

# SIMPLIFICAÇÃO DA BUROCRACIA DO CICLO DE VIDA DAS CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES BRASILEIRA

**Patricia Helena dos Santos Martins**

Universidade de Brasília  
Faculdade de Tecnologia

## RESUMO

O estudo visa trazer novas sugestões para o aperfeiçoamento da Supervisão Regulatória no Brasil. Parcerias entre o setor público e o privado (PPPs) nas concessões no setor de infraestrutura de transportes surgem como saídas aos gargalos existentes e, políticas de regulação que mantenham atenção especial durante todo o ciclo de vida de uma concessão são necessárias para a mitigação de riscos e diminuição dos custos de transação. Sendo assim, o presente estudo visa demonstrar pontos de afinidade entre as políticas do Brasil e Reino Unido e como aspectos da política inglesa podem influenciar de maneira eficaz aos propósitos brasileiros. Para a construção do estudo, fez-se um levantamento teórico sobre o histórico da infraestrutura de rodovias no Brasil, além do levantamento de benchmarking internacional do Reino Unido, país membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ademais, como modo de medição padronizada da burocracia brasileira, utilizou-se o modelo de custo-padrão; um custo pré-atribuído, tomado como base para o registro da produção antes da determinação do custo efetivo. Por fim, tal metodologia tem pilar na mensuração da burocracia como oportunidade para definição de papéis estruturados das agências reguladoras, tomando um cenário de independência para as instituições responsáveis pela supervisão regulatória no país.

## 1. INTRODUÇÃO

Para êxito nos desafios de governança e regulação, torna-se necessário um mecanismo sistêmico de avaliação de impactos de supervisão regulatória aplicado à realidade da infraestrutura terrestre brasileira, visando contribuir para a diminuição de custos de transação, dicotomias de informação, além de dar credibilidade de serviço à diversos stakeholders (Costa, 2016). Tomando como base o modelo de Supervisão Regulatória internacional, percebe-se que a necessidade para a fomentação do Sistema Regulatório Brasileiro é a própria redução dos custos regulatórios (privados e públicos) por meio da difusão de boas práticas, como as avaliações do impacto regulatório (AIR) (Fernandez *et al.*, 2015).

Peci (2011) destaca que o tema de Supervisão Regulatória é pouco estudado no Brasil, mas diversos países já possuem tal benchmarking de maneira consolidada. Sendo assim, a partir da problemática apresentada, este artigo responderá à seguinte questão: “Quais os impactos da implementação da Supervisão Regulatória nas concessões de infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil?”.

Costa (2016) aponta que, no Brasil, as PPPs igualam-se às do Reino Unido, em que o setor público compara os serviços e financiamentos realizados pela esfera privada. Tal modelo é denominado de *design, build, finance, operate* (DBFO), fruto da desregulação (anos 1970 à metade dos anos 1990); onde a principal característica foi a redução da burocracia e da regulação, com destaque para o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido; melhoria regulatória (segunda metade dos anos 1990 à primeira metade dos anos 2000), em que a principal característica foi redução de custos administrativos das regulamentações; além da Gestão Regulatória (a partir da segunda metade dos anos 2000), em que a AIR é utilizada para a tomada de decisões sobre política regulatória.

Sendo assim, este estudo visa apontar as características sobre governança regulatória do Reino Unido e avaliar a necessidade de novas regulamentações no Brasil, por meio da mensuração

padronizada dos custos da burocracia, na base de um modelo de custo-padrão. Esse conceito é de extrema importância, visto que instaura a discussão sobre o possível impacto no balanço de déficit e investimentos das contas públicas de transportes rodoviários.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Reforma regulatória**

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 e grande parte dos países que adotaram o modelo de AIR, o implementaram com reformas regulatórias baseadas em resultados e avaliação.

Azumendi (2010) ressalta, ainda, que os ciclos da reforma regulatória estão ordenados 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; melhoria regulatória (segunda metade dos anos 1990 a primeira metade dos anos 2000), com redução de custos administrativos das regulamentações e; gestão regulatória (a partir da segunda metade dos anos 2000), com o uso da AIR para tomada de decisões sobre política regulatória (Sarmiento, 2013).

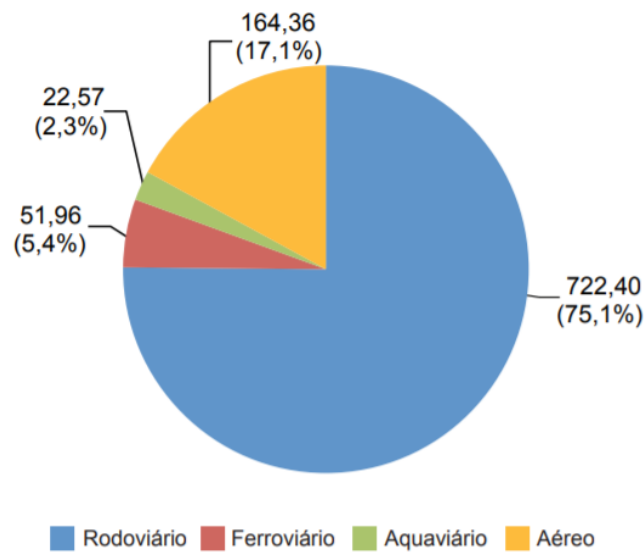
Regulação é definida por Figueiredo (1999) como atividade da administração pública de disciplinamento, fiscalização e regulamentação desempenhada por Pessoa Jurídica de direito público a um ente da esfera pública, concessionário, permissionário ou autorizatário do serviço público. A relação de tais atores é medida pelo instrumento jurídico denominado contrato de concessão; sendo este explicado pelas Teoria da Regulação Econômica, Teoria do Bem-Estar Social, Teoria do Monopólio Natural e Teoria dos Custos de Transação, de acordo com Costa (2016).

### **2.2. Infraestrutura de transportes no Brasil**

A indústria do agronegócio é expoente em marcar a necessidade de busca por novos caminhos que interliguem os pontos de produção aos de escoamento. A infraestrutura de transportes terrestres é o principal canal de saída do setor e da produção de minério de ferro, segundo a Companhia Nacional de Transportes (CNT, 2011, 2012 e 2013). No entanto, tal concentração, é causa para o elevado custo logístico brasileiro.

De acordo com Pereira (2013), é recomendado que um certo déficit público não exceda o valor dos investimentos realizados, quando finanças públicas é tratado em pauta; o que salienta a importância de debate sobre a balança de déficits e investimentos em transportes terrestres.

É expoente que o desenvolvimento do rodoviarismo brasileiro ocorreu para atender às demandas das indústrias emergentes na primeira metade do século passado. Decisões políticas foram fundamentais para moldar o arranjo atual da malha rodoviária brasileira e respondem pela sua alta competitividade quando comparada aos outros modais de transporte, devido a quantidade esmagadora de investimentos realizados, como ainda observado no cenário atual pela Figura 1.



Fonte: CNT, 2018

**Figura 1:** Investimentos em transporte da União por modal (Total pago acumulado até fevereiro/2018 - R\$ 961,29 milhões)

### 2.3. Governança regulatória no Reino Unido

Governança regulatória é definida como o conjunto de regras, atores e o papel das agências reguladoras de um processo, como discursado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (2014). Proença (2009) destaca que o fortalecimento desse termo é a cura para as diferenças dos papéis dos Ministérios e refinar o modelo de agências reguladoras federais utilizado no Brasil.

O modelo utilizado pelo país inglês é conhecido como *Twin Peaks*, por constituir dois grupos de Supervisores. Um grupo é denominado de Supervisão Prudencial e outro de Supervisão Comportamental (Michael, 2014). Aquele é configurado pelo conjunto de regras e procedimentos para manter a sustentabilidade econômico-financeira dos contratos; o outro trata do relacionamento dos usuários com os stakeholders, mantendo transparência, diligência e ética em seus princípios (Costa, 2016).

O órgão de supervisão é denominado de *Better Regulation Executive* (BRE), criado em 2005. O BRE emite diretrizes para conduzir, revisar e emitir relatório anual sobre as avaliações de impacto regulatório ao Parlamento Britânico (Saraiva, 2010; Ribeiro, 2010). A prioridade de atuação desse órgão é a diminuição dos custos que a regulação impõe à economia britânica (Ribeiro, 2010).

### 2.4. Modelo de custo-padrão

O custo-padrão é um valor pré-atribuído, considerado como base para o lançamento do trabalho antes da determinação do custo efetivo. Ele indica um custo idealizado que deverá ser alcançado para medir a eficiência da produção, além de apontar as medições de variação de custo. O modelo compõe-se de elementos físicos e monetários, de dados que devem acontecer no futuro e serve como medida estável e confiável para processos e atividades organizacionais específicas (Berti, 2006).

### 3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos foram divididos em duas fases: a primeira fase aborda a revisão de literatura internacional e nacional sobre a infraestrutura de transportes brasileira, com ênfase nas PPPs e concessões existentes; além dos resultados da reforma regulatória ocorrida no Reino Unido, devido à similaridade de modelos de concessões entre os dois países. Já a segunda fase consiste no desenvolvimento de mensuração dos custos burocráticos no Brasil e modelagem do custo-padrão modelo com funções de produção e custos da infraestrutura de transportes rodoviários.

#### 3.1. Mensuração dos custos da burocracia brasileira

A burocracia, sistema de gestão que força regras e ações próprios, é palavra comum nos estudos sobre controle e gerenciamento estatal. A complexidade pública brasileira é um dos principais entraves do desenvolvimento, conseqüentemente gerando um processo reverso: subdesenvolvimento, inchaço e ineficiência, sendo estes decorrentes de uma burocracia exacerbada presente no país.

Sendo assim, o desenvolvimento do modelo de custo-padrão da burocracia sobre a infraestrutura de transportes rodoviários do Brasil, por meio da mensuração padronizada dos custos gerados. Tal escolha é definida para que se meça o impacto regulatório da implementação de mecanismos de governança regulatória no território brasileiro.

#### 3.2. Modelo de custo-padrão

O modelo de custo-padrão utilizado refere-se à realização do mapeamento detalhado, identificando as rodovias federais concedidas constantes no Relatório Financeiro da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (2017). No que tange à seleção da amostra, as concessionárias são classificadas em obrigações de Pessoa Jurídica.

A medição dos encargos administrativos pode ser realizada através o somatório da estimativa do tempo (em horas) que foi gasto para preencher todos os requisitos solicitados que divide o total de tarifas existentes e, para cada segmento reconhecido, procede-se com a identificação da população de veículos (P) afetada por cada concessionária.

$$\text{Encargo Administrativo} = \Sigma [(Tar \times Pv) / T] \quad (1)$$

em que  $T$ : tempo de implementação do serviço em horas [h];

$Tar$ : quantitativo total de tarifas existentes;

$Pv$ : quantidade de veículos afetada pela concessionária em milhares.

### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Costa (2016) aponta que, no Brasil, as PPPs igualam-se às do Reino Unido, em que o setor público compara os serviços e financiamentos realizados pela esfera privada. Tal modelo é denominado de *design, build, finance, operate* (DBFO), fruto da desregulação (anos 1970 à metade dos anos 1990); onde a principal característica foi a redução da burocracia e da regulação, com destaque para o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido; melhoria regulatória (segunda metade dos anos 1990 à primeira metade dos anos 2000), em que a principal característica foi redução de custos administrativos das regulamentações; além da Gestão Regulatória (a partir da segunda metade dos anos 2000), em que a AIR é utilizada para a tomada de decisões sobre política regulatória.

Com o modelo desenvolvido, obteve-se os valores correspondentes aos encargos dos anos de

2016 e 2017 para as seguintes rodovias concedidas: ECO-101, Nova Dutra, CONKER, ECOSUL e Rodovia do Aço, como expressos na Tabela 1.

**Tabela 1:** Valores encontrados pelo modelo de custo-padrão (em R\$/ano)

| Rodovias Federais | Encargos 2016   | Encargos 2017   |
|-------------------|-----------------|-----------------|
| ECO-101           | 5.080.320.000   | 4.226.760.000   |
| Nova Dutra        | 111.465.428.536 | 120.142.788.892 |
| CONKER            | 2.681.730.000   | 1.340.865.000   |
| ECOSUL            | 3.295.560.000   | 4.453.680.000   |
| Rodovia do Aço    | 6.386.640.000   | 8.228.760.000   |

A validade do modelo para medição de encargos representa um grande avanço para a contabilidade de custos de infraestrutura de transportes; pois permite trabalhar a gestão de custos dos produtos e serviços de forma antecipada, ao mesmo tempo que dá a possibilidade de aplicação como parâmetro para avaliação de desempenho das tarefas e pessoas responsáveis pelas operações e aquisição de recursos das concessões.

Ferramentas que possibilitem o maior controle desses encargos podem promover a verificação da ociosidade que tais entraves provocam, ainda mais quando se impõe uma supervisão regulatória maçante e excessiva em um setor que cada vez mais precisa de investimentos.

A Confederação Nacional dos Transportes (CNT) (2016), por exemplo, calcula que a má qualidade das rodovias brasileiras, nas quais trafegam mais de 60% do total de cargas movimentadas no Brasil, tem gerado gastos adicionais com combustível, pneus e manutenção, o que gera um incremento médio de 24,9% no custo operacional brasileiro. Caso inverta-se esse cenário, estudos da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2017) indicam que uma queda de 10% no custo do transporte pode gerar um aumento de pelo menos 30 % nas exportações brasileiras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as etapas de produção no Brasil são taxadas de maneiras diferentes, variando entre as esferas municipal, estadual e federal. Geram-se, por conseguinte, mecanismos diferentes de cálculo que dificultam o processo de produção de bens de alto valor agregado. A espessa e densa estrutura burocrática que o Brasil possui condicionam as políticas fiscais, fazendo com que o sustento dessa supermáquina venha de algum lugar.

A Supervisão Regulatória mostra-se como saída para a melhoria da qualidade do serviço regulatório, com diminuição de custos e aumento da eficiência, além de monitorar e avaliar o ciclo de vida de uma concessão (Carvalho, 2012). Para o caso deste projeto, o esforço a ser realizado procura demonstrar a necessidade de fomentação no sistema regulatório do setor rodoviário, o qual demanda cada vez mais investimentos.

Ainda, espera-se que o debate de fortalecimento do papel das agências reguladoras tenha maior evidência e que mecanismos como o AIR sejam implementados em decisões regulatórias e que as mesmas ocorram sem incompatibilidades de agências reguladoras. Além de expandir o uso do modelo utilizado para o devido controle e acompanhamento que, enquanto sistema de custeio, exerce sobre as atividades de concessões de rodovias federais.

Ademais, esse conceito é de extrema importância, visto que instaura a discussão sobre o possível impacto no balanço de déficit e investimentos das contas públicas de transportes rodoviários; além de proporcionar às instituições de pesquisa e academia, concessionárias, sociedade ou agências reguladoras fonte de pesquisa que atenda os seus interesses.

#### **Agradecimentos**

À minha mãe Rosângela Santos, pela paciência e dedicação expressas em diversos momentos, além de representar uma direção consistente e sólida à elaboração deste trabalho. Ao meu irmão Rodrigo Santos por ser meu alicerce e por não poupar esforços para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Aos meus amigos Rodrigo, Allison, Fernanda e Pedro que, em diversos momentos, representaram apoio através de palavras e sentimentos de carinho. À Valéria Ribeiro (*in memoriam*) que me representa exemplo de carinho e amizade.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- 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.
- BERTI, A. (2006) *Contabilidade e Análise de Custos*. 1º ed. Curitiba: Juruá. p.19-28, p.47.
- CARVALHO, W. T. (2012) Supervisão da Regulação. In: Marco Regulatório - *Revista da AGERGS*, N. 15. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/upload/publicacao25.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- CNI (2017) Confederação Nacional da Indústria. *CNI Sustentabilidade 2017*. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/cni-sustentabilidade/edicao-2017/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.
- 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 (2016) Confederação Nacional do Transporte. Relatório Gerencial. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Paginas/relatorio-gerencial>>. Acesso em: 21 jun. 2018.
- CNT (2018) 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\\_2018\\_LOW.pdf](http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorio%20Geral/Pesquisa_CNT_de_Rodovias_2018_LOW.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2018.
- COSTA, A. J. B. (2016) *Inovação em Governança Regulatória: proposta de modelo Regulatory Oversight aplicado à infraestrutura de transportes terrestres brasileira*. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. 354p. Brasília.
- FERNANDEZ, R. N., HILLBRECHT, R., MENEZES, G. R., GARCIA, F. R. (2015) O Impacto dos Determinantes das Parcerias Público-Privadas em Economias Emergentes. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, v. 44, p. 291-315.
- 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.
- MICHAEL, B. (2014) *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: 22 jun. 2018.
- 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.
- PECI, A. (2011) Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Rev. adm. empresa*. Vol.51, n.4, pp. 336-348. ISSN 0034-7590.
- PEREIRA, A. M. (2013) *Os investimentos públicos em Portugal*. 1ª edição. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.
- 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.
- 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.
- 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.
- SARMENTO, J. M. (2013) *Parcerias Público-Privadas*. 1ª edição. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Lisboa.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2014) *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.

---

Patricia Helena dos Santos Martins (patricia.santos@aluno.unb.br)  
Departamento de Engenharia de Produção, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília  
Campus Universitário Darcy Ribeiro, 70910-900 – Brasília, DF, Brasil