulação política-institucional que tem função estratégica para alimentar o processo de planejamento com um atividade-chave e essencial para o equilíbrio entre as forças do governo, da agência reguladora, dos concessionários e dos usuários.	Modelo Conceitual
Supervisão <i>Twin Peaks</i>	O Sistema Regulatório do Reino Unido conta, desde 2012, com dois grupos de Supervisores. Esse modelo, também, é conhecido como <i>Twin Peaks</i> . Um grupo de Supervisores está focado em questões prudenciais (Supervisão Prudencial) e outro grupo está focado em questões de conduta (Supervisão Comportamental).	Modelo Conceitual
Transparência	É um princípio que resguarda as ações governamentais e é requerido para assegurar que a sociedade possa ter confiança no processo de tomada de decisão.	Modelo Conceitual
Usuários	Qualquer pessoa física ou jurídica que utiliza o serviço público, que deve atender aos níveis de serviço estipulados no contrato de concessão.	Modelo Conceitual
Visão do Modelo Conceitual	O pilar que trata da visão do modelo conceitual de supervisão regulatória visa a apresentar os aspectos normativos, as atribuições legais e regimentares e a forma	Modelo Conceitual

	de exercício da supervisão.	
--	-----------------------------	--