

**GESTÃO POR RESULTADOS NA ATIVIDADE
REGULATÓRIA: ANÁLISE DA PROVISÃO DE INFRA-
ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

Diogo Oscar Borges Prosdocimi

GESTÃO POR RESULTADOS NA ATIVIDADE REGULATÓRIA: ANÁLISE DA PROVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Diogo Oscar Borges Prosdocimi

RESUMO

Reforma na gestão pública busca diversos efeitos: maior qualidade, eficiência e efetividade dos serviços públicos. Os critérios comumente utilizados na mensuração desses aspectos incluem temas que normalmente são tratados em termos institucionais, ou seja, criar regras ou marcos legais que conduzam as ações das organizações públicas a boas práticas de gestão. Contudo, outras questões inerentes ao processo regulatório não são ainda intensamente discutidas no Brasil. No momento em que se discute gestão pública orientada para resultados, é importante trazer contribuições de como a atividade de regulação se consubstanciaria em produtos, expressando claramente e de forma mensurável em soluções de políticas públicas, bom ambiente de negócios e, principalmente, bem estar ao cidadão. Esse trabalho busca, através do exemplo da regulação de contratos de provimento de infra-estrutura de transporte rodoviário, propor idéias sobre como a questão acima pode ser tratada, contribuindo para essa discussão.

Palavras-chave: PPP. Concessão. Rodovia. Infra-Estrutura. Regulação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA RODOVIA MG-050.....	7
3 ESTRUTURA DE REGULAÇÃO.....	11
4 QUALIDADE, PLANO DE NEGÓCIOS E PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS.....	13
5 POLÍTICAS SETORIAIS, NEGÓCIO E CIDADÃO.....	17
6 CONCLUSÃO.....	19
7 REFERÊNCIAS.....	21

1 INTRODUÇÃO

A regulação de serviços de utilidade pública está intimamente relacionada com a estrutura de regras e marcos legais. Tal questão institucional, segundo North (1990), é resultado da contínua interação entre organizações e instituições no ambiente de escassez e competição. No setor privado essas questões são mais evidentes, como podemos observar nos estudos de Williamson (1996) e Joskow (1993), que nos revelam que a importância do ativo e sua especificidade, a incerteza, a complexidade do produto e a viabilidade de se perpetuar a relação ao longo do tempo são as principais variáveis quanto ao tipo de relação que a firma estabelecerá com o mercado¹.

O mesmo argumento nos ajuda a explicar questões organizacionais no setor público. Além da competição por recursos e autonomias, a forma de gestão do Estado para o provimento de serviços ao cidadão é determinada pela interação de grupos de interesse, não produzindo necessariamente uma eficiência econômica ou social na atuação do Estado e, muito menos, órgãos ou entidades dinâmicas. Segundo Horn (1995), a escolha institucional no setor público consiste em especificar e alocar discricionariedade nos diferentes atores e na determinação das regras e procedimentos que regem tais atores. Tal arranjo de arquitetura governamental pode ser uma das variáveis principais para o engessamento ou dinamismo de organizações públicas. O que discutiremos mais adiante é que essa discricionariedade pode ser utilizada de forma a gerar mais eficácia, eficiência e efetividade na regulação de serviços públicos de infra-estrutura de transportes.

A organização do setor público é uma construção histórica continuada. No Brasil essa construção é marcada por “espasmos” de modernização, com avanços que buscaram afastar a tradição de apropriação do público pelo privado. As primeiras medidas organizadas em busca da eficiência administrativa no setor público remonta aos anos 1930, durante a “Era Vargas”, através de uma racionalização da gestão com inspiração na administração científica. Podemos citar ainda três outros principais pontos de inflexão na trajetória da administração governamental no Brasil: o Decreto-Lei nº 200 de 1969, a Constituição Federal de

¹ O autor considera três formas de uma organização se relacionar com o mercado de modo a adquirir um ativo ou serviço para atingir seus objetivos, a saber: contratos de curto prazo (*spot market trade*), contratos de longo prazo e integração vertical para a estrutura da própria organização.

1988 e a reforma administrativa do Governo FHC em 1998. Essas reformas administrativas são constantemente evidenciadas na literatura acadêmica, principalmente quanto as suas conseqüências para a política de recursos humanos, a estrutura do orçamento, a organização da administração geral e o modo de formulação e implementação de políticas. Para maiores detalhes, ver os trabalhos do prof. Bresser Pereira e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado citados na bibliografia.

A trajetória da provisão de infra-estrutura de transportes é um reflexo, em certa medida, dessa organização do setor público. O desenvolvimento da prestação de tal serviço público, após um período de experimentação de parcerias com a iniciativa privada (principalmente no setor ferroviário), concentrou-se no Estado por meio de uma arquitetura governamental focada em um planejamento governamental constante, recursos vinculados e estruturação de autarquias ou empresas públicas estritamente técnicas e burocráticas. Tal modelo se perpetuou até o Programa Nacional de Destatização de 1990 que, através de concessões, transferiu a gestão e o financiamento para a iniciativa privada em um processo que perdura até hoje tanto em âmbito federal quanto no estadual.

A atividade de regulação passa a ser importante, nesse contexto, para agentes governamentais ampliando seu conceito de “tipos de impostos e subsídios, bem como os controles legislativo e administrativo explícito sobre taxas, ingresso no mercado e outras facetas da atividade econômica” (Posner, 2004) para um conjunto de métodos para dirimir os efeitos de assimetrias de informação e externalidades presentes no desempenho da atividade econômica através de monopólios naturais.

O conceito apresentado acima está voltado para a ação regulatória em termos práticos. Contudo, a discussão teórica vem avançando sobre regulação baseada em incentivos, auto-regulação e co-regulação de modo a conduzir o regulado a um comportamento que produza conseqüências diretas ou indiretas de acordo com os objetivos governamentais. Nessa conceituação ampla podemos conceituar regulação como uma instituição, nos termos de North (1990): constrangimentos impostos na interação humana que consistem em regras formais e informais, além de suas formas de *enforcement*.

O debate brasileiro pouco contribuiu para uma observação mais ampla do processo regulatório e seu relacionamento com os diversos grupos de interesse envolvidos. Fiani (1999) identificou que essa análise ainda é dispersa nos textos

acadêmicos brasileiros e propôs uma análise que ele chamou de abrangente da regulação de monopólios, incluindo “a consolidação explícita de problemas tais como efeitos sobre a cadeia produtiva, políticas de competitividade internacional, atuação de grupos de pressão, etc”.

Outros autores também desenvolveram teses semelhantes. Estache & Martimort (1998) defendem a hipótese de que, ao considerarmos em uma análise os custos de transação, devemos perceber que estruturas e processos afetam diretamente os resultados regulatórios e, por conseguinte, a estrutura de incentivos existentes. Black (2002) busca estabelecer uma análise de regulação não centrada em algo que parte apenas do Estado, mas como uma atividade que contemple um conjunto de relacionamento desse último com os marcos legais existentes, a sociedade e, principalmente, as entidades reguladas. Isso significa uma metodologia analítica que contemple:

- i) a complexidade das interações tanto dos agentes econômicos quanto dos agentes sociais;
- ii) a fragmentação de informação, conhecimento, poder e controle, ou seja, o governo não consegue ter completamente nenhum desses aspectos sobre as atividades da indústria regulada;
- iii) a autonomia dos agentes em se auto-regular não consegue ser cerceada pela interferência do governo, o comportamento de uma firma regulada pode mudar ou não ter sido prevista adequadamente antes do estabelecimento dos marcos regulatórios (oportunismos *ex ante* e *ex post*);
- iv) os relacionamentos de regulação econômica não resumidos em uma demanda (pela sociedade) e uma capacidade de solução (pelo Estado), mas vistos como um conjunto de processos produzidos conjuntamente entre os diversos agentes;
- v) a compreensão de que deve se repensar o papel da autoridade em estabelecer mecanismos de governança e regulação, a capacidade de um mercado em se auto-regular deve ser mensurada e considerada.

Seguindo essa perspectiva, foi desenvolvida uma estratégia de regulação para as concessões de infra-estrutura de transportes realizadas no Estado de Minas Gerais, atualmente em experimentação e desenvolvimento por meio da Parceria Público-Privada da rodovia MG-050. Esse trabalho tem como objetivo discutir como

a organização e estruturação das práticas de regulação estão contribuindo para aumentar a governança sobre a atividade regulada e a transparência na administração pública.

No segundo capítulo descreveremos brevemente o projeto de Parceria Público-Privada da MG-050 e os eixos principais de sua estrutura contratual. No terceiro capítulo, discutiremos o modelo de regulação e os objetivos que direcionaram o desenvolvimento de ferramentas de gestão que foi realizado em as duas etapas. A primeira, que será discutida no quarto capítulo, já se encontra em fase de implantação e é constituída por um diagnóstico da concessão, estático sob o ponto de vista temporal, mas dinâmico na forma de se interpretar e analisar dados e informações coletadas pela fiscalização em campo, de modo a possibilitar a tomada de decisão da alta gerência em termos de qualidade e econômico-financeiros. A segunda fase, atualmente em construção, busca estruturar a regulação sob uma perspectiva de médio e longo prazos sob o ponto de vista do cidadão, da viabilidade do negócio e, principalmente, inserir o projeto na dinâmica de políticas públicas setoriais do Estado de Minas Gerais, e será detalhada no quinto capítulo deste trabalho. Por fim, são apresentadas conclusões e considerações gerais.

2 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA RODOVIA MG-050

A limitação da capacidade de investimentos dos Governos de toda a América Latina, conseqüência do ambiente econômico restritivo, diminuiu drasticamente os recursos destinados às infra-estruturas econômicas. As maiores conseqüências desse fato foram uma crescente incapacidade de acompanhar a demanda e a deterioração da qualidade desses serviços de utilidade pública. Por este motivo, o Estado, que durante décadas foi o seu único provedor, passou a redefinir sua relação com o mercado. O objetivo foi assimilar desse último a expertise e a capacidade de investimentos que permitissem a alavancagem de setores estagnados desde o início da crise dos anos 80. Por outro lado, o setor privado buscou se reestruturar de modo a criar, nesses novos espaços, oportunidades de investimentos com elevado nível de retorno financeiro.

Contudo uma alteração na trajetória de provisão pública deveria ser precedida por profundas mudanças de aspectos culturais quanto à política fiscal e econômica do Estado. Sob o ponto de vista da gestão pública, inúmeras amarrações institucionais impediam uma distribuição de responsabilidades e riscos de forma a criar um negócio viável do ponto de vista financeiro. Era preciso não apenas contornar a percepção de que haveria apenas opções extremas, ou seja, a opção pela integração vertical pelo setor público² ou pela atuação plena do mercado, sendo pouco discutidas quaisquer idéias sobre parcerias, mas principalmente criar uma estrutura governamental dinâmica e confiável.

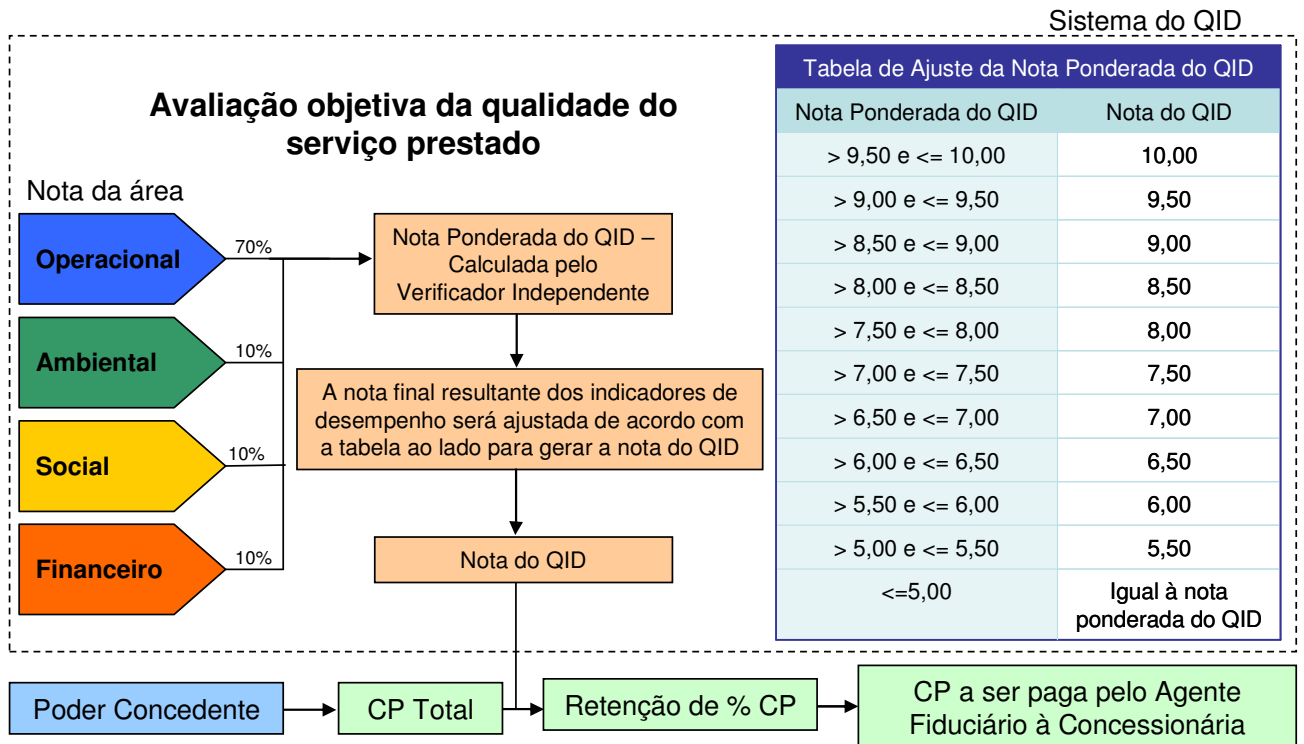
Em 2003, o Governo de Minas estruturou um projeto de reforma administrativa, denominado “Choque de Gestão”, com o objetivo de tornar a gestão pública mais eficiente e efetiva de modo que isso se traduzisse à sociedade em capacidade responsiva e confiabilidade. Ademais, buscou-se eliminar a seqüência histórica de sucessivos déficits fiscais, condição necessária para uma postura mais ativa do Estado no desenvolvimento econômico e social. O cenário criado por essas ações permitiu a busca e adoção de mecanismos inovadores de políticas governamentais que alavancassem o dinamismo e competitividade da economia.

² A integração vertical por parte do Estado no provimento de infra-estrutura rodoviária se deu através de um mecanismo de governança implementado com a Lei Joppert de 1946 que pode ser generalizado em um da seguinte forma: a criação de um órgão executivo/regulamentador, a implantação de um mecanismo de financiamento por vinculação de receitas tributárias e a constante elaboração de planos de diretrizes de ação. Tal estrutura durou até a Constituição de 1988.

Uma dessas iniciativas inovadoras foi o primeiro projeto de Parceria Público-Privada rodoviário do país para o provimento de serviços públicos e exploração comercial da rodovia MG-050, que liga a capital Belo Horizonte ao interior do Estado de São Paulo. São 371,2 km de extensão objeto de concessão por um prazo de 25 anos, sendo estabelecidos aproximadamente R\$ 645 milhões em investimentos. O retorno financeiro do investimento da concessionária advirá de tarifas cobradas diretamente ao usuário e, devido ao fluxo não muito expressivo da rodovia, de uma contraprestação pecuniária do Tesouro Estadual. A região de influência do projeto inclui 50 municípios, que correspondem a 7,3% da população e 7,7% do PIB de Minas Gerais.

A principal característica do projeto é a remuneração do parceiro privado através de seu desempenho. Foram estabelecidos indicadores operacionais, financeiros, ambientais e sociais, consolidados em um Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), que determinam o quanto o concessionário fará jus ao final de cada mês na forma apresentada a seguir:

Tabela 1 – Mecanismo de pagamento da CP



Tal arquitetura ainda é composta por uma estrutura de garantias ao parceiro privado de modo a evitar o *default* por parte do Estado. Esse aspecto foi importante para o desenvolvimento do projeto pelo fato de parcela importante da receita do empreendimento ser a contraprestação pública.

No intuito de reduzir a apreensão do mercado e, com isso, reduzir as taxas de retorno apresentadas em programas de concessões realizados na década de 1990, foi realizada uma ampla estrutura de compartilhamento de riscos de projetos. Em um primeiro momento foram identificados os riscos econômicos, de força maior, financeiros, políticos, de engenharia e regulatório que afetavam a PPP, realizando sua descrição detalhada e formas de impacto. Cada risco foi alocado para aquele agente que o mitigasse com menor custo, criando assim uma matriz de riscos. O exemplo emblemático é o risco de tráfego que é compartilhado de forma que, caso haja variação do volume de veículos acima de 10% acima ou abaixo do planejado, o lucro ou prejuízo é repartido entre as duas partes do contrato.

O sucesso dessa estrutura pode ser verificado no próprio certame licitatório. As concessões realizadas pelo Governo Federal e pelos Estados até o ano de 2005 apresentavam Taxas Internas de Retorno (TIR), não considerando o efeito de alavancagem financeira, variando entre 17% e 20%, sendo a média de

18,27%. A PPP da MG-050 obteve índice de 12%, o que significa efetiva economia para setor público e para os usuários da rodovia. É certo que a partir da MG-050, o mercado de concessões sofreu forte inflexão, alcançando TIR de 8% em 2007/2008. Contudo, o deságio apresentado pelo consórcio vencedor foi o maior já ofertado até hoje em concessões rodoviárias (77,43%), mesmo sendo a primeira PPP do país. Isso revela que a percepção de risco do mercado com o projeto da MG-050 não foi diferente dos modelos testados há mais de uma década.

3 ESTRUTURA DE REGULAÇÃO

As questões relatadas acima intensificam a importância de perceber o contrato de PPP como um instrumento complexo. Além de determinar o prazo de concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamentos e outros aspectos técnicos e financeiros, no contrato estão previstos os critérios estabelecidos para divisão dos riscos envolvidos e o mecanismo de incentivos e coerção existentes na relação entre o poder concedente e a concessionária.

A partir dessa compreensão, buscou-se elaborar uma estrutura de gestão do contrato e regulação que permitisse uma análise de tais riscos de forma imediata, sem que amplos pareceres técnicos fossem necessários. Assim, o gestor do contrato e a alta administração seriam capazes de realizar um primeiro diagnóstico e tomar decisões de forma mais dinâmica e pragmática. Ademais, uma sistematização com essa característica permitiria uma maior disseminação da informação e da compreensão, na medida em que não seria necessário amplo conhecimento técnico para compreender o que está acontecendo na rodovia, seja no nível técnico de engenharia ou no âmbito econômico-financeiro. Outro aspecto importante é que os organismos de controle e o cidadão possam assimilar mais facilmente aspectos da qualidade do serviço prestado.

Ao mesmo tempo é importante estruturar mecanismos de análises que realizem o diagnóstico do projeto em outras esferas de caráter de médio e longo prazo. Uma é quanto às políticas públicas setoriais do Estado de Minas Gerais. O setor de infra-estrutura rodoviária afeta diretamente a acessibilidade de regiões e a mobilidade de pessoas e bens, contribuindo para o acesso a trabalho e renda. O objetivo é que o regulador tenha controle sobre essa correlação com desenvolvimento humano e econômico, conduzindo o projeto de acordo com o interesse público.

O projeto, ainda, deve ser sustentável econômico e financeiramente no médio e longo prazos. Assim, é fundamental que sejam estabelecidos indicadores que dêem direcionamento ao regulador da trajetória da empresa concessionária sob esse ponto de vista, evitando que a perpetuação de má gestão financeira e contábil culmine na decadência do projeto enquanto empreendimento privado. Os avanços com relação a esses temas serão apresentados adiante. O quadro abaixo resume as idéias acima.

Tabela 2 – Modelo de regulação



As duas dimensões discutidas acima são apresentadas na figura através da representação “Painel de Controle” e “Desenvolvimento do Projeto”. O primeiro consolida todas aquelas informações necessárias para o monitoramento rotineiro do empreendimento: as metas de qualidade, o equilíbrio econômico-financeiro do negócio e a forma em que se opera o processo regulatório. O objetivo é que seja possível retratar o empreendimento naquele exato momento e identificar riscos e oportunidades em uma análise estática e pontual. Quanto ao “Desenvolvimento do Projeto”, busca-se criar cenários através da seqüência de diagnósticos estabelecidos no “Painel de Controle”.

Um dos principais objetivos foi direcionar as ferramentas de gestão para que o empreendimento seja dinâmico e que a regulação opere sem reduzir a operacionalidade da firma. Muitos desses processos são definidos *ex ante* na elaboração de editais para selecionar a empresa detentora do direito da exploração do serviço e na formatação dos contratos. Os editais e contratos são incompletos por natureza, mas podem ser complementadas pela ação do regulador através de medidas administrativas discricionárias ou por consenso com a empresa regulada por termos aditivos ao contrato.

4 QUALIDADE, PLANO DE NEGÓCIOS E PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

O contrato de concessão patrocinada da rodovia MG-050 prevê um conjunto de investimentos e de indicadores de desempenho em aspectos operacionais, financeiros, ambientais e sociais que refletem a qualidade do serviço prestado. Um Verificador Independente, terceiro contratado para este fim específico, coleta esses dados junto à fiscalização do Poder Concedente e ao concessionário operador da rodovia. É realizada, então, uma aferição do desempenho da concessionária através de um método estatístico e da série histórica acumulada no desenvolvimento da prestação do serviço. Caso tais dados e informações não sejam suficientes, o Verificador Independente realiza suas próprias medições de campo de modo a subsidiar suas conclusões. O resultado final desse trabalho é a mensuração do desempenho, consubstanciado em uma nota de zero a dez.

Cada um desses indicadores revela muito sobre a rodovia, principalmente se tomados de maneira comparativa entre dois intervalos de tempo. Ademais, analisar qualitativamente dois desses indicadores simultaneamente pode diagnosticar falhas na prestação de serviço, causas de concentração de acidentes e futuros problemas de fluidez do tráfego. Sob o ponto de vista financeiro, ambiental e social, da mesma forma, o método de análise é fundamental para a tomada de decisão.

Contudo, a estratégia de apresentação dessas informações deve ser de forma a possibilitar aos técnicos apresentar argumentos à alta gerência de maneira prática ou, ainda, a própria alta gerência possuir instrumentos analíticos que possam ser manuseados sem dificuldades. Para tanto, foi estruturado um sistema de fácil compreensão, com informações instantâneas e que permite desde análises simples e rápidas até outras mais elaboradas e complexas. Na Figura 1 é apresentada uma tela do sistema.

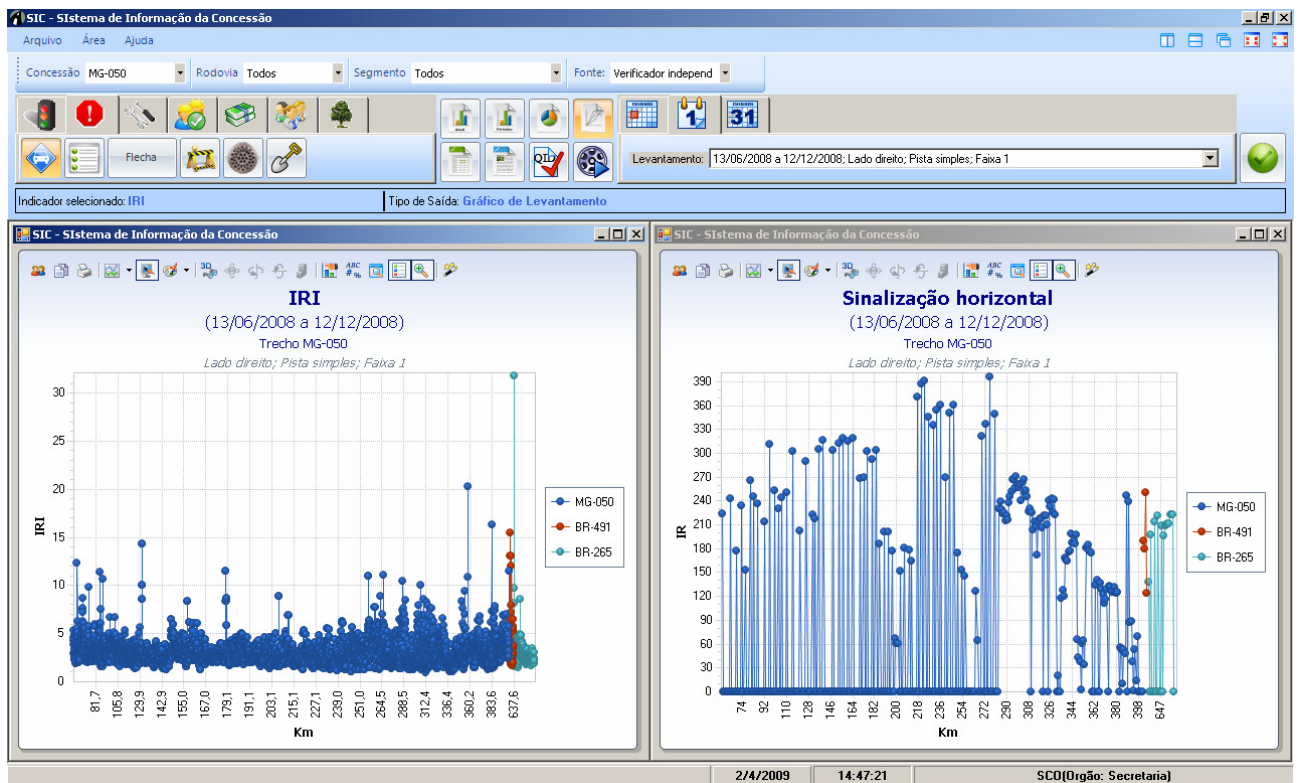


Figura 1 – Sistema integrado de concessões – módulo de qualidade

Assim, é possível comparar qualitativamente os resultados de indicadores. Como exemplo estão apresentados aqueles referentes a “Sinalização Horizontal” e “IRI”. Tais gráficos podem ser trabalhados conjuntamente em pontos específicos ou de forma global ao longo de toda a extensão da rodovia, como apresentado acima. É possível ainda obter gráficos e relatórios de evolução periódica, de distribuição e de levantamentos, além da nota do QID e filmagens periódicas da rodovia. Essas informações podem ser divididas por rodovia, por segmento de rodovia e por origem (fiscalização, concessionária ou verificador independente). Um outro recurso importante é a possibilidade de utilizar o subsídio das filmagens que são segmentadas de modo verificar o que aquele dado se refere na realidade da rodovia.

A mesma estrutura foi realizada para a gestão econômico-financeira do contrato. Esse aspecto é importante para a tomada de decisão e sua estruturação para padronizar o método de análise e as ferramentas adotadas. A Figura 2 abaixo apresenta uma tela desse sistema.

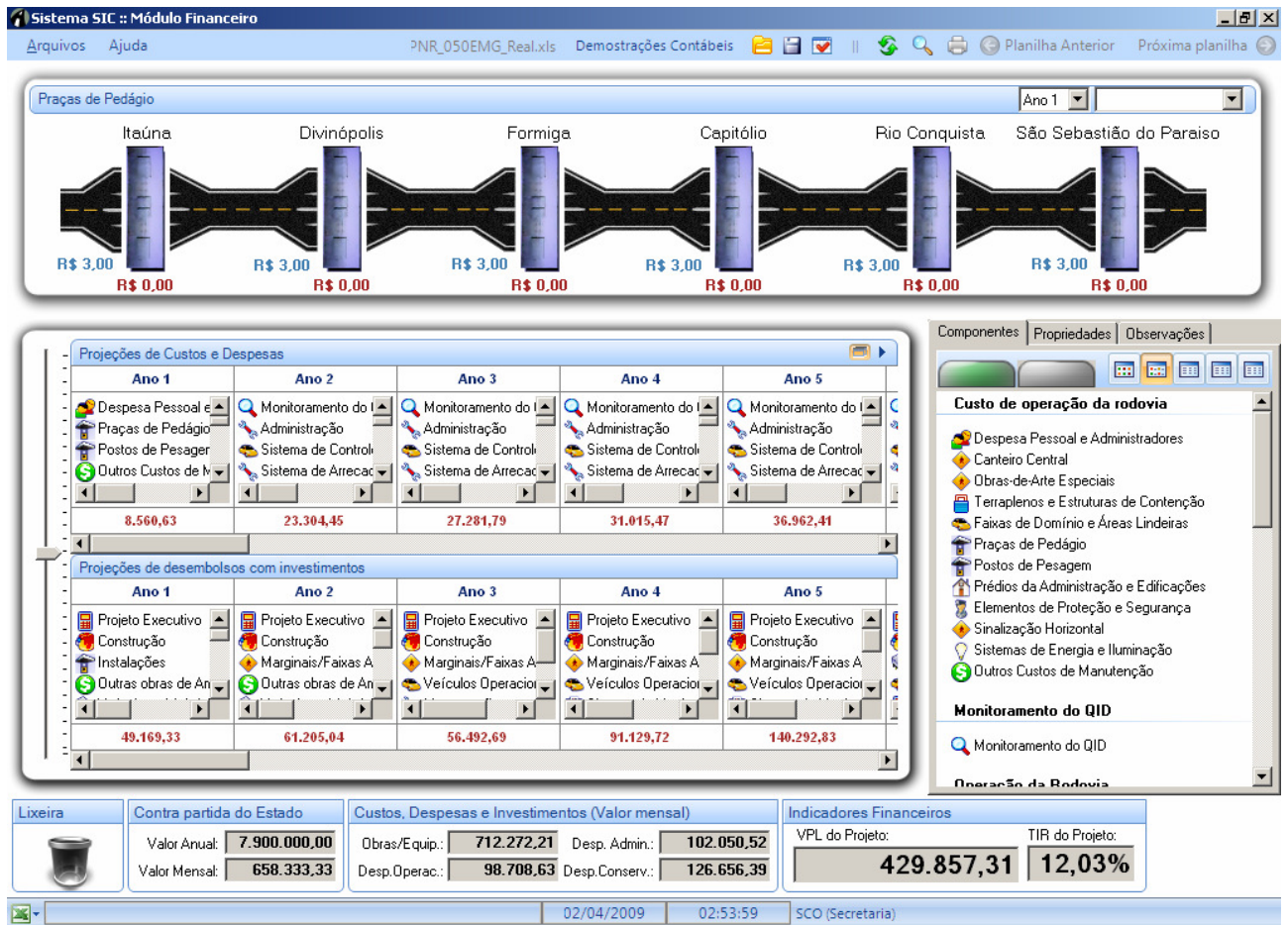


Figura 2 – Sistema integrado de concessões – módulo de plano de negócios

Através desse sistema é possível realizar análises prévias de impacto econômico-financeiro do contrato de forma simples, bastando “clique” e “arrastar” nas intervenções contratualmente obrigatórias de um ano para outro ou, ainda, inserindo novas obras e estimativa de valores para conhecer o impacto no plano de negócios da rodovia. A rotina de regulação e fiscalização torna necessária essa ferramenta de modo a tornar o processo de alteração de cronograma mais dinâmico, possibilitando adaptar o projeto às demandas dos usuários.

Também foi elaborado um módulo para controle de fluxos, processos e documentos entre as instituições envolvidas na gestão e regulação do contrato de PPP. Através desse sistema é possível controlar os fluxos das atividades desenvolvidas e as inter-relações entre os órgãos e entidades públicas e privadas envolvidas no processo, controlando prazos e seguindo a ordem processual que preserve os princípios da administração pública.

Para tanto, foi realizada uma ampla estruturação de processos e rotinas de acordo com o contrato de concessão, os marcos legais existentes e algumas práticas já utilizadas em órgãos governamentais para a gestão de outros contratos. Esse manual administrativo se originou de uma matriz de responsabilidades com as obrigações de cada órgão público e da empresa concessionária. Segue abaixo tela do sistema.

Usuário: leandroalvarenga

Meus Processos

Assunto	Data Início	Tempo Realização (Dias)	Tempo Restante (Dias)	Nº Protocolo	
NO GRID PRINCIPAL	05/12/2008	1	-4	-	Detalhes
VERIFICAR CORREÇÃO: NO GRID PRINCIPAL E NOS DADOS	05/12/2008	1	-4	-	Detalhes
Cadastrar os documentos necessários para renovação	03/12/2008	10	3	-	Detalhes

Prazo Inicial: ● Prazo Médio: ● Prazo Vencendo: ● Prazo Vencido: ●

Figura 3 – Sistema integrado de concessões – módulo administrativo

O objetivo é controlar um processo desde o fato que o gera, com responsáveis bem definidos para cada atividade e um encadeamento que permite que não seja omitida nenhuma etapa e nenhum prazo seja perdido. As rotinas são monitoradas da mesma forma e são apresentadas em um monitor de controle personalizado para cada usuário.

5 POLÍTICAS SETORIAIS, NEGÓCIO E CIDADÃO

Em 2006, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (SETOP) elaborou o Plano Estratégico de Logística de Transportes (PELT-MG), que é instrumento de suporte técnico às escolhas do Governo de Minas Gerais. De forma sucinta, o PELT-MG é um modelo de diagnóstico da logística de transportes de Minas Gerais que, com projeções econômicas específicas, tomadas em âmbito nacional, regional e microrregional, culminam em horizontes de demandas de transportes no curto, médio e longo prazos, possibilitando uma análise da oferta necessária de infra-estrutura em função do tempo. A partir dessa análise foi possível elencar cinquenta e seis projetos voltados para o atendimento das necessidades logísticas do Estado que, em conjunto com seus impactos, determinaram uma estratégia de priorização.

A rodovia MG-050 é infra-estrutura fundamental para a acessibilidade a diversas regiões e mobilidade de bens e pessoas. Tal acessibilidade e mobilidade se consubstanciam em oportunidades de emprego e renda, utilização de serviços públicos e outras dimensões relativas à integração da região na qual está inserida. Tal questão é dinâmica e é influenciada por decisões de outros setores do governo e de outros agentes econômicos, não podendo ser restringida a um planejamento realizado para um horizonte de vinte e cinco anos.

Alterações no cronograma de investimentos são então necessários para adequar a provisão de infra-estrutura aos anseios da população lindeira à rodovia e ao mercado, esse último considerado como integração regional, inserção em outras cadeias produtivas e competitividade internacional. O próximo desafio é estruturar método de análise e sistematizá-lo de modo a criar alternativas para a gestão e regulação do contrato considerando a rodovia como uma verdadeira política pública de transportes.

A metodologia adotada será semelhante ao de planejamento de transportes utilizada no PELT-MG, contudo enfatizando o aspecto microrregional. A localização de serviços públicos, como hospitais, postos de saúde e escolas, afetam a demanda de infra-estrutura de uma região e o setor público deve ser capaz de perceber tal fato e adaptar-se a isso. O exemplo da construção de um novo hospital é emblemático: não seria mais adequado realizar intervenções de modo a tornar o acesso a esse serviço público mais ágil no ano de sua construção do que realizar

outro conjunto de obras previstas para aquele período? Tornar a regulação do contrato sensível de modo a identificar tais questões torna a gestão do recurso público mais efetiva.

Em se tratando de uma parceria público-privada, a preocupação com o interesse público não deve se ater às políticas, como colocado acima. É fundamental que o interesse econômico seja preservado com objetivo de manter o setor privado interessado no projeto e na contínua busca de aprimoramento tecnológico, mas, principalmente, possibilitar que a iniciativa se perpetue ao longo dos anos atendendo os requisitos necessários a prestação de um serviço adequado, conforme a legislação, as demandas do Estado e da população.

O controle da administração e organização financeira da concessão é um pouco polêmica, não apenas pelo Estado ter pouca expertise nesse tema, mas também por ir de encontro ao espírito da concessão ou PPP que é capturar a flexibilidade e capacidade de gestão do setor privado. De toda forma, é fundamental, para garantir o melhor uso dos recursos públicos, focar atenções no contrato enquanto um empreendimento que deve se manter saudável de modo a perpetuar-se ao longo de toda a sua duração. Indicadores administrativos, econômicos e financeiros que traduzam a situação da empresa existem vastamente, mas é importante selecioná-los criteriosamente e, se necessário, criar alguns específicos para concessão rodoviária para assegurar a alavancagem do projeto em médio e longo prazo.

Por fim, é necessária a estruturação de todas as informações discutidas ao longo desse trabalho de forma palatável ao cidadão, além de inserir outras informações de caráter turístico, ecológico e de interesse ao viajante. A partir do momento em que essas informações estão organizadas e de fácil acesso, o cidadão se torna um aliado na fiscalização e na proposição de melhorias e ajustes.

Tal intenção não pode se ater a um único sistema, mas ser formatado através de um conjunto de iniciativas de comunicação e prestação de contas. Então, deve-se criar uma rede de informações que desperte o interesse do cidadão comum ao projeto e suas conseqüências. O Programa de Gestão Social (PGS), de responsabilidade da concessionária, é um meio já em funcionamento de se realizar tal iniciativa, mas é necessário expandi-lo para a internet, jornais escritos, rádio e televisão.

6 CONCLUSÃO

A inserção do setor privado no financiamento e gestão de infra-estruturas deve ser acompanhada não apenas de marcos institucionais adequados, mas também de utilização de ferramentas e práticas que realizem a efetiva gestão e regulação dos contratos: diminuindo a assimetria de informação e direcionando as externalidades inerentes ao negócio de acordo com o interesse público.

Ademais, quando discutimos regulação de infra-estrutura, deparamos muitas vezes com a literatura relativa a monopólios naturais que conduz a linha de pensamento para o baixo desempenho econômico em diversas dimensões e pela facilidade em se estabelecer um aparato de controle na firma em questão. Da discussão iniciada por Simon (1955) e ampliada por Williamson (1996), sabemos que os agentes são incapazes de acumular e processar totalmente as informações incompletas disponíveis e dos contratos formulados. Ademais, temos ainda o risco moral, ou seja, a possibilidade de inflexão no comportamento dos participantes de contrato em ações oportunistas.

Todos os pontos acima são analisados economicamente, sendo pequena a discussão em termos de gestão. Nessa perspectiva essas questões ganham evidência em novas perspectivas. Com caráter de curto prazo, a gestão rotineira do contrato, envolvendo tanto a qualidade quanto a manutenção do equilíbrio do negócio, deve ser estruturada de modo a ser transparente e responsivo às demandas dos grupos de interesse do contrato. Cabe destacar, ainda, que o próprio Estado não é um ente único que recebe as informações de forma uniforme e as processa sob o mesmo ponto de vista.

A iniciativa em desenvolvimento de regulação somente é eficiente se em conjunto com uma fiscalização capaz de identificar questões relevantes e prezar pela execução dos trabalhos em campo. O formato da estrutura produzida objetiva integrar aqueles que realizam a atividade de fiscalização com aqueles que têm suas atividades focadas em questões econômico-financeira e de planejamento.

A transferência de responsabilidade (autoridade e risco) para o concessionário não pode ser alterada através da atividade regulatória. Quando se considera um contrato de gestão de uma infra-estrutura ao longo de 20, 25 ou 30 anos, o argumento se torna ainda mais poderoso, pois essa liberdade é o que permite a inovação e o melhor desempenho do setor privado. O simples sentimento

de insegurança já é muito danoso ao projeto, por isso é importante que a iniciativa privada seja parceira do projeto, compreendendo cada etapa e participando ativamente.

Por fim, podemos afirmar que a atividade regulatória busca, principalmente, conduzir o comportamento para um resultado específico, através de normatização e análise de informação. A estrutura de gestão do processo regulatório pode simplificar o processo de tomada de decisão, ampliar a accountability, facilitar a disponibilidade de informação aos grupos interessados e diminuir os riscos e incertezas do projeto. Enfim, os custos regulatórios estão relacionados diretamente à estrutura de ferramenta de gestão disponíveis.

7 REFERÊNCIAS

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES. Investor perception of Regulatory and institutional risk in Latin America. In: **Recouping infrastructure investment in Latin America and the Caribbean**. Washington, Inter-American Development Bank. Março, 2006.

BARAT, J. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978.

BEATO, P. Road concessions: lessons learned from the experience of four countries. Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper)

BLACK, J. Critical reflections on regulation. **Australian journal of legal philosophy**, 27 pp. 1-35. ISSN 1440-4982, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 7, n. 4, p. 5-22, outubro/dezembro de 1987.

_____. The perverse macroeconomics os debt, deficit and inflacion in Brazil. In: FUKUCHIR, T.; KAGAMI, M. (Org.). **Perspectives on the Pacific basin economy: A comparison of Asia and Latin America**. Tóquio, Institute of Developing Economics, 1990, p. 153-192.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. S. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. In: Fórum Nacional Especial sobre “Reforma das Instituições do Estado Brasileiro – Executivo, Legislativo e Judiciário”. 2005, Brasília. **Anais...** Brasília, INAE, 2005.

BOUSQUET, F.; FAYARD, A. Road infrastructure concession practice in Europe. Washington, Setembro, 2001 (World Bank Working Paper 2675).

CASTRO, Newton. A privatização do setor de transportes no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASU, K. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p. 221-278.

ESTACHE, A.; MARTIMORT, D. Politics, transaction costs, and the design of regulatory institutions, 1988.

HORN, M. J. **The political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge [England]; New York, NY: Cambridge University Press, 1995.

JOSKOW, P. L. Asset Specificity and the Structure of Vertical Relationships: Empirical Evidence. In: WILLIAMSON, O. E. e WINTER, S. G. **The Nature of the Firms**: Origins, Evolution and Development. Oxford: Oxford University Press, 1993. Cap. 8 p.117-137.

POSNER, R. A. Teorias da regulação econômica. Trad. Mariana Mota Prado. In: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia**: o debate norte-americano. São Paulo: Editora 34, 2004. P.49-80.

NORTH, D. C. **Instituições**, Institucional Change and Economic Performance. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 2. ed.. São Paulo: Atlas, 1990.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, Fevereiro, 1995, v.69, p. 99-118.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1996.

AUTORIA

Diogo Oscar Borges Prosdocimi – Administrador Público formado na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Cursando Matemática pela UFMG e Pós-Graduação em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro. Superintendente de Controle de Outorgas da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais.