

Regulação da infraestrutura logística no Brasil

Versão preliminar do relatório

Martin Lodge, Christian van Stolk, Julia Batistella-Machado, Marco Hafner, Daniel Schweppenstedde, Martin Stepanek

Centre for Analysis of Risk and Regulation (carr), London School of Economics and Political Science

RAND Europe

Relatório de estudo realizado sob a égide do Fundo de Prosperidade do FCO “Roteiro de investimentos em infraestrutura logística”

Índice

Índice.....	3
Prefácio	5
Resumo executivo	7
1. Sinopse.....	11
2. A regulação das infraestruturas logísticas	12
2.1. Questões regulatórias comuns à infraestrutura logística	15
2.2. Desafios da governança regulatória.....	15
2.3. Questões associadas à capacidade regulatória	16
2.4. As parcerias público-privadas e as variações nos projetos de infraestrutura logística.....	17
3. Desenvolvimento do marco regulatório e reforma recente.....	24
3.1. Desenvolvimento do marco regulatório a partir de meados da década de 1990	24
3.2. Desenvolvimento dos níveis de investimento privado na infraestrutura logística	26
3.3. Programa de Parceria de Investimentos (PPI).....	30
4. Governança regulatória.....	33
5. Capacidade Regulatória	46
6. Desafios regulatórios e questionamentos sobre a infraestrutura logística por setor	64
6.1. Matriz de transporte desequilibrada e ineficiências na logística	64
6.2. Ferrovias.....	66
6.3. Portos.....	68
6.4. Rodovias.....	71
6.5. Aeroportos.....	73
6.6. Temas transversais.....	74
7. Recomendações: criação de um plano para melhorar a regulação em infraestrutura logística no Brasil.....	80

Prefácio

Este relatório representa o trabalho conjunto da equipe de pesquisadores do Centre of Analysis of Risk and Regulation (**carr**) da London School of Economics and Political Science e da RAND Europe. O estudo foi realizado com o apoio financeiro do Fundo de Prosperidade do Reino Unido.

No âmbito do financiamento deste projeto, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Planejamento) e o Ministério da Fazenda (Fazenda) apresentaram uma proposta para a Embaixada do Reino Unido no Brasil para realizar um estudo sobre a melhoria da regulação das infraestruturas logísticas no Brasil. A proposta inicial foi apresentada durante a Presidência de Dilma Rousseff. Em seguida, a proposta avançou após a posse do Presidente Michel Temer. Além das mudanças no quadro de funcionários, a mudança de administração não afetou a natureza do estudo. As infraestruturas logísticas encontram-se no centro de interesse dos projetos de todos os partidos, sendo que a principal diferença ideológica tem enfoque nas questões associadas à regulação e à propriedade. O enfoque no estudo sobre a regulação foi reforçado após a consulta com os ministérios em setembro de 2016.

O **carr** e o RAND Europe atuaram como co-implementadores deste estudo com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Agradecemos especialmente a Bruno Cunha do IPEA pela grande colaboração e pelo apoio. Ele também contribuiu consideravelmente para o trabalho sobre a “capacidade regulatória”.

A pesquisa foi realizada entre junho de 2016 e de março de 2017. Ela envolveu a análise de documentos, entrevistas realizadas pessoalmente (em Brasília, em novembro de 2016) e entrevistas realizadas por internet e telefone. Seguindo a convenção acadêmica, nossos entrevistados devem permanecer anônimos, mas agradecemos a todos pelo tempo dedicado e pelo apoio à nossa pesquisa.

Além disso, realizamos diversas oficinas sobre o projeto: uma em Brasília com os principais atores do ministério em setembro de 2016, um webinar sobre parcerias público-privadas e leilões, realizado simultaneamente em Londres e em Brasília em outubro de 2016, e uma oficina realizada no IPEA durante o período da pesquisa em novembro. Nossas recomendações preliminares foram discutidas durante uma sessão especial sobre infraestrutura da Força Tarefa Reino Unido-Brasil em Londres, em janeiro de 2017.

Agradecemos pelos comentários expressados durante as sessões, com agradecimento especial a Geoffrey Myers (Ofcom), Daniel Fairhead (NAO) e Martin Malinowski (NAO) pela contribuição para o webinar. Agradecemos também pelo apoio e pela orientação da Embaixada Britânica no Brasil, principalmente a Martin Badham, Matheus Ortega, Maira Brito e Amanda Akemi.

O Brasil está passando por um período extraordinariamente difícil. A regulação desempenha um papel fundamental no incentivo do desenvolvimento de infraestruturas logísticas. É um desafio de longo prazo que transpõe os mandatos de qualquer governo. Esperamos que nosso relatório ajude a aprimorar a capacidade regulatória em todas as instituições brasileiras.

Dr Christian van Stolk
RAND Europe

Professor Martin Lodge
Centre for Analysis of Risk and Regulation

Westbrook Centre
Milton Road
Cambridge CB4 1YG
Reino Unido
Tel. +44 (1223) 353 329
E-mail: stolk@rand.org

London School of Economics
Houghton Street
London WC2A 2AE
Reino Unido
Tel. +44 (20) 7849 4627
E-mail: m.lodge@lse.ac.uk

1. As infraestruturas logísticas são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico. A melhoria das infraestruturas, por sua vez, são um tema central de governos no mundo todo. Em função do estado das finanças públicas, o principal desafio é atrair investimento privado suficiente em infraestruturas para promover o desenvolvimento social e econômico.
2. Nas últimas três décadas, a regulação das infraestruturas logísticas tem feito parte integrante do debate mais amplo sobre a política econômica no Brasil. Esse fator foi acompanhado de diversas iniciativas políticas em nível federal e estadual. Este estudo concentra-se no nível federal. As iniciativas mais recentes, lançadas no segundo semestre de 2016, procuraram enfatizar a previsibilidade e a credibilidade para atrair o investimento privado e “novos” investimentos feitos por investidores internacionais.
3. As concessões estão no centro de todos os debates sobre as infraestruturas logísticas. O Brasil, assim como outros países, vem empregando diversos modelos, que, em contrapartida, agregaram-se a um panorama regulamentar disperso e altamente complexo. As iniciativas anteriores apresentaram resultados variados e são criticadas por incentivarem uma cultura de “oportunismo” entre as concessionárias, que apresentam lances otimistas tendo em vista negociações subsequentes. Outras concessões foram acusadas de não oferecerem incentivos suficientes e monitoramento de desempenho.
4. Os desafios específicos do setor e entre setores são:
 - a. Obter investimento em infraestrutura suficiente para melhorar a capacidade (mesmo com o modelo de concessão, os investimentos para expansão da rede e melhoria da capacidade, geralmente são mínimos e insuficientes).
 - b. Formulação de políticas inconsistentes associadas à infraestrutura.
 - c. A complexidade da regulação.
5. As iniciativas recentes, como a criação do PPI e as medidas provisórias que definem os parâmetros de renovação e rescisão de concessões resolvem, em certa medida, os gargalos diagnosticados. No entanto, ainda há a necessidade de se desenvolver uma compreensão estratégica consistente sobre o papel do PPI em relação aos ministérios e aos órgãos reguladores, e entre os ministérios e os órgãos reguladores. É urgentemente necessário se desenvolver uma perspectiva mais estratégica em relação às infraestruturas logísticas, incluindo considerações regionais mais amplas no âmbito do desenvolvimento econômico e social sustentável, bem como a análise intermodal.

6. A governança regulatória se encontra no cerne da atração de investimentos para infraestruturas logísticas. As metodologias anteriores foram criticadas por causa do microgerenciamento exercido pelo governo federal e pelos incentivos perversos definidos pelas instituições de crédito nacionais. Independentemente das preferências atuais para facilitação do investimento e da competição, existem questões de longo prazo que requerem resolução. São elas:
- a. A necessidade de se implementar um marco político estável que possibilite o planejamento de longo prazo e promova um processo de decisões consistente.
 - b. A necessidade de instalar capacidade estratégica para desenvolver uma infraestrutura logística que vá além do que é conveniente do ponto de vista político e administrativo.
 - c. A necessidade de se desenvolver uma compreensão clara sobre o PPI (ou qualquer outra unidade central) como coordenador dos planos de concessão, que promova as agências reguladoras e os ministérios no desenvolvimento de concessões.
 - d. A necessidade de se aprimorar a relação entre a Casa Civil, os ministérios da Fazenda e do Planejamento, os ministérios setoriais e reguladores, de um lado, e as relações entre ministérios setoriais, agências reguladoras e empresas de outro. Isso requer, no médio prazo, uma ênfase no reforço da capacidade organizacional dos ministérios, requerendo no curto, médio e no longo prazo, um marco de cooperação que permita que as agências participem dos processos de decisão, por exemplo: por meio do desenvolvimento de protocolos de cooperação.
 - e. A necessidade de se oferecer recursos adequados para as agências reguladoras para apoiar o monitoramento das concessões dentro dos limites estabelecidos (conceito de “*tramlines*”).
 - f. A necessidade de se fomentar a mentalidade entre as concessionárias de que a cultura de “oportunismo” não é lucrativa, que os regimes regulatórios são credíveis e não estão propensos a renegociação aleatória com base em pressão política.
7. Este relatório diagnostica uma série de deficiências na capacidade regulatória, abrangendo desde a necessidade de se melhorar as considerações estratégicas analíticas, de melhorar a coordenação e a supervisão mais diretamente e a melhoria da capacidade. No momento, o debate regulamentar no Brasil é formado por uma ênfase na redução da “discricionariedade”. Esta ênfase é compreensível tendo em conta a conjuntura política contemporânea, mas provavelmente não melhorará a capacidade regulatória geral. Este relatório apresenta a noção de “discricionariedade disciplinada” como um modelo de desenvolvimento da capacidade regulatória. A mudança para a aplicação da “discricionariedade disciplinada” requer mais atenção durante a implantação de instrumentos específicos

- a. Os instrumentos relativos a procedimentos devem ser usados para melhorar a base de informações para tomar decisões e a qualidade da aplicação destes instrumentos deve ser apoiada por mecanismos de revisão.
 - b. É necessário usar instrumentos de engajamento para incentivar relacionamentos menos adversos com os atores e fomentar um processo de decisão mais informado. Contudo, isso exigirá o papel de mediação e de controle executado pelos reguladores.
 - c. É necessário usar instrumentos que desincentivem a cultura generalizada de “oportunismo” e usar um sistema de referência para comparar os projetos.
 - d. É necessário usar ferramentas de contestação para aprimorar a qualidade estratégica das decisões, aproveitando as capacidades dispersas dentro do governo federal. No entanto, essas funções de contestação não devem provocar maior aversão ao risco no processo de decisões. Isso requer, portanto, a criação de “espaços seguros”.
8. No futuro imediato, os desafios regulatórios estão associados a:
- a. Renegociação de concessões. A nova Medida Provisória 752 de 2016 criou o marco jurídico para a renegociação de concessões ou para a devolução para o governo de concessões que falharam (permitindo a arbitragem para definir o nível de compensação para a concessionária). No entanto, ainda veremos se essas medidas limitarão as renegociações ou sinalizarão a novos investidores que os contratos continuarão sendo ajustados.
 - b. A complexidade da configuração administrativa pode resultar em uma inconsistência no processo de decisões e na aplicação de regras, levando a uma situação de controle e supervisão insuficientes. Houve uma série de questões levantadas sobre o funcionamento das agências reguladoras. A sobreposição de responsabilidades entre organismos do setor gera problemas de coordenação e responsabilidade.
 - c. O difícil ambiente político e econômico dificulta a previsão da demanda. As opções disponíveis para gerir este risco de incerteza podem ser exploradas nas concessões, assim como vem sendo feito na rodada de 2017 para as concessões de aeroportos.
9. Dentre as escolhas institucionais para desenvolver infraestruturas logísticas, há três opções principais (e variações entre elas). Cada uma delas apresenta implicações diferentes para o controle normativo e a capacidade.
- a. O uso de “Sociedades de Propósito Específico (SPE)” para acelerar projetos e criar “ilhas de excelência”. Essas sociedades exigiriam a presença de um marco jurídico e intergovernamental estabelecido envolvendo a federação e os estados. Não necessariamente ajudaria a melhorar a construção de capacidade além dos projetos individuais e, portanto, careceria de uma coerência estratégica global.
 - b. A criação de nova capacidade institucional para desenvolver uma estratégia de fiscalização e conceder a responsabilidade geral sobre o planejamento da infraestrutura logística, envolvendo também as agências reguladoras. Essas iniciativas de centralização resolveriam algumas das preocupações existentes associadas ao entendimento das funções, mas

acrescentariam mais complexidade ao panorama administrativo existente e arriscariam a piora dos impasses, em vez de resolvê-los.

- c. O uso de protocolos de coordenação para estabelecer um conjunto claro de entendimentos mútuos sobre as funções e as responsabilidades. Esses protocolos podem habilitar agências reguladoras a apoiarem o desenvolvimento global e a fiscalizar concessões. Esses protocolos demandam supervisão central para evitar impasses.

1. Sinopse

Este relatório aborda a regulação das infraestruturas logísticas no Brasil, com enfoque no nível federal. O Brasil, uma das principais economias emergentes mundiais, apresenta uma necessidade específica no que tange ao desenvolvimento de infraestruturas logísticas. Iniciativas passadas, no entanto, sofreram com a falta de perspectiva estratégica e a fraca capacidade reguladora. Elas promoveram investimentos estratégicos ruins e uma “cultura de oportunismo” entre concessionárias. As últimas reformas procuraram fortalecer a credibilidade e a previsibilidade dos marcos regulatórios para atrair “melhores” e “novos” investimentos privados para expandir a infraestrutura logística do Brasil. Este relatório argumenta que esta metodologia, visando a regulação, provavelmente será insuficiente. Em vez disso, ele defende um novo enfoque na governança regulatória e na capacidade regulatória.

Este estudo, portanto, se concentra no desenvolvimento de perspectivas e recomendações visando o desenvolvimento da capacidade regulatória no Brasil – um país que testemunhou um investimento considerável nos marcos regulatórios nas duas últimas décadas –, e em desafios específicos do setor:

- O Capítulo 2 introduz os desafios globais associados à regulação das infraestruturas logísticas e destaca os vários mecanismos existentes para o estabelecimento de parcerias público-privadas.
- O Capítulo 3 discute a trajetória da regulação de infraestrutura logística no Brasil, com atenção especial para as alterações introduzidas no segundo semestre de 2016.
- O Capítulo 4 avalia os desafios da governança regulatória e faz recomendações para o desenvolvimento de uma governança regulatória mais eficiente.
- O Capítulo 5 avalia a capacidade regulatória diagnosticada e faz recomendações para resolver as deficiências de capacidade.
- O Capítulo 6 apresenta uma visão geral sobre os desafios setoriais e intersetoriais que afetam a regulação da infraestrutura logística no Brasil.
- O Capítulo 7 resume as recomendações.

2. A regulação das infraestruturas logísticas

As infraestruturas logísticas são fundamentalmente importantes para o desenvolvimento social e econômico. Também apresentam grande importância geopolítica. Sendo assim, não é surpreendente que as infraestruturas logísticas também sejam de fundamental importância política. Neste capítulo, apresentamos alguns dos parâmetros deste estudo, destacando, em primeiro lugar, a importância das infraestruturas logísticas para o desenvolvimento, antes de definir os desafios específicos que afetam a regulação das infraestruturas logísticas.

A importância das infraestruturas logísticas

As infraestruturas são fundamentais para a vida econômica e social (Estache e Wren-Lewis 2010).¹ A associação entre a infraestrutura, a prosperidade e o bem-estar já está bem estabelecida, inclusive o impacto das infraestruturas na redução de pobreza, igualdade, acesso ao mercado, geração de empregos, saúde e educação (veja Calderon and Serven, 2010).² Desde o início da década de 1990, vários estudos empíricos documentaram que o investimento público em infraestrutura tem um impacto positivo importante nos resultados econômicos. Por exemplo, o estudo seminal realizado por Aschauer (1989)³ destacou o fato de que o declínio da produtividade dos EUA, na década de 1970, ocorreu devido à falta de investimento em infraestrutura e, conseqüentemente, provocou um debate entre economistas e formuladores de políticas sobre a questão. Estudos posteriores concluíram que o conjunto de ativos de infraestrutura está positivamente associado ao crescimento econômico. A infraestrutura é particularmente importante para dar suporte aos processos de transformação estrutural, inclusive a mudança do setor primário para o terciário (Agenor, 2011;⁴ Straub, 2008)⁵. Além disso, a urbanização, o aumento da

¹ Estache, A and Wren-Lewis, L (2010) “On the Theory and Evidence of Network Industries in Developing Countries” in R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge (eds) *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press.

² Calderon, C. and Serven, L. (2010) “Infrastructure in Latin America”. Policy Research Working Paper 5317, World Bank.

³ Aschauer, D. (1989) “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.

⁴ Agenor, P. (2011) “Infrastructure, public education and growth with congestion costs”, *Bulletin of Economic Research*. 64(4): 449-469.

⁵ Straub, S. (2008): *Infrastructure and Development: A critical appraisal of the macro level literature*. Policy Research Paper No 4590. World Bank.

população e o comércio internacional impõem pressões adicionais no desenvolvimento de infraestrutura de alta qualidade.

Para facilitar o comércio, diferentes tipos de infraestrutura são fundamentais, inclusive aeroportos, portos, estradas e ferrovias são estruturas críticas para conectar o país ao mundo. Atualmente, 60 por cento do comércio internacional envolve bens intermediários e aproximadamente 30% deste é conduzido entre filiais da mesma corporação multinacional (Fórum Econômico Mundial, 2012).⁶ O crescimento dessas cadeias de valor global e os fatores que afetam os custos comerciais são fundamentais para facilitar ou prejudicar o comércio.

As infraestruturas logísticas – rodoviária, ferroviária, portos e aeroportos – são fundamentais para impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico (consulte World Bank, 2012).⁷ O *World Bank's Logistics Performance Index (LPI)*, de Portugal-Perez e Wilson (2012) (Índice de Desempenho de Logística (LPI) do Banco Mundial) indica que os países com infraestrutura logística com alto nível de qualidade apresentam expansão comercial e crescimento econômico mais rápidos do que os países com infraestrutura logística de baixa qualidade.⁸ As infraestruturas logísticas podem contribuir para o crescimento econômico e a prosperidade, por exemplo: reduzindo os custos de transporte, aumentando a durabilidade dos bens de capital e fomentando o comércio e investimento.

Os recursos financeiros representam um desafio central para fomentar o desenvolvimento sustentável de infraestruturas logísticas. A falta de financiamento para infraestrutura varia entre países, sendo que os países em desenvolvimento apresentam as maiores deficiências de investimento. O financiamento da infraestrutura representa uma restrição importante, sendo que o hiato de financiamento em países de renda baixa e média, recentemente, foi estimado entre US\$1,25 e US\$1,5 trilhões por ano ou o equivalente entre cinco a seis por cento do PIB no caso dos países de renda baixa e média (Battacharya et al. 2012).⁹

O panorama de infraestrutura logística do Brasil é altamente diversificado e se desenvolveu com base nas necessidades da indústria (principalmente as empresas extrativistas e de commodities). Este padrão vêm moldando o desenvolvimento da infraestrutura logística. Durante a redação deste relatório, os projetos de desenvolvimento de infraestrutura em planejamento visavam melhorar os corredores de escoamento entre as áreas de produção e os portos das Regiões Sul e Sudeste e construir a conexão entre a Região Norte e Centro-Oeste. Historicamente, as empresas privadas construíram suas próprias soluções de infraestrutura logística (por exemplo: ferrovias e portos próprios). Esse padrão continua em vigor. As infraestruturas, por sua vez, foram criadas de forma a atender os interesses das empresas privadas, mas não consideraram a

⁶ World Economic Forum (2012) “The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy” World Economic Forum. Geneva.

⁷ World Bank (2012) “Connecting to Complete: Trade Logistics in the Global Economy”. The World Bank Group, Washington DC.

⁸ Basicamente, o LPI compara os perfis de logística comercial de aproximadamente 155 países e classifica-os numa escala de 1 (pior) a 5 (melhor).

⁹ Battacharya, A.; Romani, M. and Stern, N. (2012) “Infrastructure for development: meeting the challenge for underfunded regionalism” (<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/03/PP-infrastructure-for-development-meeting-the-challenge.pdf>, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

natureza pública mais ampla de provisão de capacidade de infraestrutura adicional e os potenciais benefícios estratégicos associados. Além disso, grandes corporações verticalmente integradas (cujo negócio principal não é a logística) quiseram controlar grandes concessões para utilizar a infraestrutura existente para movimentar sua carga própria, ou ainda, para estabelecer condições de acesso preferencial.

Este relatório concentra-se, especificamente, na regulação das infraestruturas logísticas: sem um marco regulatório adequado, é improvável que os estados brasileiros consigam atrair investimento privado suficiente para financiar suas infraestruturas, principalmente em função da precária condição das finanças públicas estaduais. O Brasil enfrenta desafios gerais e específicos no que tange ao desenvolvimento de capacidades reguladoras, independentemente de volatilidade da taxa de câmbio, um fator que sempre afetou a formulação de políticas de longo prazo. Antes de discutir os desafios específicos ao Brasil, este capítulo considera as características fundamentais das infraestruturas logísticas como um desafio para a governança em geral, considerando principalmente a regulação.

O desafio da regulação

As infraestruturas logísticas – estradas, ferroviários, portos e aeroportos – formam uma estrutura que oferece a capacidade e as conexões necessárias para terceiros realizarem transações econômicas e sociais. Elas estão inerentemente dissociadas dos serviços operacionais que utilizam a infraestrutura: o transporte rodoviário se beneficia do acesso a estradas decentes, o frete demanda portos funcionais e bem posicionados, as ferrovias desempenham um papel significativo no transporte de mercadorias e passageiros se a infraestrutura oferecer confiabilidade e velocidade.

A infraestrutura logística representa um problema político ímpar, pois a estrutura forma um “bom conjunto”: é possível restringir o acesso e os efeitos de lotação em determinados limites. Da mesma forma, os baixos níveis de atividade também geram declínio da demanda em algumas infraestruturas logísticas em comparação com outras. Em paralelo, as “funções” desempenhadas pelas infraestruturas logísticas são: o acesso a terceiros e a prestação de serviços para facilitar as operações de terceiros. A regulação, portanto, deve concentrar-se nas condições de acesso para evitar possíveis abusos de condições monopolistas e evitar a falta de retorno sobre o investimento inicial.

Há elementos de características naturais de monopólio associadas às localidades em algumas infraestruturas logísticas em comparação com outras. Mudanças rápidas podem ocorrer em relação às movimentações de um porto para outro, e o mesmo se aplica aos aeroportos que servem regiões semelhantes. É menos provável que isso ocorra no modal rodoviário ou ferroviário. Simultaneamente, os investimentos em grandes infraestruturas provavelmente introduzem os efeitos de dependência nesta trajetória, em função da necessidade de se ter infraestruturas de apoio, mão de obra e outros fatores produtivos.

2.1. Questões regulatórias comuns à infraestrutura logística

Conforme observado, a regulação das infraestruturas logísticas deve abordar diversas opções de desenho importantes. As parcerias público-privadas (PPPs) (discutidas abaixo e entendidas como “concessões” no âmbito da legislação brasileira), portanto, variam em diversas dimensões:

- **Propriedade e desinvestimento:** trata-se de uma venda real para o setor privado (independente do tipo de sociedade). No entanto, existem preocupações políticas associadas à transferência de propriedade dos ativos nacionais a entidades estrangeiras, especialmente quando as infraestruturas logísticas são vistas como estrategicamente importante (Roberts 2010).¹⁰ Há também questões associadas à estruturação da “infraestrutura” (ou seja, totalmente integrada ou dividida horizontalmente).
- **Novo projeto (“projetos greenfield”):** trata-se do governo solicitar novos projetos de investimento para gerar capacidade.
- **Concessões e franquias:** envolve atribuição de responsabilidades de longo prazo para algum tipo de investimento e obrigações de serviço, bem como as operações e a gestão.
- **Operação e gestão (“projetos brownfield”):** sob este regime, as concessionárias são unicamente responsáveis pela administração das instalações, sem a exigência de fazer investimentos. Esses arranjos envolvem prazos menores do que os prazos das concessões.

2.2. Desafios da governança regulatória

Independente da variação em relação ao arranjo escolhido, há desafios regulatórios associados a eles (Horn 1995).¹¹ Esses desafios podem ser definidos da seguinte maneira:

- **O desafio do processo de decisão:** A responsabilidade geral sobre o processo de decisão é uma consideração fundamental na elaboração de mecanismos regulatórios. Elevados graus de centralização estão associados à redução dos custos de transação do processo de decisões, especialmente quando a responsabilidade decisória está concentrada na agência reguladora. Em paralelo, esta delegação de responsabilidades é passível de acusações de falta de apoio político e

¹⁰ Roberts, A (2010) *The Logic of Discipline*, New York, Oxford University Press.

¹¹ Horn, M (1995) *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press. Consulte também: Lodge, M and Stirton, L (2006) “Withering in the Heat? In Search of the Regulatory State in the Commonweal Caribbean” *Governance*, 19(3): 465-95; R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge (2012) *Understanding Regulation*, Oxford, Oxford University Press, chapter 20.

legitimidade global. Em contraste, as responsabilidades de decisão altamente dispersas levam a problemas na obtenção de consenso.

- **O desafio do compromisso:** Como investimento privado é visto como fundamental para o aumento da capacidade, a provisão adequada de incentivos financeiros tornou-se um requisito regulatório central. Especificamente, argumenta-se que o alto grau de especificidade do ativo e a característica do ativo fixo das infraestruturas logísticas fazem com que elas estejam particularmente vulneráveis a diferentes tipos de desapropriação, uma vez que o investimento inicial foi feito. Essa desapropriação pode ocorrer na forma de cancelamento do contrato sem compensação até mudanças no marco regulatório que ameacem os retornos financeiros. Esse problema é particularmente pertinente nas situações nas quais as concessões já foram atribuídas, mas as demandas por ajuste e flexibilidade colidem com a rigidez contratual.
- **O desafio de controle:** A experiência com as concessões destaca problemas consideráveis na fiscalização e no monitoramento. Esses problemas surgem a partir de dispositivos contratuais, dentre eles, mudanças na tecnologia e evolução do conhecimento sobre as bases de ativos e outros indicadores. A amplitude da discricionariedade concedida aos órgãos de fiscalização regulatória – e por quem – é, portanto, um desafio crítico do modelo.
- **O desafio da incerteza:** As infraestruturas logísticas não estão necessariamente expostas às mudanças tecnológicas que as expõem a incertezas (em contraste com setores em rápida mudança em que o padrão tecnológico pode tornar-se obsoleto rapidamente). No entanto, as expectativas sobre as demandas futuras de capacidade são determinadas por fatores associados aos graus de incerteza, tais como mudanças geopolíticas, mudanças nos fluxos de comércio, localidades concorrentes (“polos logísticos”) e mudanças nas expectativas sociais e ambientais.

2.3. Questões associadas à capacidade regulatória

Também há certos desafios ligados à capacidade administrativa que estão associados a diferentes formas de mecanismos regulatórios (Lodge and Wegrich 2014, Lodge 2014):¹²

- **Capacidade de fiscalização:** É definida como a capacidade de supervisionar as atividades do operador da infraestrutura (e outras atividades associadas à entidade reguladora). Envolve capacidades associadas a funcionários, orçamento, autoridade e instrumentos.

¹² Veja mais detalhes em M. Lodge (2014) “Regulatory Capacity” (pp. 63-85) and M. Lodge and K. Wegrich (2014) “Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments” (pp. 1-22) in M. Lodge and K. Wegrich (eds) *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford, Oxford University Press.

- **Capacidade analítica:** É a capacidade de entender as tendências e as evoluções associadas ao desenvolvimento futuro do setor.
- **Capacidade de coordenação:** É a capacidade de trabalhar com outras entidades reguladoras e com outros atores relevantes para a realização dos objetivos regulatórios.
- **Capacidade de entrega:** É a execução real das políticas e dos objetivos. Está parcialmente associada à administração de infraestruturas em caso de falha do provedor, parcialmente associada à capacidade das indústrias e de outros atores de se adaptarem aos requisitos regulatórios.

Os capítulos 3 e 4 do presente relatório abordam os desafios específicos da governança regulatória e da capacidade.

2.4. As parcerias público-privadas e as variações nos projetos de infraestrutura logística

As últimas três décadas foram caracterizadas por uma mudança na frequência e no valor das transferências do setor público ao privado. Essas mudanças tiveram um impacto na organização econômica dos ativos, no capital social e na produção em todos os países (UNCTAD, 2013).¹³ O objetivo pretendido da privatização era atrair o investimento privado, pois o financiamento do setor público estava em situação precária. O uso do setor privado visava melhorar a qualidade dos serviços, aumentar o acesso às infraestruturas e gerar receitas fiscais. No entanto, estas metas só são alcançadas se o investidor privado estiver realmente disposto a investir.

Projetos de grande porte com características de ativo imobilizado são particularmente vulneráveis às incertezas do mercado: incertezas inerentes sobre a demanda futura e as tecnologias, além de preocupações com alterações no marco regulatório, prejudicam a disponibilidade de os atores privados investirem em infraestruturas logísticas. A governança regulatória, portanto, deve refletir o setor subjacente e a dotação institucional específica de cada país (Levy e Spiller 1994).¹⁴ Desde a década de 1990, há um crescente ceticismo em relação aos reais benefícios da dependência da privatização como estratégia. Para alguns, os efeitos positivos da privatização dependem da natureza do projeto e do nível do poder do mercado no qual ele operação. Além disso, acredita-se que um marco regulatório adequado é fundamental para o sucesso da privatização (Roland, 2008).¹⁵

A privatização representa um movimento político que vem ganhando força em vários setores nos países mais e menos desenvolvidos. No entanto, as discussões sobre as parcerias público-privadas (PPPs) também

¹³ UNCTAD (2013) “Supporting infrastructure development to promote economic integration: the role of the public and private sectors”. United Nations, Geneva.

¹⁴ Levy, B and Spiller, P (1994) “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment” *Journal of Law, Economics & Organization*, 1992): 201-46.

¹⁵ Roland, G (2008) “Privatization: Successes and Failures”, Columbia University Press, New York.

vêm atraindo muita atenção. Especificamente, a demanda por infraestrutura de alta qualidade, no âmbito de finanças públicas escassas, aumentou o interesse em estabelecer diversas combinações de financiamento público e privado, de controle operacional e propriedade geral.^{16 17} Mais especificamente, os formatos de PPPs variam dos intitulados “construir-operar-transferir”, “desenhar-construir-operar” a “arrendar-desenvolver-operar” (UNCTAD, 2013). O envolvimento do governo ocorre na forma de contribuições financeiras ou em espécie, ou ainda, por meio de subsídios, garantias, taxas ou disponibilidade de pagamentos.

A lógica econômica das PPPs baseia-se na distribuição de recursos, riscos e responsabilidades, bem como dos retornos, entre os setores público e privado. O objetivo é reduzir as restrições orçamentárias do setor público. Além disso, acredita-se que a participação nos projetos de PPP incentiva a adoção de tecnologias avançadas e aumenta a eficiência na entrega do projeto. Em outras palavras, acredita-se que os governos se beneficiam das PPPs, obtendo melhores serviços de infraestrutura, investimentos públicos mais baixos e transferindo os riscos do projeto para o setor privado. Os arranjos contratuais, supostamente, devem melhorar a responsabilidade e a transparência. No entanto, para que as PPPs tenham sucesso, é importante que os governos tenham um marco político claro que estabeleça as prioridades dos projetos. Também requer capacidade de avaliar a viabilidade técnica e financeira dos projetos durante o período do contrato. Além disso, marcos jurídicos e regulatórios adequados são fundamentais para o sucesso das PPPs (UNCTAD, 2013).¹⁸

Há vários fatores de sucesso que foram identificados como sendo importantes para o sucesso de uma PPP:

- Garantir a concorrência, evitar a criação de mercados fechados e selecionar a configuração certa para PPP.¹⁹
- A criação de um “órgão de fiscalização” (a função pode ser exercida pelo regulador existente) para garantir que serviços de boa qualidade sejam fornecidos e o interesse público seja protegido.²⁰
- A avaliação criteriosa do nível exigido de contribuição de subvenção para que o setor privado não obtenha lucros indevidos, mas tenha incentivo para assumir o risco de participar de uma PPP.²¹

¹⁶ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 4 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

¹⁷ OECD. 2009. Dedicated PPP units. (<https://www.oecd.org/gov/budgeting/42344329.pdf>, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

¹⁸ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 35 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

¹⁹ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 9 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²⁰ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 9 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²¹ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 9 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017)

- Parceria ativa com flexibilidade pré-definida para evitar abuso de restrições.²²
- Evitar custos elevados de transação, assimetrias de informação e desalinhamento dos incentivos entre as parceiros públicos e privados (principais fatores que prejudicam os projetos quando é permitida a apresentação de propostas não solicitadas por parte do setor privado)²³.
- Avaliação criteriosa e provisão de um marco jurídico claro necessário para o respectivo tipo de PPP, detalhando os direitos e as obrigações para a proposta de desenvolvimento, a concessão e a fase de implementação do projeto.²⁴
- Políticas claras para a taxa de usuário, níveis tarifários, apoio de mercado, público e político, bem como financiamento para estes.²⁵
- Um processo de decisão simplificado e eficiente, acompanhado de processos organizacionais, com a ajuda de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que assegure a capacidade administrativa suficiente e a consistência em todas as estruturas administrativas.^{26 27}

A experiência real com as PPPs é mais preocupante. No Reino Unido, no contexto da “Iniciativa de Financiamento Privado” (PFI), acredita-se que as PPPs adicionaram cerca de dez por cento do investimento de capital geral com um declínio considerável desde a crise financeira em 2008. Nas últimas duas décadas, vários estudos realizados pelo *National Audit Office* evidenciaram os benefícios e os custos de vários projetos de PPP.²⁸ Especificamente, uma perspectiva importante é que o financiamento privado custa mais caro do que o financiamento público (no contexto do Reino Unido, pelo menos) - para obter o “*value for money*” (custo-benefício). Portanto, é essencial que outros fatores, além do custo financeiro,

²² European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 9 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²³ IFC (2015). ‘Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil. 2015’, São Paulo: IFC; p. 30 (<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/81443e004b76437cac08fd08bc54e20b/Estruturacao+de+Projetos+de+PPP+e+Concessao+no+Brasil.pdf?MOD=AJPERES>, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²⁴ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 35 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²⁵ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 35 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²⁶ European Commission (2003): ‘Guidelines for successful public-private partnerships’; p. 35 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

²⁷ Delmon (2016) *Private sector investment in infrastructure*. 3rd ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer; p. 168.

²⁸ National Audit Office (2011) *Lessons from PFI and other Projects*, HC920 (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920.pdf>); National Audit Office (2013), *Review of the VFM assessment process for PFI*, October 2013 (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Review-of-VFM-assessment-process-for-PFI1.pdf>); National Audit Office (2015) *UK Guarantees scheme for infrastructure*, HC909, January 2015 (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/UK-Guarantees-scheme-for-infrastructure.pdf>); National Audit Office (2012) *Equity investment in privately financed projects*, HC1792, February 2012 (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/02/10121792.pdf>); National Audit Office (2006) *Update on PFI debt refinancing and the PFI equity market*, HC1040 (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/04/05061040.pdf>).

apresentem benefícios para escolher uma PPP. Os desafios específicos identificados estão associados à natureza dos contratos de longo prazo que limitam a flexibilidade, a falta de inovação nesses contratos, os limites de dados de desempenho disponíveis e a inevitável dependência de um pequeno número de licitantes, em função da barreira imposta pelo alto custo de participação nos leilões destes projetos. Além disso, o risco não foi transferido para o setor privado: os governos continuaram responsáveis pelo risco global. Embora nem todas as experiências do Reino Unido sejam diretamente relevantes às circunstâncias do Brasil, essas perspectivas destacam a natureza altamente complexa de conceber estruturas de incentivo e a fiscalização regulatória necessária para incentivar o desenvolvimento sustentável.

Variações nas parcerias público-privadas

Levando em consideração a experiência global com parcerias público-privadas até agora, é importante considerar as variações dos arranjos, especialmente em relação a combinações específicas no financiamento e no desenvolvimento da infraestrutura logística, bem como a questão da propriedade e do acesso.

No Brasil, várias estruturas institucionais foram testadas para administrar as PPPs. Elas incluem um Comitê Interministerial de PPP, responsável pela aprovação de todas as PPPs federais; uma unidade de PPP do Ministério do Planejamento, responsável pelo desenvolvimento de projetos-piloto e por garantir o apoio dos ministérios setoriais; e o Conselho Interministerial de Privatização, encarregado da aprovação de todas as iniciativas de privatização, inclusive as concessões.²⁹ A eficácia do conselho foi criticada na época.³⁰ Por exemplo, o projeto piloto rodoviário de 2006 (BR-116/BR-324 no Estado da Bahia) foi visto como exclusivamente liderado pela unidade de PPP e não conseguiu o apoio de outros atores. A unidade de PPP perdeu gradualmente a relevância como órgão de coordenação desenvolvida no nível federal sob a liderança da Casa Civil.³¹ Em geral, as PPPs no Brasil vem sendo um mecanismo utilizado pelos governos estaduais. Seria desejável se houvesse mais trocas de experiências entre o nível estadual e o nível federal.

As opções políticas recentes feitas pelo do governo federal brasileiro também indicam uma clara preferência pelas PPPs como o principal veículo de desenvolvimento em infraestrutura logística. Uma preocupação subjacente, com base na experiência passada e presente, está associada à possível existência de um alinhamento (além da captura industrial) entre as demandas imediatas da indústria e os objetivos de desenvolvimento sustentável dos estados e da federação. Além da necessidade de se ter uma perspectiva

²⁹ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; p. 35 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

³⁰ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; p. 35 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

³¹ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; p. 36 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

estratégica, o contexto do Brasil também é específico, pois determinadas empresas privadas têm desenvolvido suas próprias infraestruturas logísticas ou tentaram controlar as concessões para satisfazer suas próprias necessidades logísticas.

A Tabela 1 fornece uma visão geral das diferentes combinações de financiamento, propriedade do projeto e direitos de acesso por agentes públicos e atores privados que foram observados no Brasil. Sem considerar todas as variações ou sugerir qualquer opção preferencial, a Tabela 1 fornece um ponto de partida para categorizar os diferentes modelos existentes no Brasil. Ao mesmo tempo, cada variante apresenta implicações distintas para o desenvolvimento econômico e social mais amplo. A escolha entre essas dimensões diferentes de financiamento, propriedade e acesso apresenta implicações socioeconômicas mais amplas para a sociedade, uma vez que o uso pode ser restrito a um pequeno conjunto de atores, proporcionando benefícios e custos assimétricos para certos atores de um mercado específico, o tipo de financiamento pode apresentar maiores custos de longo prazo para o contribuinte, e as soluções de infraestrutura implementadas podem prejudicar outras opções.

Uma dimensão reflete sobre as diferenças na natureza do setor privado ou público do financiamento e do desenvolvimento dos ativos de infraestrutura.

- *A infraestrutura logística financiada e desenvolvida por uma empresa privada; o controle do monopólio dos ativos e do acesso; o acesso pode ser concedido a outros atores do mercado e ao público por meio do pagamento de uma taxa, sendo que o ativo pode ser usado para várias finalidades (por exemplo: uma linha de trem privada pode ser utilizada para transporte de passageiros e de carga). Um exemplo é a VALE, uma das maiores empresas globais de mineração. A VALE opera cerca de 2.000 km de malha ferroviária no Brasil e também fornece serviços logísticos para terceiros por meio da VLI (Valor da Logística Integrada). A VALE, além disso, opera trens de passageiros de longa distância em dois trechos principais.³²*
- *Uma infraestrutura logística que foi financiada e desenvolvida exclusivamente pelo Estado e está sob controle público com acesso aberto; as taxas podem ser cobradas para dar acesso à infraestrutura; um exemplo de infraestrutura puramente pública são as rodovias federais, construídas e administradas pelo DNIT, e um exemplo de infraestrutura pública com pedágios geridos pelo governo é a EGR (Empresa Gaúcha de Rodovias).*

Uma dimensão separada demonstra as diferenças no grau de acesso e na posse dos ativos da infraestrutura.

- *Os ativos da infraestrutura pertencem ao poder público, mas o acesso é concedido ao ator privado sob a forma de um (quase)-monopólio por meio de quantidades ou de concessão garantida; o projeto inicial também poderia ser executado por atores privados, mas o ativo está sob pleno controle do poder público; um exemplo é a Rumo Logística que consiste de quatro concessões ferroviárias no Brasil, que controlam 12.000 km de vias férreas, cerca de 1.000 locomotivas e 27.000 vagões, usados principalmente para o transporte de mercadorias agrícolas e produtos industriais.³³ A empresa*

³² Vale. 2016. 'Railroads' (<http://www.vale.com/brasil/EN/business/logistics/railways/Pages/default.aspx> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

³³ Rumo Logística (homepage) (http://en.rumolog.com/default_eni.asp?idioma=1&conta=46# , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

também controla cerca de 19 milhões de toneladas de guindastes para carregamento no Porto de Santos.³⁴

- *Quando se trata de ativos de projetos greenfield* (ou a expansão dos ativos existentes), as PPPs planejadas para o futuro no setor de infraestrutura logística no Brasil geralmente serão financiadas pelo setor privado (embora empréstimos com juros subsidiados do BNDES sejam usados) e construídas por atores do setor privado. No entanto, a posse do ativo permanecerá com o poder público e o acesso estará aberto a todos os atores do mercado, um exemplo é a Ferrovia EF-170, conhecida como Ferrogrão.

³⁴ Rumo Logística: 'The company' (http://en.rumolog.com/conteudo_eni.asp?idioma=1&tipo=27581&conta=46, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

Tabela 1: Tipologia dos instrumentos regulatórios

<i>Financiamento e desenvolvimento / Acesso e propriedade</i>	Público	Privado
Público	Financiamento, construção e controle público, acesso aberto a todos os atores do mercado; pode envolver a cobrança de taxa de acesso. Exemplo: Rodovia Federal EGR (Empresa Gaúcha de Rodovias) e outras rodovias sob administração do DNIT; aeroportos sob administração da INFRAERO; portos sob a administração da Companhia DOCAS,	Financiamento, construção e controle público, mas o acesso é concedido ao ator privado por meio de um (quase-)monopólio com quantidades e concessão garantidos (a construção inicial também pode ser executada por atores privados, mas o ativo fica sob pleno controle do poder público). Exemplo: Ferrovias Rumo Logística.
Privado	Financiamento e construção parcialmente privados, mas o controle pertence com o poder público e o acesso é aberto a todos os atores do mercado; pode envolver uma concessão. Exemplo: Ferrovias EF-170 (Ferrogrão).	Financiamento e construção privados; controle totalmente privado e monopólio de acesso. Exemplo: Rede ferroviária controlada pela VALE S.A.

3. Desenvolvimento do marco regulatório e reforma recente

O Brasil enfrentou debates consideráveis sobre a função da regulação econômica desde meados da década de 1990, após a criação dos reguladores econômicos. Desde então, há preocupações sobre a coordenação de agências dispersas do centro e ansiedades sobre a intervenção indevida no processo decisório das agências. Há iniciativas de alto nível para melhorar a capacidade regulatória, como o programa PRO-REG. Em geral, a ascensão do “estado regulatório” no Brasil está associada a uma série de debates sobre política econômica. Nesta seção, trazemos um breve resumo da trajetória dos diferentes setores no Brasil. Nossa discussão concentra-se no período a partir de 1990 e destaca, em particular, as alterações mais recentes, ou seja, a criação do programa de PPI em meados de 2016.³⁵

3.1. Desenvolvimento do marco regulatório a partir de meados da década de 1990

O desenvolvimento do marco regulatório mais abrangente para a logística e para a infraestrutura logística, desde meados da década de 1990, pode ser dividido em três fases (veja a Tabela 2). Algumas mudanças importantes na ênfase ocorreram em 2016, após a posse do Presidente Temer. Especificamente, a criação do Programa de Parceria de Investimentos (PPI) obteve grande destaque político e, supostamente, marcou a mudança para um regime “favorável ao mercado”. Inicialmente, o cargo de Secretário Especial da Presidência foi criado para coordenar o PPI (uma nomeação de nível não-ministerial). Em fevereiro de 2017, a Medida Provisória 768/2017 criou a Secretaria-Geral da Presidência (uma nomeação de nível ministerial). A Secretaria do PPI funcionaria sob esta nova autoridade.

³⁵ Amann, E., W. Baer, T. Trebat and J. Villa (2014): ‘Infrastructure and its role in Brazil’s development process’, IRIBA Working Paper 10, Manchester: International Research Initiative on Brazil and Africa, University of Manchester; pp. 4-7.

1ª Geração	
1995 – 1998	<p><i>Tipo de regulação:</i> econômica</p> <p><i>Motivação:</i> privatização das empresas de eletricidade, gás e saneamento e liberalização dos setores de infraestrutura</p> <p><i>Novos reguladores independentes:</i> ANP, Anatel e Aneel</p>
2ª Geração	
1998 – 2001	<p><i>Tipo de regulação:</i> social e econômica</p> <p><i>Motivação:</i> liberalização, controle e gestão de risco na área social e ambiental, e proteção dos direitos democráticos</p> <p><i>Novos reguladores independentes:</i> Anvisa, ANA, ANS e Ancine</p>
3ª Geração	
2001 –	<p><i>Tipo de regulação:</i> econômica</p> <p><i>Motivação:</i> liberalização das empresas de eletricidade, gás e saneamento e dos serviços de infraestrutura</p> <p><i>Novos reguladores independentes:</i> ANTT, Antaq e Anac</p>

Tabela 2: As fases de desenvolvimento das principais agências reguladoras independentes federais brasileiras relevantes para o setor de logística; fonte: Cunha and Rodrigo (2013), p. 6³⁶

A responsabilidade de desenvolvimento do marco regulatório brasileiro relativo ao setor de logística é compartilhada entre a ANTT (transportes terrestres), no nível federal, e a ANTAQ (transporte hídrico), junto com outras agências reguladoras. As responsabilidades dos reguladores estaduais variam entre estados diferentes.

Estudos sobre a governança regulatória realizados por organizações internacionais destacam semelhanças entre as agências brasileiras. Por exemplo, de acordo com o Banco Mundial³⁷, o nível de governança regulatória – medido por um índice de regulação (RGI-83), que inclui medidas sobre autonomia, decisão, instrumentos de decisão e responsabilização das entidades reguladoras e dos arranjos institucionais – é praticamente idêntico entre diferentes reguladores brasileiros. No entanto, há variações entre diferentes

³⁶ Cunha, BQ and Rodrigo, D (2013): Assessing Regulatory Governance and Patterns of Regulatory Reform in Brazil. I Paper dell'Osservatorio, n. 4, pp. 1–31, 2013, disponível em: http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/10/OsservAIR_QueirozCunha-Rodrigo_RegulatoryGovernanceBrazil_P4-2013.pdf

³⁷ Correa, P., C. Pereira, B. Mueller and M. Melo. (2006): 'Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators'. Washington DC: The World Bank Group.

dimensões de governança regulatória. Por exemplo, a responsabilização e a independência parecem estar mais desenvolvidas em comparação com outros instrumentos regulatórios (por exemplo: ferramentas regulatórias) e procedimentos de decisão (por exemplo: os relacionados à redução da discricionariedade). Ao longo do tempo, esses indicadores apontam para um desenvolvimento nas provisões formais (como a autonomia política e financeira). No entanto, as alterações formais não necessariamente se traduziram em eficácia de governança regulatória *de fato*. Conforme observado, o desenvolvimento da capacidade regulatória não depende tanto da adoção de disposições estatutárias formais, mas do critério de “discricionariedade disciplinada” nas decisões, que, por sua vez, depende de autonomia e recursos.

3.2. Desenvolvimento dos níveis de investimento privado na infraestrutura logística

O Programa Nacional de Desestatização (PND) começou em 1990. Desde então, o investimento privado em infraestrutura logística no Brasil oscilou significativamente nos últimos 25 anos. A primeira fase da privatização ocorreu entre 1990 e 1994, e incluiu a privatização das infraestruturas estatais existentes. Incluiu a RFFSA, que foi privatizada durante a segunda onda de privatizações, entre 1995 e 2002. O PND também incluiu outros modais de transporte, serviços de logística e infraestrutura.³⁸ Durante este período, houve um aumento significativo do investimento privado em rodovias, conforme as concessões eram concedidas. O investimento em portos aumentou após 1996, seguindo a implementação da Lei de Modernização dos Portos, que concedeu aos estados e aos municípios a autoridade para explorar os portos públicos.³⁹ O volume de investimento privado em infraestrutura como percentagem do PIB atingiu o pico em 1997, com 1,8% do PIB. Naquela época, este nível era semelhante ao do Chile (1,6%) e superior ao da Argentina e do México (0,1% e 0,2%, respectivamente).⁴⁰

Os níveis de investimento em rodovias, ferrovias e portos subiram e caíram quase que simultaneamente, refletindo as mudanças nas ênfases políticas gerais.⁴¹ Entre 1998 e 2007, o investimento privado em

³⁸ BNDES (2002): ‘Privatization in Brazil: 1990–1994, 1995–2002’, São Paulo: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_en/Galerias/Download/studies/priv_brazil.pdf), acessado em 13 de fevereiro de 2017).

³⁹ A lei foi aprovada pelo Congresso em 1993, mas só entrou em vigor em 1996, após a assinatura do Decreto nº 1.886 (29 de abril de 1996); World Bank (2010): ‘Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps’, Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁴⁰ PIB com preços constantes <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>

⁴¹ World Bank (2010): ‘Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps’, Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) acessado em 13 de fevereiro de 2017).

rodovias permaneceu baixo. Durante esse período, por dois anos, não houve nenhum tipo de investimento privado. Padrões de flutuação semelhantes também foram observados em outros países sul-americanos; no Chile, por exemplo, o investimento privado saltou de 0,2% do PIB, em 2000, para 3,4% em 2001, com subsequente queda para 0,02% em 2003.

A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, marcou um novo período no regime de concessões. O investimento privado em rodovias ultrapassou os níveis de 1990. O investimento privado em portos também aumentou, mas manteve-se abaixo do pico de 1997. Em 2012, o Programa de Investimento em Logística (PIL) foi lançado. O PIL observou aumentos consideráveis nas concessões de rodovias. No caso do investimento em ferrovias, em contraste, o PIL não teve efeito significativo em nível nacional.⁴² Após a recessão de 2014, o investimento caiu para níveis anteriores aos de 2007 (aproximadamente), enquanto outros países latino-americanos mantiveram um fluxo de investimento mais constante (por exemplo: o investimento do México oscilou entre US\$750 milhões e US\$3 bilhões desde 2008).

Programas de Infraestrutura do Brasil 2007-Presente

Conforme observado, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007. O objetivo central era incentivar o desenvolvimento por meio de investimentos em infraestrutura. A primeira fase do PAC (2007-2010) chegou a R\$104,4 bilhões de um total de R\$503,9 bilhões para investimento em logística. Embora popular, apenas 50% dos gastos planejados na área de logística foram executados. Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu que, na conclusão do programa, apenas 2.962 de 13.653 projetos foram concluídos. Representou um total de 16,14% dos gastos antecipados.⁴³

O programa foi renovado com maiores compromissos de financiamento em 2011. Os níveis de investimento subiram para R\$958,9 bilhões entre 2011-2014. Nesta segunda fase do PAC (PAC 2), o financiamento para projetos de transporte foi estimado em R\$104,5 bilhões, praticamente o dobro do investimento executado durante o PAC 1. Este programa foi executado junto com o Programa de Investimento em Logística (PIL) que procurou incentivar os investimentos do setor privado em infraestrutura por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e programas de privatização.

Ao contrário do PAC 1 e 2, o PIL se concentrou inteiramente em investimentos de logística. O compromisso financeiro totalizou R\$133 bilhões. Este programa não cumpriu os objetivos.⁴⁴ Seis trechos rodoviários foram leiloados em vez dos nove pretendidos. Apesar do objetivo de construir a 10.000 km de

⁴² Globo.com. 2015. 'Governo anuncia novas concessões e prevê investimentos de R\$198,4 bi.' 9 June (<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/nova-fase-de-programa-preve-r-1984-bilhoes-para-infraestrutura.html> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁴³ TCU (Tribunal de Contas da União/Federal Court of Accounts). 2012. 'Relatório' (http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120528/AC_1234_19_12_P.doc , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁴⁴ Muniz, M. (2016): Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Casa Civil and speaker at the International Seminar: Distributing Infrastructure Investments in Brazil and Latin America in 2016 on The Vision of Engineering, 29 March 2016 (<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/abce-29032016.pdf> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

ferrovias, nenhum quilômetro foi realmente construído. Também não houve nenhum investimento em novos portos. Além disso, as concessões rodoviárias foram leiloadas sob um sistema de leilão que incentivava “baixos lances” pelos licitantes, forçando o BNDES a conceder grandes financiamentos para viabilizar os projetos.

Em resposta, o PIL 2 foi anunciado em 2015, com um orçamento adicional de R\$69,2 bilhões para 2015-2018. O PIL 2 também continha mudanças políticas consideráveis. Por exemplo, o desenho do leilão das rodovias com pedágio agora exigia que a licitação fosse alocada para o licitante que oferecesse o pagamento mais alto para o governo. Isso contrastava com o PIL 1 no qual a concessão era alocada para a oferta que pedia o pedágio mais baixo. Foram feitas alterações semelhantes nos critérios de leilão de outros setores de logística, especialmente para as concessões ferroviárias. O financiamento concedido pelo BNDES foi reduzido, incentivando maior participação do capital privado.⁴⁵

Após a mudança de governo, em maio de 2016, o PAC 2 e PIL 2 foram eliminados. Criou-se o novo Programa de Parceria de Investimentos (PPI). Conforme discutido em mais detalhes abaixo, o objetivo do PPI era sinalizar uma política de infraestrutura mais favorável ao mercado, que se destinava a abrir o mercado de concessões para novos concorrentes, incentivando níveis mais elevados de investimento privado que, por sua vez, contribuiriam para a redução da dívida do governo.

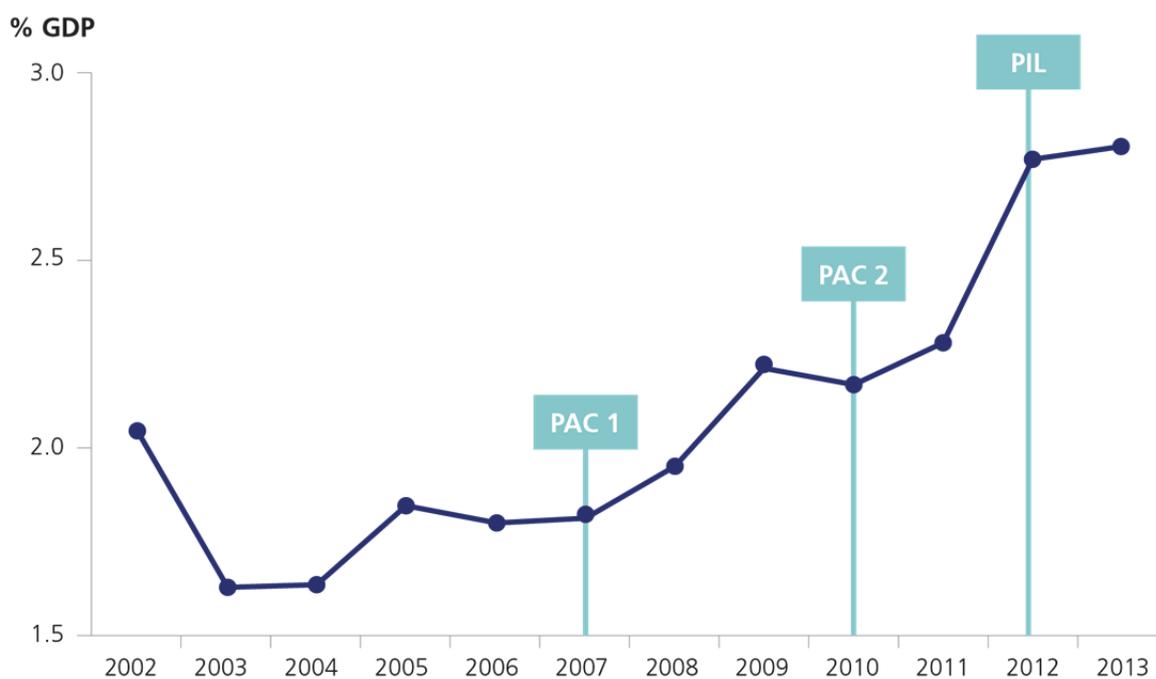


Figura 1: Investimento em infraestrutura como percentual do PIB; Ministério da Fazenda (2015)⁴⁶

⁴⁵ Globo.com (2012): ‘PAC: Só uma de cada cinco obras ficou pronta na gestão Lula.’ Globo.com, 25 May (<http://oglobo.globo.com/economia/pac-so-uma-de-cada-cinco-obras-ficou-pronta-na-gestao-lula-5029761> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁴⁶ Ministry of Finance (2015): ‘Brazil develops infrastructure projects as global asset class’, Brazil Infrastructure, 1 (2) (http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-e-infraestrutura/infraestrutura-brasil/arquivos/brazilinfrastructure_edicao2_2015.pdf , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

PAC 1

- Implementado em 2007 pelo Presidente Lula
- R\$503,9 bilhões comprometidos entre 2007 e 2010
- Apenas R\$395,8 bilhões de gastos executados (cerca de 60% das despesas planejadas)
- No setor de logística, apenas 50% da despesa prevista foi executada (R\$52,3 do investimento prometido de R\$104,4)
- O TCU afirma que exceto a habitação, apenas 2.947 de 13.653 projetos incluídos no PAC foram concluídos no final do governo Lula, que era o prazo final para o PAC 1
- Foi um plano muito popular, apesar do baixo nível de conclusão, pois os projetos não associados à logística do PAC tiveram grande sucesso, por exemplo: a expansão da rede de eletricidade
-

PAC 2

- Versão renovada do PAC 1, implementada em 2011 pelo governo Dilma Rousseff com aumento do financiamento
- R\$958,9 bilhões era o montante total de investimentos previstos para os anos 2011 a 2014
- O financiamento para o transporte foi de R\$104,5 bilhões, praticamente o dobro do executado no PAC 1
- Altamente criticado por ter começado antes do PAC 1 ser concluído
- Foi desmantelado em 2016 por Michel Temer, após ele assumir o poder

Tabela 3: Resumo do PAC 1 e 2

PIL 1

- Iniciado em 2012. Destinados a investimentos de R\$133 bilhões em rodovias e ferrovias – diferente do PAC, não contribui para projetos sociais e tem enfoque em logística
- 6 de 9 rodovias planejadas seções foram leiloadas, nenhum projeto de ferrovia e nenhum projeto de porto teve início.
- O programa foi criado com concessões e PPPs
- Para as rodovias, o lance de alocação baseava-se na menor taxa de pedágio, levando a “baixos lances”
- As ferrovias (com planejamento para a construção de 10.000km) foram leiloadas para empresas privadas construírem e fazerem a manutenção de ferrovias, e a estatal VALEC compraria toda a capacidade e a venderia para evitar a criação de um monopólio
- A maioria dos financiamentos foram empréstimos do BNDES para empresas privadas com baixo nível de financiamento privado do mercado de capitais

PIL 2

-
- Anunciado em 2015 com R\$69,2 bilhões de investimento planejado para 2015-2018, com um adicional de R\$129,2 bilhões planejados pela duração dos contratos de concessão emitidos (até 30 anos)
 - O leilão de concessões de rodovias foi alterado para o modelo de maior lance, ou seja, a empresa que pagasse mais ao governo ganharia o contrato
 - Com as mudanças na construção, tornou-se possível ganhar um leilão com subsídios mais altos, menor investimento e “partilha”
 - Planejado para arrendar 50 áreas para movimentação de carga nos portos públicos e conceder 63 licenças para construção de portos privados
 - O BNDES reduziu os valores de financiamento com juros subsidiados para até 45% para o transporte ferroviário e até 35% para os portos; o financiamento para ferrovias aumentou para 70% devido ao baixo interesse do setor privado.
 - O PIL 2 também foi desmantelado por Michel Temer, pois alguns projetos não conseguiram formar parcerias

Tabela 4: Resumo do PIL 1 e 2

3.3. Programa de Parceria de Investimentos (PPI)

Grandes mudanças na ênfase política e nos arranjos institucionais associados à infraestrutura logística foram introduzidas em junho de 2016. A Presidência da República emitiu a Medida Provisória 727/2016 definindo a base formal do Programa de Parceria de Investimentos (PPI). A intenção do PPI era estabelecer um regime que aumentasse o investimento privado em projetos de infraestrutura, especialmente por meio de parcerias público-privadas (PPPs). O PPI também visava reorganizar os processos de decisão. A Medida Provisória 727/2016 foi aprovada pelo Congresso (13.334/2016) em setembro de 2016. Ela foi posteriormente alterada pela Medida Provisória 768/2017. Outras mudanças significativas foram introduzidas pela Medida Provisória 752, aprovada pelo Congresso em novembro de 2016.

O PPI visava endereçar alguns aspectos fundamentais da governança regulatória:⁴⁷

- **Estabeleceu novos arranjos institucionais:** Dois novos órgãos foram criados, cuja responsabilidade principal é orientar a Presidência sobre novas parcerias entre investidores privados e o Estado: (1) o Conselho do PPI, composto do Secretário Executivo, o Ministro da Casa Civil, o BNDES, a CAIXA e o Banco do Brasil e os Ministérios do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, das Minas e Energia e o Ministério dos Transportes, e (2) o Secretário

⁴⁷ Campos Mello Advogados (2016): ‘Brazilian President issues Provisional Measure creating a New Program for Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects’ (<http://www.camposmello.adv.br/en/news-resources/resources/Brazilian-President-issues-Provisional-Measure-creating-a-New-Program-for-Public-Private-Partnerships-in-Infrastructure-Projects.html>), acessado em 13 de fevereiro de 2017).

Executivo de PPI, cujo papel era atuar como o consultor técnico do Conselho. O Secretário Executivo era responsável por: (i) a padronização das regras, (ii) coletar as informações, (iii) monitoramento da modelagem e a execução das parcerias, e (iv) harmonização e integração das atividades das entidades reguladoras. O objetivo desses dois órgãos era desenvolver o papel central do PPI na infraestrutura logística e desempenhar a função de coordenação, ou seja, um papel orientador, em função da dispersão de responsabilidades.

- **Estabeleceu princípios orientadores para projetos PPI:** A garantia da estabilidade (Art. 2º, Item IV da Lei 13.334/2016) e “garantia de segurança jurídica” (Art. 3º, Item III da Lei 13.334/2016) são elementos fundamentais da nova disposição. Esses elementos procuraram melhorar a falta de confiança dos atores privados em relação às disposições regulatórias e contratuais. O papel do Estado deveria se limitar à regulação e à provisão de crédito, deixando a gestão operacional sob a responsabilidade do setor privado. O papel do BNDES foi reforçado com o envolvimento no desenho do projeto (por meio do FAEP, Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias), embora o envolvimento financeiro do banco deveria ser reduzido. Por conseguinte, o BNDES continuou fornecendo recursos financeiros para os investidores privados, mas com envolvimento na provisão de capacidade técnica.
- **Facilitação da “burocracia”:** O PPI visava remover a “burocracia”, melhorando a transparência e a estabilidade de acordos entre atores públicos e privados. O PPI também procurava incentivar a uniformidade nos requisitos administrativos (licenças, autorizações e concessões).

O PPI foi um tentativa de resolver os desafios da governança regulatória (veja o próximo capítulo). Sobretudo, procurava sinalizar uma abertura para “novos” investidores privados. O papel central do PPI no contexto do investimento em infraestruturas logísticas ficou evidente devido à natureza proativa com a qual as decisões foram tomadas durante o segundo semestre de 2016. Por exemplo, envolveu decisões destacando uma série de projetos de alta prioridade, a renegociação de concessões no setor ferroviário e o atraso das concessões no setor portuário.

Além disso, a Medida Provisória 752, de novembro de 2016, estabeleceu novos incentivos para direcionar a rescisão e a renovação de concessões. A medida enfatizou a importância da credibilidade e da estabilidade. Em termos de rescisão contratual, o principal problema era a definição de parâmetros para o retorno das concessões. Quando as concessões precisavam ser leiloadas novamente, as concessionárias anteriores eram impedidas de participar do leilão, exceto quando sua participação em um consórcio era inferior a 20%. Nas renovações antecipadas, a medida oferecia parâmetros de renegociação contratual (caso as concessões demonstrassem apenas 50-90% do desempenho esperado). As renovações antecipadas estavam sujeitas a consulta e medidas de desempenho. Finalmente, a Medida Provisória também

introduziu mecanismos alternativos de resolução de litígios para reduzir a probabilidade de processos judiciais dispendiosos.

Em conjunto, o PPI e as medidas de apoio (como a Medida Provisória 752/2016) visavam resolver as deficiências diagnosticadas nas concessões existentes. O PPI sinalizou uma forte ênfase na estabilidade e na credibilidade, supostamente reduzindo o escopo de “microgerenciamento” político e abordando os incentivos perversos que incentivavam o “oportunismo” praticado pelas concessionárias no passado. Conforme discutido, os arranjos institucionais foram fundamentados em experiências anteriores, e não havia certeza se o PPI seria diferente de programas passados. Estas questões serão discutidas no próximo capítulo.

4. Governança regulatória

O objetivo de melhorar a infraestrutura no Brasil foi impedido por uma série de obstáculos, desde efeitos provocados por legados anteriores até as características do sistema político que, durante a redação deste relatório (entre 2016 e 2017), passava por um período de turbulência, envolvendo figuras políticas e relações interinstitucionais. Mudanças recentes, como as ilustradas no capítulo anterior, visavam resolver alguns dos problemas que impediam a atração de investimentos para aumentar a capacidade. No entanto, elas só abordaram os principais desafios até certo ponto. O desafio central enfrentado pelo Brasil no desenvolvimento de capacidade para atrair investimentos em infraestrutura logística e para se beneficiar dessas melhorias de capacidade, de forma sustentável, é desenvolver a capacitação e a governança regulatória. Este capítulo concentra-se na governança regulatória especificamente. O próximo capítulo lida com capacidade regulatória.

Conforme observado, os principais desafios da governança regulatória podem ser divididos em quatro dimensões associadas ao desenho do marco regulatório. Em conjunto, as respostas a esses desafios afetam a confiança no investimento em infraestruturas.

- A. O desafio do processo de decisão: a alocação das responsabilidades globais no processo de decisão das questões associadas ao desenho do marco regulatório
- B. O desafio do compromisso: a capacidade de superar problemas na inconsistência dos prazos
- C. O desafio da agência: a capacidade de evitar a discricionariedade por parte das agências reguladoras além da intenção inicial
- D. O desafio da incerteza: a capacidade para resolver alterações subjacentes que afetam o fluxo de benefícios e os custos em distritos diferentes.

Com relação aos *desafios do processo de decisão*, os investimentos em infraestrutura logística no Brasil, tradicionalmente, sofreram com a dispersão das responsabilidades, levando a uma confusão geral entre investidores privados e outros intervenientes sobre “quem” está no comando. As tentativas anteriores de coordenação centralizada dos projetos, envolvendo o governo federal, levaram a acusações de desvio dos

objetivos, excesso de centralização e microgerenciamento. A tentativa mais recente de introduzir a coordenação e o controle geral dos objetivos se materializou, conforme observado, na criação da Secretaria do PPI ligada diretamente à Presidência. A Secretaria executava três tarefas principais: a) coordenar e liderar a atração do interesse de investidores, reunindo diferentes departamentos ministeriais, b) desenvolvimento do desenho da concessão, e c) atrair o interesse do investidor (privado). Politicamente, o PPI estava diretamente sob a atenção presidencial; o Presidente da República era o Presidente do Conselho do PPI. As ambições do PPI assemelhava-se às tentativas anteriores exercidas pelos governos federais de desenvolver uma direção centralizada em função da difusão das responsabilidades. No entanto, uma diferença fundamental era o compromisso explícito de promover “nova” concorrência e o investimento privado em infraestruturas logísticas. O PPI deveria se transformar em uma agência de “certificação” para as concessões estaduais.

O papel do PPI foi afetado por numerosas interpretações sobre sua função dentro do executivo federal.⁴⁸ Para alguns, o PPI era uma unidade de coordenação central, que exercia uma função de contestação para os planos ministeriais para as novas concessões ou revisões de concessões, e promovia oportunidades de investimento. Para outros, era uma unidade central que desenvolvia a capacitação para o desenho e o monitoramento de projetos com o intuito de marginalizar os ministérios e as agências reguladoras. Também havia diferenças de opinião sobre a divisão adequada de responsabilidades em relação ao desenho da concessão entre os ministérios, as agências reguladoras e o PPI.

Durante a redação deste relatório, verificamos que devido ao interesse presidencial, a maioria dos entrevistados indicou que a coordenação entre os ministérios envolvidos e o PPI funcionava satisfatoriamente. No entanto, havia alguns desafios significativos adiante. Em primeiro lugar, a ausência de um plano integrado de infraestrutura nacional significava que a priorização de projetos continuava sendo prejudicada. Eles também expressaram a necessidade de se considerar os planos regionais de desenvolvimento mais abrangentes como parte do planejamento de infraestrutura. De fato, a priorização entre projetos provavelmente ocorria como parte da atividade do PPI de vetar as propostas ministeriais e de selecionar os projetos prioritários. No entanto, havia dúvidas sobre os tipos de projetos e a finalidade estratégica destes. Os observadores expressaram uma crítica geral sobre a qualidade de projetos que eram normalmente aprovados. Além disso, havia indícios de que os ministérios em questão estariam reciclando

⁴⁸ Consulte a Medida Provisória 768 de Fevereiro de 2017 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

projetos antigos que estavam engavetados nos ministérios. E a finalidade estratégica real do PPI não estava claramente definida. Para alguns, o objetivo central era o desenvolvimento econômico, para outros era a geração de receita. Simultaneamente, também havia dúvidas sobre a estratégia adequada, por exemplo: se “ganhos rápidos” deveriam ajudar as trajetórias de reforço, ou ainda, se opções estratégicas de longo prazo eram necessárias, possivelmente atrasando o desenvolvimento de diferentes concessões.

Entretanto, os custos associados ao processo de decisão não estão apenas relacionados aos arranjos no nível do governo federal. Ouvimos opiniões divergentes sobre as prioridades de desenvolvimento de infraestrutura entre os estados, e entre os estados e o governo federal. Por exemplo, uma indústria estratégica em um determinado estado precisa de uma conexão rodoviária ou ferroviária, que passa por outro estado, para chegar a um porto e despachar a carga. Para o estado vizinho, o benefício deste investimento talvez não seja óbvio e, por isso, com base nos mecanismos atuais de governança, talvez haja poucos incentivos para facilitar a construção desta infraestrutura. Além disso, nossas entrevistas sugeriram que regimes fiscais estatais diferentes desincentivam o investimento.

Em geral, os entrevistados expressaram um sentimento geral de preocupação com a aversão ao risco, que é exacerbada pelo medo de investigações subsequentes pelo TCU ou por outros órgãos de fiscalização. Em parte, todos concordaram que era importante colocar ênfase na avaliação e na prestação de contas, especialmente em vista dos desafios contemporâneos enfrentados pelo sistema político brasileiro. Em parte, os entrevistados também expressaram preocupação com o impacto nas decisões, especialmente em relação a possíveis implicações nas investigações do TCU. A presença do TCU, em parte, era vista como positiva no processo de decisões. Mencionou-se também que a ameaça de investigações pelo TCU aumentaria a aversão ao risco durante o processo de decisões: Não seria inteligente se comprometer com decisões que, posteriormente, poderiam ser revistas pelo TCU ou por algum processo judicial. Uma segunda colocação foi a menção da independência institucional do TCU. Em geral, o envolvimento do TCU foi considerado desejável no início das discussões sobre o desenvolvimento da concessão para aprimorar a qualidade do processo de decisão global. Este envolvimento mais imediato contava com a participação dos funcionários cedidos. Alguns entrevistados mencionaram que esta metodologia era arriscada para a reputação do TCU, em função do papel constitucional deste como órgão de fiscalização.

Uma solução organizacional para os altos custos do processo de decisão, levando em conta a fragmentação organizacional e jurisdicional, seria tratar cada concessão como uma “unidade de propósito específico” que seria promovida por um único “concedente”, o PPI. O conceito de Sociedade de Propósito Específico

(SPE) já foi testado em vários contextos internacionais. No Brasil, seria necessário harmonizar a tributação para os investimentos envolvendo vários estados e promover o projeto como uma "ilha de excelência" que, em última análise, ofereceria incentivos para que os atores do governo criassem concessões similares.

A redução da complexidade por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs) é inerentemente atraente. No entanto, inevitavelmente haveria problemas em função da complexidade da política jurisdicional brasileira. E também geraria problemas políticos diferentes. As Sociedades de Propósito Específico (SPE) apresentam alta capacidade administrativa, mas podem se distanciar do restante da administração. O aprendizado desenvolvido por uma Sociedades de Propósito Específico (SPE) talvez não seja difundido para outras áreas administrativas ou para outras sociedades específicas. As experiências da Europa Central e Oriental sugerem que as Sociedades de Propósito Específico (SPEs), criadas para facilitar a integração na União Europeia, não melhoraram a capacidade geral administrativa do governo no longo prazo. Isso ocorreu porque essas sociedades existem por um tempo limitado e para uma finalidade específica. Os funcionários mudam de emprego, muitas vezes deixando o funcionalismo público. E houve pouca transferência de conhecimento ou intercâmbio.

Dentre os dispositivos alternativos de apoio à redução de custos do processo de decisão estaria a adoção de marcos decisórios protocolados (os chamados protocolos de coordenação ou cooperação), que estabeleceriam um entendimento mútuo sobre as funções e as responsabilidades entre os atores. Esses protocolos, no entanto, precisariam abordar as preocupações existentes entre os atores, especialmente no que tange ao relacionamento entre a Casa Civil, os ministérios e as agências.

Com relação aos *custos contratuais*, a situação de instabilidade provavelmente continuará no futuro. O nível atual de instabilidade política é extraordinário (mesmo para o Brasil), mas mesmo em períodos menos turbulentos, a instabilidade política em nível ministerial, especificamente, levantou questões sobre a consistência da configuração da prioridade política. Simultaneamente, a necessidade de investimentos em infraestrutura, especialmente na área de logística, é uma questão que não parecia causar grandes diferenças partidárias, embora haja diferenças em relação ao grau de dependência de investimentos privados e estrangeiros. O grau de consenso ficou evidente com a ausência de mudanças nos projetos prioritários que foram apresentados. Em paralelo, identificamos um consenso generalizado indicando que os programas anteriores tentaram microgerenciar as concessões devido a interesses presidenciais. Não se deve negar, contudo, a legitimidade política das prioridades da Presidência, mas as experiências anteriores mostraram-se problemáticas na promoção de um processo de decisão autônomo e responsável.

Um dos principais problemas associados ao comprometimento é a falta de capacidade organizacional em nível ministerial. Embora haja uma considerável capacidade estratégica na Casa Civil, nas agências reguladoras (em grau variável) e no TCU, identificou-se que há falta de capacidade nos ministérios em vários âmbitos. Um dos problemas é a falta de capacidade estratégica para distinguir entre as prioridades de investimento no longo prazo e a conveniência política. Outro é a falta de memória institucional por causa da mudança dos cargos políticos. Em geral, os ministérios possuem capacidade técnica e memória institucional em nível individual, mas as contínuas mudanças no quadro de funcionários reduzem a capacidade organizacional. A adoção do cargo de Analista de Infraestrutura foi uma medida introduzida para reduzir a deficiência na capacidade. Embora essas medidas resolvam parcialmente a capacitação dos funcionários, elas não conseguiram resolver os problemas organizacionais mais abrangentes. O desafio para os ministérios é desenvolver a capacitação organizacional refletida na presença de conhecimento individual. Além disso, a redução da complexidade administrativa para que os ministérios recrutem funcionários de agências reguladoras pode melhorar a capacidade ministerial. Finalmente, conforme discutido anteriormente, a instabilidade política e econômica também pode levar a um grau de inércia política no qual os decisores adiam a decisão para esperar por novos desenvolvimentos ou são desincentivados a tomar decisões em função de fatores sistêmicos existentes (por exemplo: o grande risco de revisão pelo Ministério Público em relação a grandes decisões de investimento).

Uma perspectiva política de curto-prazo provavelmente favoreceria uma estratégia de “vitória rápida” (que parece conveniente durante os períodos de austeridade orçamentária), em vez de favorecer uma estratégia de longo prazo. Portanto, é importante desenvolver metodologias baseadas nas principais opções de projeto para reforçar os mecanismos de feedback sobre o desenho da concessão e sobre o planejamento global da infraestrutura logística. Essa metodologia sempre será contestada por processos políticos que visam introduzir medidas de curto prazo e particularistas nos processos legislativos (chamados de *jabutis*).

Uma opção para desenvolver o pensamento estratégico no governo seria criar uma “Comissão de Infraestrutura”. O exemplo da *UK Infrastructure Commission* (Comissão de Infraestrutura do Reino Unido) foi mencionado por vários entrevistados como uma opção desejável para o Brasil. Em função do número de organizações envolvidas na infraestrutura logística, a ideia de sugerir outro órgão parece problemática. O PPI poderia desempenhar esse papel, mas isso significaria aumentar o número de funcionários, replicando tentativas anteriores de planejamento de infraestrutura logística (no âmbito do PIL) que foram consideradas como um fracasso. A criação de uma comissão estratégica exigiria a

combinação de competências existentes entre departamentos e agências subordinadas. A definição de prioridades estratégicas poderia ser uma etapa separada do desenho das concessões (por agências reguladoras) e da promoção global do investimento (pelo PPI), sendo apoiada por outros ministérios envolvidos, nomeadamente: os ministérios do Planeamento, da Fazenda e dos Transportes. Em geral, a experiência internacional destaca os problemas associados à criação de unidades incumbidas de criar perspectivas “estratégicas” e de “longo prazo”. Os problemas e as prioridades de curto prazo geralmente conseguem desviar a atenção das considerações de longo prazo (Boston 2017).⁴⁹

O exemplo da *UK Infrastructure Commission* oferece perspectivas importantes. Foi uma tentativa de separar o planeamento da infraestrutura estratégica de longo prazo do inevitável ciclo político de curto prazo. Foi uma tentativa de proporcionar segurança aos investidores no longo prazo. No entanto, é importante observar que várias entidades já desempenharam esse papel no Reino Unido ao longo dos anos. Embora os decisores políticos vejam claramente a necessidade de executar o planeamento estratégico de longo prazo, ao longo de governos diferentes, a interpretação específica da configuração institucional necessária varia entre governos. Essa questão gera preocupações em relação ao compromisso e à consistência no longo prazo. A presença de uma comissão supostamente autônoma não remove a saliência política das decisões sobre a concessão.

Com relação aos *custos da agência*, houve preocupações consideráveis sobre o papel das agências reguladoras no processo de desenho e fiscalização das concessões. Para alguns, seria desejável separar a responsabilidade global sobre o desenho das concessões (realizado pelos ministérios) da fiscalização (executada pelas agências reguladoras). Para outros, os ministérios não tinham capacidade de desenhar as concessões adequadamente. Observou-se que a fiscalização das concessões requer compreensão e envolvimento durante a fase inicial de desenho da concessão. Em geral, é possível argumentar que as agências reguladoras eram confrontadas por dois “mestres”, ou seja, a Casa Civil e o ministério setorial. Isso gerou preocupações sobre o papel adequado das agências no processo de decisões do PPI, atualmente, elas têm o direito de participar (sem direito a voto). Outros, em contrapartida, defenderam que os ministérios deveriam “assinar” concessões para assumir a responsabilidade pela natureza dos contratos de concessão.

⁴⁹ Boston, J (2017) *Governing for the Future*, Bingley, Emerald.

Qualquer relacionamento entre o ministério e agência reguladora levanta questões sobre a distância adequada entre essas organizações. As agências são acusadas de “irem além” da sua função, enfocando no conveniente, em vez do importante, ou ainda, de se aproximarem muito dos interesses da indústria. Já os ministérios são acusados de aversão ao risco (e negação de culpa), negligenciando as agências, ou ainda, microgerenciando ou “micro” supervisionando as tendências (veja o exemplo de Bossert et al, 2000). A ausência de boas medidas de implementação pode ser explicada por várias razões, tais como os incentivos do agente, a capacidade ou a assimetria de informação. Os incentivos, nesse caso, se referem à prestação de contas entre o regulador e o governo federal, um marco político claro ou independência financeira ou estabilidade para o regulador prestar serviços de boa qualidade. Uma mudança nas relações de prestação de contas pode melhorar a ênfase na forma como o governo federal gerencia terceiros com eficácia (por exemplo: gestão de desempenho). No Brasil, há debates sobre a qualidade das decisões regulatórias desde o início dos anos 2000. Os entrevistados expressaram opiniões claras sobre a qualidade de diferentes reguladores em relação ao grau de politização e às decisões técnicas destes. Para alguns, os reguladores precisavam de reforço para conseguir mais autonomia. Para outros, os reguladores precisavam de reforço no controle (procedimentos) para garantir que haja um processo de decisão consistente (também houve discussões sobre quais agências eram primeiramente responsáveis). A ideal seria encontrar um equilíbrio entre apoiar a autonomia e a capacidade dos reguladores para que forneçam serviços de alta qualidade e fazer com que assumam responsabilidade. Os arranjos existentes no Brasil enfrentam problemas em ambas as áreas.

A capacidade de monitorar os contratos de concessão é fundamental para o sucesso do desenvolvimento da infraestrutura. As experiências anteriores sugerem que as concessionárias atuavam de forma “oportunista”: com lances excessivamente altos que refletiam a falta de compromisso com os termos da concessão, pois a renegociação para obter condições mais favoráveis era vista como parte inevitável da gestão da concessão. É fundamental oferecer flexibilidade e compromisso para se desenvolver uma metodologia mais estruturada. Os subsídios da concessão precisam ter “credibilidade” e devem aceitar falhas, com flexibilidade para executar ajustes em função da natureza de longo prazo da concessão e de mudanças inevitáveis no ambiente da concessão. A experiência internacional destacou a dificuldade de execução dos contratos de concessão (e a transferência de risco do governo), especialmente em função do número limitado de atores no mercado.

A aplicação de penalidades sempre foi difícil no Brasil, não só nas infraestruturas logísticas. Embora os reguladores (em todos os setores) diagnostiquem erros e emitam advertências, o pagamento das multas é

altamente problemático, pois as concessionárias entram com recurso em tribunal. Esses processos são extremamente caros para os reguladores, não corrigem os problemas diagnosticados e não oferecem benefícios imediatos para o usuário do “serviço”. A ANEEL tentou resolver esse problema, empregando um modelo de “regulação reativa”.

A Medida Provisória 752 tentou resolver a demora na resolução de conflitos nos tribunais brasileiros, introduzindo os tribunais de arbitragem. A introdução da arbitragem oferece um meio alternativo aos processos judiciais, possivelmente reduzindo a incerteza jurídica. Entretanto, é necessário que todas as partes envolvidas cheguem a um acordo na arbitragem. Além disso, é necessário haver profissionais capacitados para estabelecer esses tribunais de arbitragem. Não ficou claro se havia uma longa tradição desse tipo de tribunal no Brasil para lidar com a infraestrutura logística. Isso coloca em risco a legitimidade do processo decisório da agência reguladora. Existe o risco de se criar um segundo nível de decisões regulamentares se esses tribunais não tiverem recursos e suporte adequados.

Foi dito que as agências reguladoras careciam de instrumentos para resolver as falhas de desempenho, mesmo tendo informação suficiente. Observamos também que os reguladores estavam tentando entender melhor as necessidades dos clientes. No entanto, os esforços para medir a satisfação do cliente ainda são pontuais e a supervisão contínua dependia de recursos financeiros disponíveis (um fator que provavelmente não mudará). As reformas recentes na regulação de concessões enfatizaram as conclusões e os resultados, especialmente na satisfação do usuário. Essa regulação baseada no desempenho parece interessante, mas requer um acordo sobre medidas e tecnologias de medição confiáveis. Levando em conta os recursos limitados das agências, a regulação baseada no desempenho demanda um entendimento inicial entre o concedente e a concessionária em relação aos tipos de medição e seu financiamento.

Há vários instrumentos disponíveis para aumentar a capacidade de fiscalização regulamentar. Um tema central é a governança da agência. Outra iniciativa já existente é a implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR). O discurso no Brasil sobre a AIR vem mudando ao longo da última década. Embora esse instrumento tenha sido criticado inicialmente como uma ferramenta de controle central sobre o processo decisório da agência, com o tempo, ele foi visto como uma ferramenta valiosa para melhorar o processo decisório da agência.

A experiência brasileira e a internacional sugerem que as Análises de Impacto Regulatório (AIRs) “perdem a força” quando se deparam com fortes preferências políticas. As AIRs geralmente demandam tempo e

recursos, e estes desaparecem em face às necessidades organizacionais imediatas, e podem oferecer informações “inconvenientes” sobre os líderes da agência. As AIRs podem melhorar o processo de decisão dentro das agências, mas não devem ser vistas como uma solução universal para melhorar processo de decisão regulatória, especialmente levando em conta as demandas, geralmente obtusas, impostas pelos ministérios nas agências reguladoras.

Durante a redação deste relatório, o Senado aprovou a PLS 52/2013 (PL 6.621/2016) e encaminhou-a para a Câmara dos Deputados. O objetivo deste projeto de lei era melhorar o marco jurídico das agências reguladoras. Ele concedeu uma autonomia considerável às agências reguladoras, concedendo linhas orçamentárias individuais e poder discricionário sobre algumas despesas. O projeto de lei também concedeu poder de fiscalização para o Ministério do Planejamento. Ele visou padronizar o processo de decisão entre as agências reguladoras, fazendo com que as AIRs fossem obrigatórias, aprimorando a divulgação de informações e criando regras para o intercâmbio interinstitucional com o Poder Executivo. É importante ressaltar que o projeto de lei abordou questões de governança da agência, especialmente em relação à nomeação de diretores (a renomeação é proibida). Foi sugerido que qualquer nomeação deva usar uma lista de candidatos pré-selecionados por um órgão apolítico que, posteriormente, seria considerada pelo Presidente e pelo Poder Legislativo. Essa medida reduziria os processos informais de consulta que refletem a necessidade de coligação com o legislativo. A visibilidade desses processos também apresenta efeitos indesejáveis, por exemplo, as sabatinas podem desencorajar possíveis candidatos. No mínimo, a fim de assegurar que os processos de nomeação atraíam candidatos capazes, seria necessário que diferentes partes do governo federal criassem critérios transparentes para avaliar a qualidade dos candidatos.

Conforme observado, levando em conta as investigações sobre a integridade das decisões passadas, houve demandas para que o processo de decisão tivesse uma fiscalização externa. Assim como em outras áreas de decisões do governo, o papel do TCU tornou-se cada vez mais proeminente nas decisões sobre infraestruturas logísticas. O TCU tornou-se, cada vez mais, um “meta-regulador” na contestação das decisões regulatórias. Este papel é, por vezes, considerado problemático, pois as opiniões do TCU não refletiam o ambiente de decisão regulatória e se concentravam especificamente no “custo-benefício”. Em paralelo, o TCU também se transformou em um “amigo” ao apoiar (ou “proteger”) as decisões técnicas contra as demandas politicamente orientadas. Considera-se que o TCU possui mais capacidade do que as agências reguladoras. No entanto, embora o papel de “meta-regulador” (voluntário ou involuntário) do

TCU ofereça conhecimento técnico adicional e consistência no processo de decisão, esse papel não se encaixa adequadamente na jurisdição geral do TCU.

Iniciativas anteriores executadas para melhorar a qualidade do processo de decisão regulatória no Brasil, especialmente o PRO-REG, organizado no âmbito da Casa Civil, foram vistas como úteis para o fortalecimento da construção de capacidade e para identificar e difundir práticas inteligentes. No entanto, o PRO-REG também foi criticado por focar nas prioridades presidenciais, em vez de se concentrar na construção de capacidade institucional mais ampla. Desde o início das iniciativas anteriores ao PRO-REG, houve melhoria na capacidade regulatória em diferentes agências. Durante a redação deste relatório, havia propostas de criação de um novo PRO-REG. No futuro, iniciativas como o PRO-REG devem ser direcionadas para desenvolver a capacidade regulatória genérica, em vez de lidar com as especificidades do processo decisório da agência reguladora. Um PRO-REG repaginado, portanto, deveria se concentrar no apoio das iniciativas das agências reguladoras. Talvez seja necessário separar as atividades, desde iniciativas do governo federal para melhorar a regulação (na Casa Civil) até a implantação de atividades de construção de capacidade mais abrangentes, organizadas pelas agências governamentais (como a ENAP), que não estejam diretamente envolvidas no processo imediato de decisão política.

Em relação à *incerteza dos custos*, qualquer concessão de longo prazo estará propensa a pedidos de renegociação. Existem limitações inerentes em relação ao conhecimento sobre a base de ativos de qualquer investimento, pois as demandas econômicas e sociais mudam, assim como as tecnologias. O principal desafio da regulação da infraestrutura logística brasileira é, portanto, desenvolver mecanismos que possibilitem renegociações previsíveis e consistentes em pontos fixos e, simultaneamente, desincentivar a cultura de “oportunismo” das concessionárias que desejam renegociar as concessões em condições mais vantajosas a qualquer momento.

Uma iniciativa para resolver a cultura de “oportunismo” foi incluída na Medida Provisória 752, introduzida em novembro de 2016. Conforme já mencionamos, de acordo com essa MP, as concessionárias que tentarem “devolver” a concessão serão excluídas de participações em futuros leilões (exceto quando a participação no consórcio for inferior a 20 por cento). Essas medidas, se forem aplicadas de forma consistente ao longo do tempo, podem reduzir o “oportunismo” das concessionárias. No entanto, não se sabe se a medida era totalmente credível. O exemplo da concessão ferroviária, no qual as possíveis renovações estavam associadas à revisão dos padrões de qualidade, é um exemplo problemático: embora houvesse vontade de se chegar a um acordo sobre as cláusulas de avaliação e a fiscalização, as

concessionárias já atuantes no mercado foram desincentivadas em função do objetivo do governo de atrair novos investimentos e novos investidores. O sistema proposto também demandava o aumento do número de possíveis licitantes. Não se sabia se tinha sido possível atrair “novos” licitantes com base nos termos da nova medida, durante a redação deste relatório. No entanto, experiência do Brasil (e de outros países) destaca os problemas associados à transferência incompleta do risco, nomeadamente as concessionárias sempre terão um incentivo para buscar a renegociação em condições vantajosas.

Qualquer concessão de médio e longo prazo requer um conjunto de indicadores que permitam a renegociação em termos de falha e superação do desempenho. A metodologia de “operar dentro dos limites estabelecidos” (conceito de “*tramline*”) já foi testada em outros países, mas requer um acordo entre as partes sobre os indicadores de desempenho e a confiança de que as partes aceitarão esses indicadores no futuro. Também requer a aceitação pelas partes de que esses mecanismos de revisão sejam confiáveis (ou seja, o desempenho ruim não pode ser justificado por fatores excepcionais). Esses “limites” podem incorrer em efeitos inevitáveis de “oportunismo” e desencorajar “a superação do desempenho” pela concessionária. Finalmente, essa estratégia de atuar dentro dos “limites estabelecidos” requer capacidade por parte das agências reguladoras e dos ministérios para que compreendam as tendências e os desenvolvimentos.

Em suma, colocou-se muita ênfase na atração de “novos” investimentos. Isso refletiu, em parte, a natureza altamente concentrada de investidores que tradicionalmente participam de concessões no Brasil. Refletindo também uma resposta às preocupações com a corrupção na política brasileira (“Operação Lava-Jato”). No entanto, é questionável, mesmo em períodos com taxas de juro relativamente baixas, se realmente existem investidores internacionais que estejam dispostos a investir no Brasil com base em termos que sejam favoráveis ao Brasil. Em última análise, a prova de que existe “vontade” por parte do investidor internacional de investir no Brasil será “colocada à prova” nas próximas rodadas de concessões, mas essa incerteza sobre possíveis investidores enfatiza a necessidade da governança regulatória. Em contrapartida, isso requer uma atenção considerável no desenho e na operação da governança regulatória. A tabela a seguir resume a discussão deste capítulo.

Tabela 5: Governança regulatória: Resumo dos desafios e das propostas

	Proposta	Pré-requisito
Desafio do processo de decisão	Criação de uma “Unidade de Propósito Específico” para cada concessão	Requer -harmonização do marco global -marco de coordenação para

	<p>Criação de protocolos de cooperação e coordenação</p> <p>Revisão institucional</p>	<p>promover a consistência</p> <p>-lidar com situações de “abismo” (as situações em que um pequeno aumento na receita leve a grandes perdas de benefícios ou ao aumento da tributação, conceito de “<i>cliff edge</i>”) e problemas associados às mudanças no quadro de funcionários</p> <p>-protocolos que exijam fiscalização e suporte central</p> <p>-a revisão institucional não deve piorar a complexidade existente</p>
Desafio de comprometimento	<p>Criação da “Comissão de Infraestrutura” para apoiar a análise estratégica e o compromisso no longo prazo</p> <p>Desenvolver a capacidade ministerial para lidar com as concessões e o relacionamento com agências</p>	<p>Requer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uma compreensão clara sobre as relações mútuas e as responsabilidades - O entendimento de que isso não reduz as escolhas políticas e a aversão ao risco
O desafio da agência reguladora	<p>Aprimorar os instrumentos de capacidade reguladora por meio de instrumentos de consulta e procedimentos</p> <p>Permitir que o TCU e outros órgãos de auditoria executem a função de contestação</p>	<p>Requer</p> <ul style="list-style-type: none"> - O entendimento de que a contestação externa não aumenta a aversão ao risco - O entendimento de que os procedimentos não podem ser prejudicados por interesses políticos e da indústria (por exemplo: insistindo em aplicar “penalidades”

		quando a concessionária deseja sair da concessão antes do prazo)
Desafio da incerteza	Estabelecer “limites” na forma de indicadores claros para permitir a revisão de contratos de concessão	Requer <ul style="list-style-type: none"> - Entendimento sobre os principais indicadores e um acordo para desincentivar a cultura de “oportunismo”.

A governança regulatória se encontra no cerne da atração de investimentos para infraestruturas logísticas. As metodologias anteriores foram criticadas por causa do microgerenciamento exercido pelo governo federal e pelos incentivos perversos definidos pelas instituições de crédito nacionais. Independentemente das preferências atuais para facilitação do investimento e da competição, existem questões de longo prazo que requerem resolução. São elas:

- A. A necessidade de se implementar um marco político estável que possibilite o planejamento de longo prazo e promova um processo de decisões consistente.
- B. A necessidade de instalar capacidade estratégica para desenvolver uma infraestrutura logística que vá além do que é conveniente do ponto de vista político e administrativo.
- C. A necessidade de desenvolver uma compreensão clara sobre o PPI (ou qualquer outra unidade central) como coordenador dos planos de concessão, que promova as agências reguladoras e os ministérios no desenvolvimento de concessões.
- D. A necessidade de desenvolver uma melhor compreensão do papel desempenhado pela Casa Civil, pelos ministérios setoriais e pelas agências reguladoras especificamente.
- E. A necessidade de se oferecer recursos adequados para as agências reguladoras para apoiar o monitoramento das concessões dentro dos limites estabelecidos (conceito de “*tramlines*”).
- F. A necessidade de se fomentar a mentalidade entre as concessionárias de que a cultura de “oportunismo” não é lucrativa, que os regimes regulatórios são credíveis e não estão propensos a renegociação aleatória com base em pressão política.

5. Capacidade Regulatória

O PPI e os debates sobre a reforma regulatória no Brasil focam em questões de credibilidade e compromisso. Assim, assemelham-se ao discurso ortodoxo que foca nos problemas associados à capacidade, sendo que muitas das ortodoxias existentes relacionam-se ao papel da regulação na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A contabilidade ortodoxa enfoca num problema-chave: como garantir aos investidores privados que seu investimento não será desapropriado no futuro. A literatura refere-se a esse fenômeno como o problema de “inconsistência temporal”. A regulação existe para garantir segurança e resolver a percepção de que as inclinações dos governos serão inconsistentes ao longo do tempo. Considera-se que baixos níveis de credibilidade no longo prazo reduzem a confiança do investidor, levando, portanto, a uma diminuição do investimento em infraestruturas e, conseqüentemente, a um crescimento menor.

Para oferecer credibilidade, a contabilidade ortodoxa aponta para duas fórmulas potenciais. Uma é tornar a reversão/revisão de contrato tão cara que as partes não estão dispostas a “trair” acordos contratuais já feitos. Concessões de longo prazo têm internacionalmente se mostrado altamente problemáticas, pois diferentes governos contestam a legitimidade dos acordos contratuais e as concessionárias são acusadas de não seguir os termos (ou o espírito) dos contratos de concessão.

O segundo dispositivo para garantir a credibilidade no longo prazo é a criação de instituições que retirem a fiscalização em curso sobre infraestruturas indispensáveis fora do alcance imediato de atenção política (e cuja posição é politicamente difícil de reverter). Agências reguladoras foram criadas com consideráveis graus formais (estatutários) de independência.

De modo mais geral, o contexto jurídico no Brasil significa que as agências reguladoras serão sempre corpos “subordinados”, e, portanto, a independência formal é inerentemente limitada (como em outros contextos jurídicos, por exemplo, a Alemanha). Desde a criação das agências reguladoras em nível federal

na década de 1990, há preocupações sobre a proximidade das agências com os setores regulados, seus recursos, sua coerência no processo de decisão e sua politização por meio da nomeação política de diretores. Como mencionado, em fevereiro de 2017, nova legislação (Lei 52/2013) foi aprovada no Senado para abordar a governança das agências reguladoras, acima de tudo em termos dos procedimentos de nomeação.

Para abordar essas preocupações, houve uma ênfase considerável na introdução de análises de impacto regulatório nas agências reguladoras no Brasil desde o início dos anos 2000. Na última década, a função das análises de impacto regulatório tornou-se mais amplamente aceita nas agências reguladoras, e as agências têm se tornado cada vez mais profissionalizadas para poder realizar exercícios de análise de impacto significativos. No entanto, como em outros lugares, a experiência com as análises de impacto no Brasil tem sido irregular.

Este estudo sugere que o foco do PPI na credibilidade e no compromisso dificilmente resolverá completamente os principais desafios enfrentados pela regulação das infraestruturas logísticas no Brasil. Em vez disso, a ênfase deveria estar no desenvolvimento da capacidade regulatória. A literatura mais ampla sobre regulação tem se afastado cada vez mais da ênfase na independência formal como a independência “real” (ou “de facto”) que supostamente ofereceria. A independência tem sido geralmente definida pela “distância” da política, mas também deve ser entendida em termos de independência dos setores regulados. A independência adequada da política e dos setores regulados (“captura”) tem demonstrado ser altamente problemática, tendo em conta os compromissos básicos no modelo institucional (por exemplo: em termos de financiamento). Também tem havido uma crescente percepção de que as agências reguladoras estão envolvidas na coprodução horizontal e vertical de políticas. Atividades regulatórias também devem se envolver com a coordenação.

Tendo em conta as limitações de uma concentração na “independência”, cada vez mais atenção tem sido dada à noção de “autonomia” (Carpenter 2010).⁵⁰ A autonomia é definida como o espaço concedido para o processo de decisão discricionário – é um resultado de disposições formais, recursos e relações sociais ou laços. Em particular, a autonomia emerge da reputação de competência, em termos técnicos, de

⁵⁰ Carpenter, D (2010) *Reputation and Power*, Princeton, Princeton University Press. Hanretty, C and Koop, C (2013) ‘Shall the Law Set them Free? The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies’ *Regulation & Governance*, 7(2): 195-214.

desempenho, processuais e/ou morais (Busuioc e Lodge 2015).⁵¹ Ela também emerge como parte das relações sociais: a autonomia é concedida pelo sistema político e econômico mais amplo, não pelas disposições estatutárias. A capacidade está associada, portanto, com o desempenho das agências reguladoras e sua recepção pelas redes de atores, incluindo setores regulados, política, ministérios e outros reguladores.

Também existe uma crescente percepção das limitações de uma ênfase na credibilidade e no compromisso a longo prazo. Especialmente em setores complexos, com características de longo prazo, a incerteza sobre estados futuros do mundo é inerente. Portanto, é essencial estabelecer disposições que permitam a renegociação de “contratos incompletos”, seja pela mudança de preferências políticas e de diretrizes, variações inesperadas na demanda, rupturas, transformações tecnológicas e desenvolvimentos da indústria.

Como mencionado, iniciativas recentes no Brasil sobre agências reguladoras e governança regulatória em termos mais gerais aumentam a preocupação de ter havido uma ênfase excessiva na credibilidade e previsibilidade. Isso corresponde, em certa medida, a visões ortodoxas na literatura (como mencionado). Em parte isso também reflete uma reação a uma aparente hipercentralização do controle político em anos anteriores, especialmente em relação às atividades das agências reguladoras na área das infraestruturas logísticas. Considera-se que acontecimentos passados confundiram os limites entre os ministérios e órgãos reguladores.

Essa ênfase na previsibilidade corre o risco de ocorrer à custa de disposições institucionais para melhorar a adaptabilidade. A preocupação com o problema do “controle” – como evitar a interferência política e a “captura” pela indústria ao mesmo tempo – tem dado origem a um debate sobre metodologias processuais e procedimentos de nomeação que só são úteis até certo ponto. O desafio, no entanto, é que essa concentração no controle e na previsibilidade significa que menos atenção está sendo dada à necessidade de coordenação reguladora. Como mencionado, a responsabilidade pelo subsídio da concessão tradicionalmente tem sido altamente dispersa. O mesmo vale para grandes projetos, tais como a hidroeletricidade, em que as competências regulatórias são dispersas, e as abordagens, portanto, carecem de coordenação. O trabalho de pesquisa do IPEA similarmente destaca a extensão limitada do engajamento dos funcionários dentro de agências reguladoras com outras agências ou seus ministérios.

⁵¹ Busuioc, EM and Lodge, M (2015) ‘The Reputational Basis of Public Accountability’ *Governance*, 29(2): 247-63.

Uma ênfase na previsibilidade, entretanto, é essencial para estabelecer a credibilidade entre os investidores privados. No entanto, essa previsibilidade precisa estar aliada a uma ênfase em mecanismos para permitir a adaptabilidade. Como em todas as áreas da vida, nada dura para sempre. Concessões e outros acordos contratuais de longo prazo exigem a estipulação de um escopo para adaptação às novas circunstâncias. Esses “momentos” de flexibilidade precisam ser baseados em parâmetros e metodologias acordados.

A Tabela 6 oferece uma visão geral de quatro possíveis cenários que emergem de diferentes combinações de ênfases na previsibilidade e adaptabilidade (veja também Cunha, Gomide e Karam 2017).⁵²

Tabela 6: Quatro cenários regulatórios

	<i>Ênfase na adaptabilidade baixa</i>	<i>Ênfase na adaptabilidade alta</i>
<i>Ênfase na previsibilidade alta</i>	Formalismo extremo	Discricionariedade Disciplinada
<i>Ênfase na previsibilidade baixa</i>	Irrelevância	Capacidade de resposta ad hoc

Uma ênfase alta na previsibilidade juntamente com um baixo grau de adaptabilidade leva ao *formalismo extremo*. Esse padrão foi amplamente diagnosticado na regulação brasileira, com reguladores avessos ao risco buscando “seguir as regras”. Eles agem assim, sem muita perspectiva de soluções regulatórias reais e efetivas, pois as decisões serão contestadas nos tribunais de qualquer forma.

Também há indícios de que o Brasil testemunha um alto grau de adaptabilidade combinado a um baixo grau de previsibilidade (*capacidade de resposta ad hoc*), especialmente nas áreas consideradas de alto interesse político. Alguns reguladores no Brasil também têm sido associados a um baixo grau de previsibilidade e adaptabilidade, não tendo assim quase nenhum papel relevante no processo de decisão (*irrelevância*).

⁵² Cunha, BQ, Gomide, AA e Karam, RAS (2017) *Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa, Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

O resultado desejável é o de “discricionariedade disciplinada” – um resultado que combina a adaptabilidade com uma ênfase na previsibilidade. É improvável que tal cenário seja “garantido” apenas por meio de disposições formais. Em vez disso, a noção de “discricionariedade disciplinada” mostra uma interação entre recursos individuais e organizacionais, bem como dispositivos de governança. A discricionariedade disciplinada, portanto, destaca a presença de um determinado conjunto de dispositivos e capacidades que proporcionam a garantia para outros atores de que suas preocupações serão processadas com competência e oferecem um grau de flexibilidade para adaptação às novas circunstâncias. É a garantia de adaptabilidade “disciplinada” que permite aos atores conceder “discricionariedade” em vez de insistir em contratos “inflexíveis” que levam a conflitos inevitáveis sobre interpretações legítimas. Isso também destaca a importância da colaboração e da coordenação em vez do mero “controle” na atividade reguladora.

O contexto brasileiro oferece exemplos de tal discricionariedade disciplinada, especialmente no caso da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Como reguladora da vigilância da saúde, a agência está envolvida na certificação de produtos farmacêuticos, químicos e outras substâncias potencialmente tóxicas. Sendo um setor que tem recebido considerável atenção em relação a diretrizes industriais, o “complexo industrial da saúde” envolve uma variedade de organizações públicas e privadas. Esse setor depende da coordenação pela e com a Anvisa. A Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) é um exemplo do papel de coordenação da Anvisa em comissões técnicas regulatórias. No âmbito do PDP, diversos atores na área da saúde, envolvendo universidades, laboratórios e empresas privadas, são reunidos – também visando patentes subsequentes. A Anvisa participa desses programas de parceria desde o início. Seu papel apoia a estabilidade regulatória e garante a conformidade geral, mas também reduz as possibilidades de “surpresas” regulatórias subsequentes. Por sua vez, por meio desse processo a Anvisa adquire conhecimento sobre avanços que apoiem suas capacidades técnicas. O engajamento com esse processo permitiu à Anvisa tornar-se menos insular em sua abordagem, sem perder sua capacidade de tomar decisões confiáveis. Na verdade, considera-se que sua credibilidade aumentou com essa participação. Uma lição mais ampla desse exemplo é a possível adoção dos chamados “protocolos de coordenação” que estabelecem expectativas claras em relação ao trabalho conjunto de diferentes agências e ministérios.

Diagnóstico de déficits de capacidade regulatória

Para desenvolver as condições que permitem a “discricionariedade disciplinada”, a atenção precisa passar das disposições estatutárias para um foco nas capacidades regulatórias. Podem-se distinguir quatro distintas capacidades regulatórias – e elas também oferecem desafios diferentes no contexto do Brasil.

- i) **Capacidade analítica:** a capacidade de desenvolver as análises técnicas, econômicas e outras fundamentais para prever evoluções futuras e para desenvolver documentações para a oferta de concessões.
- ii) **Capacidade de coordenação:** a capacidade de ter uma estrutura organizacional que apoia os objetivos regulatórios e alinha atores dispersos para aprimorar o processo de decisão, com reguladores atuando como “aproximadores”, reunindo um conjunto disperso de atores.
- iii) **Capacidade de fiscalização:** a capacidade de monitorar e fazer cumprir as disposições e também de manter uma relação positiva com aqueles que são seus supervisores.
- iv) **Capacidade de entrega:** a capacidade de organizar processos regulatórios, tais como concessões, e de operar concessões se houver falhas.

Essas capacidades estão incorporadas em um contexto mais amplo de liderança. Por conseguinte, a capacidade de liderança envolve a liderança autônoma de um regulador que apoie os objetivos globais, crie um grau de coesão na cultura organizacional e apoie sistemas para o cumprimento dos objetivos do regulador.

Déficits foram diagnosticados em todas essas quatro capacidades regulatórias.

- i) **Capacidade analítica:** Uma ampla capacidade analítica está presente em organizações diferentes, mas não há um alinhamento total nem uma crença no pensamento estratégico. Expressou-se preocupação sobre a falta de estratégia no desenvolvimento de concessões. Em geral, houve também ceticismo em relação à qualidade das propostas de projetos que foram apresentadas. Tais déficits também apontam para a falta de capacidade de contestação. Pode-se dizer que um desses papéis de contestação seria desempenhado pelo BNDES. Além disso, o TCU pode ser visto como tendo um papel de contestação, mas suas atividades limitam-se às de auditoria. Em outros países, o aprendizado institucional demonstra-se, na melhor das hipóteses, desigual e ad-hoc, com diferentes organizações não necessariamente cientes das

experiências das outras. Além disso, a contestação externa feita pelo TCU é vista por muitos como geradora de aversão ao risco entre outros atores. Os entrevistados descreveram um clima em que o risco de avaliação do TCU ou de ação judicial faz com que os decisores adiem decisões importantes ou a sugestão de projetos de investimento. Tal ambiente aumenta a aversão ao risco e, portanto, reduz as possibilidades de desenvolvimento de projetos melhores e mais estratégicos que apoiem o desenvolvimento econômico e social sustentável do Brasil, em vez de interesses específicos. O desafio é desenvolver uma cultura de contestação saudável dentro de organizações reguladoras e ministérios.

- ii) **Capacidade de coordenação:** Há um problema generalizado de subotimização multiorganizacional. Diferentes unidades dentro e dentre diferentes organizações coletam informações e procuram apoiar processos de decisão. No entanto, as responsabilidades são dispersas. Há um sentimento geral de que o organograma global permanece fragmentado e não apoia totalmente a prestação de serviços de regulação eficazes. Isso ocorre em unidades dentro de agências regulatórias e ministérios e de instituições governamentais mais amplamente. A falta de capacidade de coordenação existe no sentido formal de que há mecanismos insuficientes para dar suporte ao processo de decisão no Executivo, envolvendo Casa Civil, ministérios e os reguladores. A coordenação está baseada na troca de comunicação muitas vezes informal (um mecanismo compensatório tradicional na administração brasileira). Em paralelo, também há um aspecto subdesenvolvido de coordenação por meio da comunicação. Como mostra o trabalho de pesquisa do IPEA, funcionários trabalhando na regulação raramente se comunicam com outras organizações para além das indústrias regulamentadas (Cunha 2017).⁵³ Os mais recentes avanços do PPI salientam a importância da “inteligência regulatória” em todos os organismos, mas o desenvolvimento de tal inteligência precisaria criar respostas para a inerente subotimização multiorganizacional que caracteriza a regulação da infraestrutura logística no Brasil.
- iii) **Capacidade de fiscalização:** a maioria das organizações reguladoras coleta informações e tem havido um aumento de matrizes de risco para monitorar a trajetória de concessionárias. No entanto, a qualidade da informação é desigual e ainda está emergindo. Restrições

⁵³ Cunha, BQ. (2017) ‘Os “Regulocratas” dos Setores de Transporte e Energia Elétrica: características corporativas e implicações sistêmicas’ in J. Marlo et al (eds.) *Capacidades estatais para o crescimento econômico: perfil e competências da burocracia pública de infraestrutura no Brasil*, Brasília.

orçamentárias também fazem com que a coleta de informações provavelmente permaneça casual. Há, portanto, ambiguidade sobre a existência de informação suficiente – ou capacidade suficiente para agir baseado em informações – para exercer a fiscalização credível. Entrevistados mencionaram que o TCU está, às vezes, mais bem posicionado para questionar as concessões do que ministérios específicos ou reguladores, notadamente por causa de uma rotatividade mais baixa de pessoal no TCU em comparação com os ministérios e, em alguns casos, os órgãos reguladores. Há uma percepção informal bem estabelecida quanto à capacidade dos diferentes ministérios e órgãos reguladores de exercer a fiscalização, mas não existe nenhum sistema de classificação formal ou um conjunto de critérios para fazer essas avaliações. Não sugerimos que tais avaliações formais e classificações dariam suporte à capacidade de supervisão, mas é perceptível o entendimento generalizado da variação nas capacidades de fiscalização (e outras) em diferentes organizações.

- iv) **Capacidade de entrega:** Há uma falta de fé inerente e generalizada no compromisso com os mecanismos regulatórios ao longo do tempo. Há, portanto, uma arraigada falta de incentivos entre as concessionárias de satisfazer os requisitos das concessões. Existe um argumento de que essa abordagem de “oportunismo” em relação à concessão varia de acordo com a idade do contrato de concessão e entre setores. Para reduzir o incentivo ao “oportunismo”, a capacidade de entrega é necessária para limitar a ocorrência do comportamento de busca de renegociação nos casos genuínos de problemas em relação ao desempenho acordado, em que as concessões têm desempenho abaixo do esperado (e, portanto, podem solicitar condições menos rigorosas) ou acima do esperado (como ter ganhos extraordinários que pouco se relacionam com o desempenho real do negócio).

Embora muito interesse tenha sido dedicado, no Brasil e em outros países, a questões de independência, uma renovada ênfase deveria ser direcionada à capacidade de liderança. Como observado, a legislação proposta no Brasil tem procurado melhorar as proteções processuais na nomeação dos cargos de liderança nas agências reguladoras. Um alto grau de capacidade de resposta da liderança da agência às preocupações políticas não oferece suporte ao desenvolvimento das capacidades regulatórias, como discutido acima. Neste momento, o processo de decisão da agência é impedido por inconsistências entre as decisões feitas em níveis de liderança e os pareceres do pessoal “técnico”. A inconsistência no processo de decisão ou a ausência de um processo de decisão baseado em conclusões também afeta a moral, levando a problemas com a cultura organizacional e minando a ideia de que a equipe de funcionários está trabalhando em

direção a um objetivo comum. Isso também prejudica a crença na utilização dos instrumentos de regulação.

Instrumentos para aprimorar a capacidade regulatória

A Tabela 7 destaca maneiras pelas quais os déficits diagnosticados podem ser resolvidos. Esses instrumentos aplicam-se aos déficits de capacidade em todas as áreas discutidas acima. Não se sugere que todos os setores devam considerar os mesmos instrumentos. Pelo contrário, a reflexão sobre como introduzir instrumentos deveria ser vista como parte do desenvolvimento da capacidade global.

Tabela 7: Aprimoramento das capacidades regulatórias

<p>Instrumentos de contestação</p> <p>Exemplo: Utilização de elementos de surpresa para prover a função de contestação</p>	<p>Instrumentos processuais</p> <p>Exemplo: Utilização das Análises de Impacto Regulatório (AIRs) e de protocolos de coordenação</p>
<p>Instrumentos de incentivo</p> <p>Exemplo: Utilização de referências e parâmetros para incentivar o desempenho</p>	<p>Instrumentos de engajamento</p> <p>Exemplo: Utilização de terceiros para engajamento em concessão regulamentada</p>

A ideia é que os *instrumentos processuais* melhoram a consistência do processo de decisão. Eles também devem lidar com as tensões inerentes na regulação de concessões, especialmente entre a demanda por decisões individualizadas lidando com condições e circunstâncias determinadas e a demanda por um alto grau de controle centralizado a fim de assegurar a consistência e o controle contra a captação por setores regulados e concessionárias.

Análises de Impacto Regulatório têm sido usadas internacionalmente e apresentadas como parte do debate sobre a regulação de alta qualidade no Brasil por mais de uma década. Já observamos as limitações das AIRs no contexto do Brasil e de outros países. Para desenvolver as AIRs como um instrumento de melhoria de capacidade é necessário um esforço sistemático para “pontuar” análises de impacto para que funcionem dentro das organizações. As AIRs são amplamente vistas como inúteis quando contradizem mensagens políticas fortes (em nível de direção ou ministerial). Elas são percebidas como razões de atraso no processo de decisão quando soluções urgentes são necessárias, e a qualidade das análises de impacto

varia entre tópicos e reguladores. Na pior das hipóteses, podem virar apenas itens ticados em listas, dando uma contribuição limitada para melhorar a qualidade da definição de políticas. Elas podem ser vistas como mais uma barreira para ultrapassar, apenas um exercício para validar ou legitimar uma decisão que já foi tomada. Por exemplo, nas instituições europeias, houve preocupações sobre a centralidade das análises de impacto no processo de decisão, e os funcionários começaram a pontuar a qualidade das análises de impacto, um processo gerenciado por um Conselho de Análise de Impacto composto por altos funcionários europeus com experiência no assunto. Esse processo visava resultar em maior prestação de contas de quem formula análises de impacto e melhorar a qualidade das análises, fazendo uma verificação das avaliações prévias. Assim, a introdução ou a presença das análises de impacto pode não elevar a qualidade da regulação por si só.

Outro modo menos consagrado de melhorar a capacidade regulatória é a adoção dos chamados protocolos de coordenação. Não muito diferentes de Memorandos de Entendimento, esses dispositivos processuais devem estabelecer expectativas mútuas sobre limites de jurisdição, compartilhamento de responsabilidade e troca de informações. Esses protocolos teriam a vantagem de conceder às agências regulatórias um papel mais pronunciado no processo de decisão. Portanto, também facilitariam a capacidade das agências regulatórias de tomar decisões estratégicas, tendo em vista prioridades governamentais mais amplas, e de utilizar as capacidades existentes dentro de agências regulatórias mais extensivamente durante todo o processo de decisão. Também proporcionaria um dispositivo que abordaria o diagnosticado foco “voltado para dentro” da equipe de funcionários reguladores, como diagnosticado pelo trabalho de pesquisa do IPEA. Ao mesmo tempo, esses protocolos também estão propensos a encontrar dificuldades. Uma é a inevitável falta de foco organizacional em manter laços com outras organizações, se não há grandes interesses em jogo. A outra é que esses protocolos podem levar a um impasse. Essas questões só podem ser resolvidas pela atenção organizacional contínua e pelo apoio de unidades do governo central.

Instrumentos de engajamento deveriam melhorar a base de conhecimentos para o processo de decisão, bem como a legitimidade geral. Eles envolvem uma gama de métodos para trazer terceiros para dar suporte a atividades de regulação. O propósito de tais ferramentas de engajamento é fortalecer a base de conhecimentos e dispersar a participação entre diferentes atores. Para organizações reguladoras, os instrumentos de engajamento, portanto, oferecem duas vantagens: reduzem a incerteza devido ao aumento dos fluxos de informações e oferecem ferramentas para mediar atores poderosos. Processos de engajamento também exigem uma vontade entre os atores de contribuir durante todo esse processo – e eles exigem acordo sobre regras de decisão.

Ferramentas de engajamento variam de exercícios de consulta formalizada (e geralmente cosméticos) até acordos negociados em que circunscrições afetadas negociam diretamente com a organização regulada. Variantes recentes incluem processos de engajamento do cliente que envolvem interações diretas, mas reguladas, entre empresas reguladas e representantes do cliente. Em situações de monopólio (local), podem envolver a criação de um organismo que procura se envolver diretamente com a empresa regulada em certas questões, tais como a abordagem da empresa regulada em relação à satisfação do cliente ou o plano de negócios que posteriormente influencia decisões regulatórias. Processos de engajamento satisfatórios podem ser “recompensados” por avaliações regulatórias mais simplificadas. Esses processos de engajamento só têm sucesso se terceiros contam com recursos suficientes para responsabilizar as organizações reguladas e se as organizações reguladas estão dispostas a se envolver no processo sem considerar rotas alternativas para alcançar os resultados desejados.

Processos de engajamento têm sido testados no Brasil no setor de aeroportos com um sucesso limitado, já que atores-chaves se recusaram a contribuir. Esse exemplo aponta para um problema mais geral com estratégias inovadoras de engajamento, pois elas requerem a participação ativa dos diferentes atores e apoio dos políticos. Processos de engajamento também requerem que reguladores se tornem organizações de mediação que ofereçam suporte a todas as partes com informações que são vistas como “justas” por todos os envolvidos.

Instrumentos de incentivo deveriam motivar os atores a seguir os objetivos estratégicos. Instrumentos baseados em incentivos incluem, por exemplo, o conhecido regime “price-cap” na regulação de serviços públicos (RPI-X), em que o incentivo para manter os ganhos de eficiência adicionais além do “X” motivaria os setores regulados, ou os mecanismos baseados no mercado, tais como o sistema de comércio de emissões. Outros exemplos incluem tabelas classificativas e outras formas de denúncia e divulgação. Instrumentos baseados em incentivo exigem não só a motivação, mas também a capacidade de desempenho entre organizações reguladas. Um fraco desempenho, medido por tabelas de classificação, pode ter efeitos perversos, tais como a desilusão e a reduzida motivação, ameaçando, portanto, ainda mais o desempenho.

A falta de incentivos na configuração brasileira atual refere-se especialmente à perceptível “cultura de oportunismo” em alguns setores (e em algumas linhas de contratos), segundo a qual os compromissos de concessão são vistos como pouco credíveis e abertos a renegociação a qualquer momento. A análise comparativa pública de desempenho, levando em consideração as diferenças em uma concessão em

particular, necessitaria de um grau de concorrência baseada em critérios. Ela também colocaria pressão pública sobre concessões para explicar as diferenças em desempenho.

Instrumentos de contestação parecem aumentar a aprendizagem por meio do avanço do processamento de informações dentro do processo regulatório. As organizações são propensas à filtragem de informação inconveniente e recorrem a visões estabelecidas do mundo. Tal predefinição de interpretações preferenciais sobre desempenho arrisca excluir informações importantes que afetam a viabilidade futura de concessões. Uma área em que as funções de contestação têm sido cruciais é a de riscos emergentes. Como as organizações regulatórias supostamente são “baseadas no risco” em seu foco (ou seja, elas dedicam seus poucos às áreas de maior probabilidade e impacto), é essencial manter um foco em riscos emergentes ou “riscos mais imediatos” que podem virar “alto risco” no futuro – mas evitam a detecção. Tais surpresas, devido à falta de atenção e à falha ao detectar efeitos limiares e outros desenvolvimentos não-lineares, nunca podem ser completamente evitadas. No entanto, fornecer recursos para questionar perspectivas existentes e explorar tendências emergentes seria uma maneira de reduzir a probabilidade de falhas na detecção de mudanças.

O desenvolvimento de instrumentos de contestação pode ser impedido pelo atual surgimento de matrizes de risco no contexto da infraestrutura logística brasileira. Eles também exigem um grau de memória institucional que pode estar presente no TCU e dentre os órgãos regulatórios, mas é, sem dúvida, menor no caso nos ministérios. O conhecimento técnico atual deve ser reproduzido repetidamente dada a rotatividade política contínua. O PPI pode promover uma função de contestação na fase prévia do processo de concessão, mas, para desenvolver uma melhor compreensão sobre o desempenho posterior das diferentes concessões, as funções de contestação precisam ser alocadas em outro lugar, ou seja, dentro de agências reguladoras que, por sua vez, precisam se comunicar com os respectivos ministérios.

Combinações entre esses diferentes instrumentos são possíveis. Impõem determinados pré-requisitos em agências reguladoras e outros atores que estão centralmente envolvidos em concessões e outros aspectos da regulação de infraestrutura logística. A Tabela 8 fornece uma visão geral das formas como diferentes instrumentos aumentam as capacidades regulatórias.

Tabela 8: Instrumentos e Capacidades Regulatórias

Instrumento	Capacidade analítica	Capacidade de coordenação	Capacidade de entrega	Capacidade de fiscalização	Pré-requisitos
<i>Instrumento processual</i>	Melhora a base de informações estruturadas para o processo de decisão	Melhora a compreensão processual para contribuições e base para deliberação	Melhora o entendimento de opções de entrega e viabilidade geral	Melhora o entendimento da tarefa	Requer recursos e tolerância da liderança
<i>Instrumento de engajamento</i>	Melhora a expansão da base de informações para o processo de decisão	Aumenta a legitimidade ao envolver terceiros no processo de decisão	Aumenta a participação de terceiros na compreensão das necessidades reais dos atores fundamentais	Aumenta o envolvimento de terceiros no monitoramento e reduz exigências regulatórias	Requer uma compreensão do regulador como “mediador”
<i>Instrumentos de incentivo</i>	Reduz os custos de pesquisa já que as organizações são incentivadas a atuar	Melhora a prestação de informações comparativas para reforçar a comunicação entre várias organizações	Aumenta o incentivo organizacional regulado para o compromisso com metas específicas	Aumenta a base de informação com informação comparativa	Requer critérios que sejam comparáveis e difíceis de manipular, capacidade de recolher e analisar informações

Instrumento	Capacidade analítica	Capacidade de coordenação	Capacidade de entrega	Capacidade de fiscalização	Pré-requisitos
<i>Instrumento de contestação</i>	Aumenta a detecção dos riscos atípicos	Aumenta a discussão sobre o desempenho	Melhora o entendimento de possíveis manipulações pelas concessionárias e organizações reguladas	Melhora o entendimento dos comportamentos das organizações reguladas.	Exige recursos e tolerância dentro da organização para a função de contestação

Separados desses instrumentos para melhorar as capacidades regulatórias se encontram os instrumentos que supostamente incentivam a conduta regulatória desejada por meio de um contexto de incentivo. Dentre esses dispositivos, que receberam considerável atenção no Brasil, estão as debêntures de infraestrutura e os performance bonds. A noção de debênture de infraestrutura tem sido amplamente discutida nos círculos de desenvolvimento internacional. O consenso atual sugere que debêntures de infraestrutura oferecem uma forma vantajosa de reforçar o investimento nas áreas em que o retorno é certo. Eles, portanto, seriam vantajosos nas áreas no Brasil em que o “novo” investimento é menos necessário. Os performance bonds enfrentam problemas consideráveis – sobretudo, em respeito aos custos de transação elevados na configuração desses contratos, no trato das inevitáveis discussões sobre interpretação do contrato ou na negociação das bonificações. Em outras palavras, haverá sempre uma transferência de risco incompleta distante do governo.

Uma série de incentivos financeiros tem sido testada na última década no Brasil. Por exemplo, as debêntures de infraestrutura foram isentas de tributação em 2011, com um regime mais generoso para investidores institucionais sendo estabelecido em 2015. No entanto, apenas alguns desses debêntures foram emitidos. Acredita-se que isso aconteceu devido à elevada incerteza associada à construção de projetos de infraestrutura, à maior instabilidade política e econômica afetando o Brasil, aos melhores retornos oferecidos pelos Títulos do Tesouro e a uma preferência dos investidores locais por títulos de

curto prazo.⁵⁴ O BNDES manteve-se como o maior investidor em debêntures da infraestrutura brasileira.⁵⁵ As garantias emitidas por bancos comerciais e seguradoras deveriam ter aumentado a atratividade desses produtos⁵⁶, mas os crescentes custos de transação e a obrigação de fornecer contragarantias aumentaram o custo de financiamento geral.⁵⁷ O padrão de seguros após a crise financeira de 2008 também reduziu a demanda por debêntures de infraestrutura de longo prazo internacionalmente.⁵⁸

Uma forma de aumentar a atratividade das debêntures de infraestrutura (ou dos valores mobiliários) de longo prazo pode envolver garantias do governo. Tal regime foi adotado no Peru, onde as debêntures possuem um certificado de conclusão do governo.⁵⁹ No entanto, tal regime pode-se provar oneroso para países sob estresse fiscal.⁶⁰ No Reino Unido, garantias do governo – com credores assegurados de reembolso integral no prazo independentemente do desempenho – foram introduzidas no contexto pós-crise financeira de 2008. Um dos desafios centrais era estabelecer capacidades administrativas para avaliar projetos nas suas necessidades específicas.

Como observado, acredita-se que as debêntures de infraestrutura são mais atraentes para os projetos que tenham atingido um certo estágio de maturidade, por exemplo em casos em que os fluxos de receita já existem e podem ser usados para respaldar títulos.⁶¹ No entanto, isso pode reduzir os incentivos para

⁵⁴ CNI (2016): ‘O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil’; pp. 15-16 (<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁵⁵ CNI (2016): ‘O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil’; p. 62 (<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁵⁶ CNI (2016): ‘O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil’; p. 16 (<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁵⁷ Informação obtida em entrevista realizada em 06/12/2016 e 09/01/2017.

⁵⁸ WEF (2010): ‘Paving the way: maximizing the value of private finance in infrastructure’, Geneva: WEF. pp. xi, 59.

⁵⁹ OECD (2015): ‘Risk and Return Characteristics of Infrastructure Investment in Low Income Countries’, 3 September (<https://www.oecd.org/g20/topics/development/Report-on-Risk-and-Return-Characteristics-of-Infrastructure-Investment-in-Low-Income-Countries.pdf> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁶⁰ CNI (2016): ‘O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil’; p. 16 (<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/> , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁶¹ CNI (2016): ‘O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil’; p. 16 (<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/> , acessado em 13 de fevereiro de 2017); OECD (2013a): ‘International Transport Forum. Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure’, ITF Round Tables, no 151, OECD Publishing/ITF; p. 29 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789282103951-en>).

criação e operação eficientes de projetos.⁶² Outro meio de acessar financiamento adicional a um custo menor seria recorrer a Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Esse caminho foi utilizado pelo Brasil no passado para financiar grandes projetos de infraestrutura que não receberam financiamento do BNDES. Um exemplo é a construção da Linha 4 do Metrô de São Paulo.⁶³

Nesta seção, focamos nos instrumentos regulatórios como uma maneira de construir capacidade. O desenvolvimento da capacidade administrativa não acontece da noite para o dia. Ele exige compromisso político e esforço sustentado para construir instituições formais e informais mais fortes. Muito provavelmente, requer um plano de desenvolvimento estratégico que define os objetivos principais e as prioridades ao longo do tempo. Diferentes países têm distintas trajetórias de construção de capacidades, dadas as variáveis tradições administrativas, programas de reforma e contextos institucionais e políticos. Uma capacidade melhorada contribui para uma melhor implementação de programas e, em última análise, resultados, mas claramente não é a única determinante dos resultados. Outros fatores culturais, econômicos, políticos e sociais (por exemplo: as relações entre grupos da sociedade) também afetam os resultados.⁶⁴

Nosso trabalho com a OCDE indica que as organizações do setor público que têm tido grande sucesso na implementação de programas têm uma gama de capacidades de apoio para a execução de suas funções. Essas organizações concentram-se não só nos resultados de suas atividades, mas também nos resultados de todo o sistema (resultados compartilhados dentro o setor público), resultados sociais (resultados compartilhados dentre diferentes atores sociais, como a sociedade civil e cidadãos) e resultados cívicos (acesso aos serviços públicos, comunidades resilientes, a voz dos cidadãos no fornecimento de serviços e mais escolha na oferta de serviços públicos).⁶⁵⁶⁶ Essas observações são confirmadas por outras experiências

⁶² OECD (2013a): 'International Transport Forum. Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure', ITF Round Tables, no 151, OECD Publishing/ITF; p. 59 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789282103951-en>)

⁶³ IFC (2013): 'Emerging partnerships: top 40 PPPs in emerging markets'; pp. 64-66 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/735231468162282764/pdf/758380WP0Emerg00Box374351B00PUBLIC0.pdf>, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁶⁴ Como referência geral, consulte Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge.

⁶⁵ Esta estrutura geral é semelhante à descrita por Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge; The importance of civic results is well-explained in Halpern, D. (2010). *The Hidden Wealth of Nations*. Cambridge, UK: Polity Press.

⁶⁶ Reconhecemos que os blocos de construção para reforma (recursos e procedimentos) são importantes e não estamos sugerindo que o foco deve ser apenas nos resultados e nas conclusões. Estes exemplos são apresentados a fim

internacionais.⁶⁷ As capacidades que demonstram não apenas focam em se uma organização está em conformidade com seus próprios processos e objetivos, mas também em: se a organização avalia seu desempenho em relação aos resultados mais amplos (agência, todo o sistema e sociedade); se uma organização prepara a sua equipe e os atores num âmbito mais amplo, identifica desafios futuros e pode se adaptar às necessidades dos usuários.⁶⁸ O último fator é crucial nas organizações altamente operantes, pois diferencia entre organizações que se concentram apenas no processo contra as organizações que consideram os próprios resultados e impacto.

Uma observação adicional é que o desenvolvimento institucional pode ser dependente da trajetória, e a fraqueza administrativa também pode ser persistente. Isso, em última análise, pode ser um fator decisivo sobre como a capacidade regulatória pode ou pode não se desenvolver no Brasil.

Propostas de reforma

O Brasil tem voltado uma atenção considerável para o desenvolvimento das agências reguladoras desde o início dos anos 2000. A maioria dessas iniciativas focou no aprimoramento da previsibilidade do processo de decisão e na preocupação com a proximidade dos reguladores com as indústrias, de um lado, e a interferência política no processo de decisão regulatório de outro.

Esse foco na geração de maior previsibilidade teve implicações no desenvolvimento das agências reguladoras. Acredita-se que as AIRs e outros instrumentos (como a lei de acesso à informação e a transparência) ofereceram a oportunidade de fortalecer os processos formais de decisão. Por sua vez, acredita-se também que incentivaram um grau de aversão ao risco.

Para melhorar a regulação das infraestruturas logísticas, um foco maior deveria ser colocado na “discrecionabilidade disciplinada”, com mecanismos que ofereçam regulação previsível e consistente, mas permitam a adaptabilidade devido à mudança das circunstâncias. Para desenvolver a regulação em direção à “discrecionabilidade disciplinada”, recomendamos um foco maior nas distintas demandas de capacidade e a utilização de instrumentos diversos.

de fornecer o contexto para a discussão sobre as capacidades dentro de organizações do setor público que conseguiram executar programas de reforma que alcançam melhores resultados.

⁶⁷ Alguns exemplos úteis de Cingapura e do Brasil estão disponíveis em Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. McGill Queen's University Press: Montreal.

⁶⁸ Essas capacidades estão descritas, por exemplo, em Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. McGill Queen's University Press: Montreal.

O desenvolvimento de instrumentos para aumentar a capacidade regulatória precisa refletir contextos e condições setoriais específicos. No entanto, ao considerar tais instrumentos, as seguintes preocupações devem ser abordadas:

- a. Uma ênfase em instrumentos processuais deve incluir o mecanismo de revisão por pares para desenvolver ambientes de aprendizagem sem alocação de culpa para melhorar a qualidade. Uma ênfase na coordenação deveria ressaltar a importância de fazer com que as agências sejam mais abrangentes em suas considerações e estabeleçam parâmetros para engajamento com empresas e outras entidades do executivo.
- b. Uma ênfase no engajamento precisa considerar os incentivos para facilitar a colaboração proativa e positiva a fim de reduzir a tendência de usar tais mecanismos para “oportunismo” e impasse.
- c. Uma ênfase em incentivos deve centrar-se no desenvolvimento de sanções credíveis para desencorajar a ampla “cultura do oportunismo”.
- d. Uma ênfase em instrumentos de contestação precisa encorajar a aprendizagem em vez do antagonismo.

6. Desafios regulatórios e questionamentos sobre a infraestrutura logística por setor

Uma gama de problemas está associada à atração do investimento privado em infraestrutura e à execução de modelos de concessão. Eles se encontram na maneira como a propriedade e o desinvestimento dos ativos são alocados, o comissionamento de novas capacidades, como o processo de concessão é executado e como concessões são operadas e fiscalizadas. Isso, muitas vezes, resulta em diversos desafios. Nós os descrevemos nos capítulos 2 e 4 como sendo quatro desafios principais: o desafio do processo de decisão; o desafio de compromisso; o desafio de controle; e o desafio da incerteza. Neste capítulo, exploraremos alguns dos temas dos capítulos 4 e 5 e analisaremos um pouco mais detalhadamente os assuntos regulatórios e desafios em quatro setores no Brasil: ferroviário, portuário, rodoviário e aeroportuário. Baseamos nossa análise na avaliação de documentos e em entrevistas feitas em Brasília com atores fundamentais em novembro de 2016. O setor aeroportuário é normalmente visto por alguns dos nossos entrevistados como um setor em que as concessões têm funcionado melhor do que em outros e em que boas práticas e lições mais amplas podem ser encontradas. Vamos nos concentrar no desafio do processo de decisão, que reflete sobre o processo de decisão das concessões em nível governamental. Mais informações sobre os setores, incluindo uma descrição mais ampla das metodologias regulatórias adotadas no Brasil, estão disponíveis nos anexos B a E. A Tabela 9 no final deste capítulo fornece uma visão geral.

6.1. Matriz de transporte desequilibrada e ineficiências na logística

O Brasil é caracterizado por uma matriz de transporte desequilibrada e ineficiências na logística que elevaram os custos de transporte e impediram a competitividade internacional do país. As ineficiências de logística são exacerbadas pelas distâncias entre as principais áreas produtoras de commodities e os portos marítimos. O transporte de commodities para os portos marítimos para exportação continua sendo uma parte crucial do comércio e desenvolvimento econômico no Brasil.

Em primeiro lugar, o transporte de carga em geral é fortemente dependente do transporte rodoviário (representando 58% do total de RTKs em 2013), o que deixou o Brasil com uma matriz de transporte desequilibrada. Altos níveis de investimento no desenvolvimento de estradas no passado, junto com a falta de investimento, de expansão da rede ferroviária e de vias navegáveis internas (bem como um subdesenvolvimento do transporte intermodal de cargas), significam que as rodovias ainda são a modalidade preferida de transporte (seja por falta de opções e/ou pela comparação de custos com outros modais).

Em segundo lugar, a falta de capacidade ferroviária e o uso excessivo de rodovias contribuem para a criação de um sistema saturado em trechos-chave na direção dos portos marítimos, em especial nas Regiões Sul e Sudeste.

Em terceiro lugar, a capacidade insuficiente dos portos contribui para uma situação em que a carga não é transportada para os portos marítimos mais próximos disponíveis (por exemplo: cargas que deveriam ser exportadas pelos portos no Norte e Nordeste foram transportadas para o Sul e Sudeste).⁶⁹ Isso se soma às pressões já existentes nos trechos-chave e nos gargalos existentes no Sudeste, onde a interconectividade também apresenta um problema considerável.

Em quarto lugar, a expansão da rede permanece sendo um desafio.⁷⁰ Múltiplas barreiras sistêmicas dificultam esses investimentos estratégicos (consulte as seções abaixo). Por exemplo, questões sobre os direitos de acesso no setor ferroviário impactam não só a variedade de mercadorias transportadas e a interconectividade da logística geral, mas também o valor das concessões para a operação de partes da rede (por exemplo: trechos localizados mais no interior tornam-se menos valiosos para os investidores se o acesso aos portos não for garantido).

⁶⁹ Economist (2013): 'The road to hell', 28 September (<http://www.economist.com/news/special-report/21586680-getting-brazil-moving-again-will-need-lots-private-investment-and-know-how-road> ; acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁷⁰ Moraes, T, (2010): 'Brazil infrastructure'; p. 16 (<http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/produccion/articulos-cientificos/2010-1/502-intermodal-decision-making-in-brazil/file> ; acessado em 13 de fevereiro de 2017).

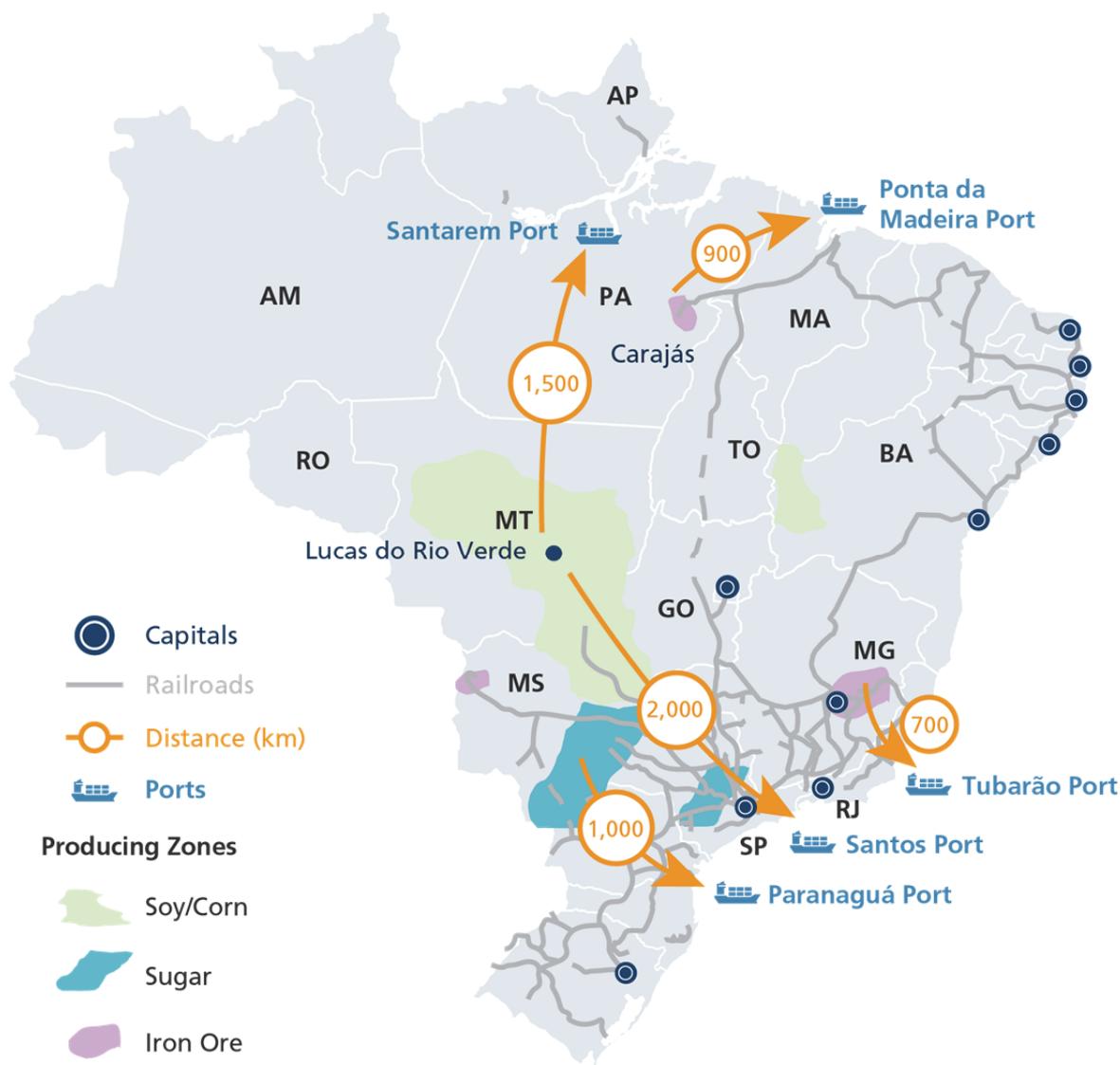


Figura 2: Visão geral de áreas produtivas longe da costa; fonte: Savaris (2013), p. 9

6.2. Ferrovias

Questões regulatórias

O setor ferroviário brasileiro é (em geral) verticalmente integrado. Dada a divisão da rede mais ampla em áreas regionais e o modelo antigo das concessões, a propagação dos monopólios regionais cresceu ao longo do tempo.⁷¹ Na ausência de interligação considerável, ferrovias verticalmente integradas não são necessariamente uma má escolha regulatória (as ferrovias japonesas estão verticalmente integradas, por exemplo). No entanto, ferrovias verticalmente integradas causam o problema da negociação (regulada) de

⁷¹ Folha de S. Paulo .2007. 'Vale criou monopólio privado no setor', 3 October (<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200712.htm>)

acesso de terceiros.⁷² Em alguns casos, os investidores da concessão são produtores agrícolas ou empresas de mineração. Essas concessionárias dão a seus produtos um acesso privilegiado à infraestrutura.

No Brasil, as concessionárias são as principais responsáveis por investir na rede e operá-la, além de operar o material circulante. Ao longo do tempo, esse modelo não fomentou investimentos suficientes em novas linhas. Os contratos de concessão, muitas vezes, não contêm a obrigação de investir em novas linhas, e os investimentos realizados se concentram em trechos mais rentáveis, em vez de aumentar a extensão da rede ferroviária.

Também há limitado incentivo para operar as partes raramente usadas da rede. Dentre as várias concessões, os efeitos combinados do desuso provavelmente têm um maior impacto na qualidade geral de toda a rede e estão propensos a desencadear problemas financeiros para os governos uma vez que as concessões terminem.⁷³

Uma outra questão diz respeito a atrair um conjunto de novos e diversificados investidores em concessões ferroviárias. A experiência mais ampla em toda a América do Sul é que vários fatores limitam a atratividade para novos consórcios privados e investidores para aumentar os investimentos no setor, tais como a falta de concorrência e transparência do projeto e dos procedimentos da concessão, além de poderes limitados e independência das agências reguladoras, bem como a exposição de concessões aos riscos políticos e institucionais.⁷⁴

Finalmente, há uma série de questões sobre os objetivos de investimento em uma concessão. Os operadores normalmente só ganharam responsabilidade de gerenciar a infraestrutura, mas não de atualizar ou expandir a rede. Nesse tipo de projeto, pode haver consequências para a velocidade e capacidade da rede. Outros problemas da rede permanecem, como a limitada integração entre diferentes trechos (bitolas variáveis), baixa qualidade de cruzamento de áreas urbanas e alta sinuosidade, afetando as operações de ferrovias.⁷⁵

Desafios da regulação

Em termos do desafio de compromisso, em geral há uma alta taxa de renegociação nos projetos de infraestrutura da América Latina e em curtos intervalos, de cerca de dois anos, entre a cessão de uma concessão e a renegociação.⁷⁶ A análise de 124 concessões de transportes no Brasil, Chile, na Colômbia e no Peru entre 1992 e 2011, com um total de 399 renegociações, Moore et al. (2014) constatou que quase

⁷² Valor Econômico (2016a): 'Nova MP poderá impedir prorrogação imediata da Malha Sul', 1 November 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/empresas/4762229/nova-mp-podera-impedir-prorrogacao-imediata-da-malha-sul>, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁷³ TCU TC 032.268/2013-0 and TC 008.799/2011-3.

⁷⁴ Bosch-Domènech, Antoni and Montalvo, José G. (n.d.): Rail Transportation in Some South American Countries: Measures for Fostering Efficiency; pp. 8-10 (<http://84.89.132.1/~montalvo/wp/rail.doc>)

⁷⁵ Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): 'The Brazilian Infrastructure: It's "Now or Never": From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities', Credit Suisse; p. 56 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMr n/Q%3D, acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁷⁶ Moore, A., S. Straub and J-J Dethier (2014): 'Regulation, renegotiation and capital structure: theory and evidence from Latin American transport concessions', *Journal of Regulatory Economics* 14 (2): 218–19.

metade das razões para a renegociação foram para alteração do plano de investimento do projeto ou a programação e para compensação à concessionária devido a mudanças exógenas na demanda ou nos custos, ou mesmo, devido a ação do governo anterior (“de interesse público”).⁷⁷ Os resultados mais comuns das renegociações foram alterações no plano de investimento ou na programação, com as concessionárias aumentando o volume de investimento em troca de um pagamento direto feito pelo regulador, um aumento nas tarifas ou uma prorrogação do contrato.⁷⁸

A análise do desafio de controle mostrou que a governança regulatória no Brasil apresenta deficiências institucionais específicas, com altos níveis de fragmentação, competências confusas e fraca liderança institucional, bem como alto envolvimento das autoridades judiciais e o uso limitado de instrumentos regulatórios.⁷⁹ Isso também afetou a capacidade dos órgãos governamentais competentes de controlar eficazmente as concessões ferroviárias. Considera-se que a ANTT, como reguladora principal, exerceu participação menos ativa no setor e esteve mais alinhada com a estrutura de mercado oligopolista e com o modelo regional monopolista. A reforma de 2012 foi criada para introduzir o uso de instrumentos de regulação mais específicos, assim como inspeções e poderes de mediação reforçados entre concessionárias e reguladores.⁸⁰

Os investimentos em concessões provavelmente foram atingidos pela atual conjuntura econômica no Brasil e pelos riscos políticos relacionados a ela. A situação fiscal provavelmente afetará os compromissos públicos com projetos de infraestrutura logística no curto, médio e longo prazo. Espera-se que a atual situação econômica desfavorável (elevado déficit fiscal, depreciação da moeda, entre outros) resulte em cortes de gastos públicos no setor e ponha em perigo os compromissos existentes. Também se espera que afete negativamente a perspectiva dos investidores com dívidas mais caras e possibilidades limitadas de levantar capital.

6.3. Portos

Questões regulatórias

Embora a capacidade no setor portuário tenha se expandido desde a década de 1990 e tenham surgido diferentes modelos de propriedade e operação de portos, ainda há uma necessidade de maior concorrência em certos aspectos da infraestrutura portuária. O comportamento anticoncorrencial das maiores concessionárias portuárias limita a concorrência intraportuária (um problema no passado, por exemplo, foi

⁷⁷ Moore, A., S. Straub and J-J Dethier (2014): ‘Regulation, renegotiation and capital structure: theory and evidence from Latin American transport concessions’, *Journal of Regulatory Economics* 14 (2): 217.

⁷⁸ Moore, A., S. Straub and J-J Dethier (2014): ‘Regulation, renegotiation and capital structure: theory and evidence from Latin American transport concessions’, *Journal of Regulatory Economics* 14 (2): 218.

⁷⁹ Bruno Q. Cunha and Delia Rodrigo (2012): *Regulatory Governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms*.

⁸⁰ Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): ‘The Brazilian Infrastructure: It’s “Now or Never”: From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities’, *Credit Suisse*; p. 62 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lv126SiX%2BIMrn/Q%3D), acessado em 13 de fevereiro de 2017).

a propriedade cruzada entre terminais nos portos de Santos e do Rio de Janeiro), que também afeta a atratividade do setor de investimentos por parte de terceiros.⁸¹

Desde a reforma do setor portuário na década de 1990, os problemas da concorrência interportuária limitada e o número insuficiente de novas comissões de projetos “a partir do zero” não foram resolvidos. Barreiras regulatórias dificultam maiores investimentos privados fora de portos públicos, pois as empresas privadas têm de provar que podem lidar com certa quantidade de sua própria carga para justificar investimentos em um novo porto.⁸² O governo mudou a política em 2008 com o Decreto 6620, que restringe as autorizações para a construção de portos privados a empresas que podem justificar o investimento para a manipulação de sua própria carga somente. O resultado foi uma capacidade de expansão limitada e a saturação do sistema portuário.⁸³

Várias questões regulatórias estão relacionadas à forma como as concessões no setor portuário são desenhadas. Concessões são emitidas a operadores que gerenciam portos públicos, enquanto as aprovações são emitidas simultaneamente para o desenvolvimento de novos terminais privados. Vantagens de custo potenciais de até 25 a 35% existem em terminais privados devido à ausência de restrições fundamentais da legislação trabalhista. Pode-se argumentar que isso incentivou os investidores privados a buscarem novos projetos privados de desenvolvimento de terminais e a expandir a capacidade mais ampla.⁸⁴ No entanto, o crescimento dos projetos de terminais privados também levou a conflitos regulatórios, que, no passado, forçaram o governo a intervir e a limitar a expansão dos portos privados (veja acima).⁸⁵ Além disso, a necessidade de fiscalização do setor e de planejamento estratégico aumentou significativamente. O setor operou com três modelos principais e muito diferentes: portos públicos sob gestão do governo, portos públicos com gestão atribuída ao setor privado e portos privados com autorização total. Isso levanta questões sobre como criar uma concorrência justa entre eles, dadas situações também muito diferentes em termos de acesso, interconexão, disponibilidade de soluções de transporte intermodal e localização em relação às áreas principais de produção.

⁸¹ Correa, P., C. Pereira, B. Mueller and M. Melo (2006): ‘Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators’. Washington DC: The World Bank Group.

⁸² Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): ‘The Brazilian Infrastructure: It’s “Now or Never”: From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities’, Credit Suisse; p. 65 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁸³ Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): ‘The Brazilian Infrastructure: It’s “Now or Never”: From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities’, Credit Suisse; p. 65 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁸⁴ Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): ‘The Brazilian Infrastructure: It’s “Now or Never”: From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities’, Credit Suisse; p. 72 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁸⁵ Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes (2013): ‘The Brazilian Infrastructure: It’s “Now or Never”: From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities’, Credit Suisse; p. 65 (https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D , acessado em 13 de fevereiro de 2017).

Outra questão impactante sobre a gestão de portos é a disponibilidade de pessoal qualificado para a gestão de portos e as diferenças de salários e direitos dos trabalhadores nos diferentes tipos de portos. Um dos principais desafios até mais recentemente era a falta de gestão portuária totalmente profissional, particularmente no setor público, em que os níveis de salário não competem com os oferecidos pelas concessionárias do setor privado ou pelos portos privados autorizados. Gerentes das autoridades portuárias públicas são frequentemente nomeados por políticos, sem experiência adequada.⁸⁶ Isso também prejudica a gestão eficaz e a fiscalização dos portos.

Desafios da regulação

Uma questão principal relacionada com o compromisso contratual é a renovação (precoce) de concessões. Frequentemente, as concessões são renovadas automaticamente ou, às vezes, antes da finalização do contrato. Um risco é que essa renovação precoce permite às concessionárias renegociarem os termos originais das concessões. Isso, por sua vez, envia um sinal ao mercado de que falta transparência e justiça ao processo de concessão, o que pode desencorajar uma gama maior de investidores no setor portuário.

A reforma regulatória do setor portuário, entre o início dos anos 1990 e o início dos anos 2000, não gerou um quadro institucional bem definido que pudesse resolver a sobreposição de responsabilidades dos órgãos em todo o setor.⁸⁷ Isso relaciona-se principalmente ao papel do governo federal em matéria de planejamento, regulação e finanças; ao alicerce estratégico e aos critérios para a descentralização da infraestrutura portuária para estados e municípios; à reestruturação dos operadores portuários (Companhias Docas); ao papel e às responsabilidades dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAP); e ao propósito e à viabilidade do Órgão de Gestão da Mão-de-Obra – OGMO.⁸⁸ Embora a reforma de 2013 tenha procurado reestruturar o quadro institucional do setor portuário, não se pode afirmar se ela conduziu a uma otimização das responsabilidades administrativas dos órgãos administrativos setoriais. Portanto, o controle eficaz continua a ser um desafio.

Em termos de desafio de incerteza, a atual crise econômica mostrou que o nível e a distribuição da demanda por serviços portuários estão evoluindo. Embora em geral os portos tenham maior atividade, a demanda varia: alguns portos sofrem uma flutuação na demanda mais significativa, dependendo do tipo de bens manipulados; alguns portos podem estar em lugares errados; alguns portos têm uma base de custo pouco atraente. Vários fatores contribuíram, dentre eles: mudanças na produção agrícola, o preço das commodities, descobertas e esgotamento dos recursos naturais e a infraestrutura logística geral do interior no Brasil (por exemplo: portos mal servidos por ferrovias ou rodovias).

⁸⁶ World Bank (2012): Brazil - How to decrease freight logistics costs in Brazil. Transport papers; no. 39; p. 58. <http://documents.worldbank.org/curated/en/348951468230950149/Brazil-How-to-decrease-freight-logistics-costs-in-Brazil>

⁸⁷ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper; p. 19 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

⁸⁸ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper; p. 19 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

6.4. Rodovias

Questões regulatórias

A privatização de rodovias no Brasil é baseada no modelo de concessão. Normalmente, leilões federais definem um conjunto mínimo de investimentos, incluindo a manutenção e a expansão da rede. As concessões são dadas principalmente ao licitante que oferece as menores tarifas de pedágio.⁸⁹ Os estados brasileiros, que, no total, privatizaram sua rede de estradas nove vezes mais do que o governo federal, aplicam um modelo semelhante. No entanto, alguns estados deram concessões para o licitante que ofereceu o maior valor de prêmio geral dentre uma gama de critérios (por exemplo: a primeira rodada de concessões rodoviárias em São Paulo).⁹⁰

Há alguns problemas de regulação específicos no Brasil. Problemas podem ocorrer quando estradas atravessam as fronteiras das diferentes entidades administrativas, já que isso normalmente requer coerência de diretrizes entre os estados. Os estados também podem adotar posições que potencialmente prejudicam futuros investimentos privados. Algumas das primeiras concessões estaduais tiveram problemas com as tentativas dos governos estaduais de reduzir as tarifas de pedágio unilateralmente, sem a devida compensação para concessionárias privadas. Isso ocorreu nos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul.

Além disso, há algumas barreiras para o uso de modelos de concessão para grandes expansões da rede. O modelo de concessão permite alguns investimentos incrementais na expansão da rede, bem como o aumento da capacidade de rodovias com pedágio. Muitas dessas rodovias têm alta demanda e dão margem para a concessionária fazer investimentos. Quando se analisa a qualidade das rodovias com pedágio privadas, o modelo de concessão parece bem-sucedido em promover a melhoria e a manutenção das condições da estrada.⁹¹ No entanto, as condições das rodovias com pedágio e autoestradas públicas estão significativamente piores e indicam a falta de investimento na manutenção.

Em alguns casos, esse investimento não está sendo feito. Rodovias com pedágio privadas com tarifas muito baixas foram reguladas sob padrões de desempenho que não têm metas de investimento previstas no contrato de concessão para aumento da capacidade de rodovias existentes ou expansão da rede⁹². Em outros casos, as obrigações de desempenho são consideradas demasiadamente severas, e as concessionárias solicitam alterações contratuais.

⁸⁹ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper; p. 16 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

⁹⁰ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper; p. 16 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

⁹¹ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper; p. 16 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

⁹² Mourougane, A. and M. Pisu. 2011. 'Promoting infrastructure development in Brazil', OECD Economics Department Working Paper no. 898. Paris: OECD Publishing; p. 24 (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfncl4-en.pdf?expire=1487426801&id=id&accname=guest&checksum=B89385501F22AEFE1BB2C7C94A1F6C14>)

A ênfase em critérios específicos das concessões por aqueles outorgando as concessões é importante.⁹³ Por exemplo, para concessões rodoviárias leiloadas como parte do PAC 1 no início de 2007, as regulações permitiam o uso de critérios diferentes de leilão: (i) a tarifa mais baixa, (ii) o valor de prêmio mais alto, (iii) a melhor proposta técnica ou (iv) uma combinação desses critérios. A prática em nível federal era se concentrar principalmente no primeiro critério.⁹⁴

Conforme discutido em capítulos anteriores, a experiência internacional tem mostrado que usar a tarifa mais baixa como o critério principal no leilão pode incentivar os participantes da licitação a oferecerem um lance baixo, potencialmente deixando o titular do contrato final em uma posição financeira desfavorável se as receitas de pedágio subsequentes forem demasiadamente baixas. Isso por sua vez, no devido tempo, pressionará todos os interessados a renegociarem os termos da concessão. Há outras opções. O Chile, por exemplo, introduziu uma combinação de taxa de pedágio mínima e maior valor de subsídio na licitação de uma das suas rodovias com pedágio. Se duas ou mais propostas incluírem a taxa mínima, o vencedor será selecionado com base no montante mais alto pago ao governo.⁹⁵

Desafios da regulação

O desafio de compromisso refere-se ao estabelecimento de normas claras sobre como as decisões sobre as concessões são tomadas durante a vida útil da concessão. Algumas das questões relacionam-se aos aumentos de preços. Por exemplo, contratos de concessão podem incluir um fator de ajuste claramente estabelecido para os preços acordados subirem de acordo com a inflação, caso a inflação ultrapasse um determinado limiar.⁹⁶ Além disso, contratos de concessão possuem cláusulas de rescisão confusas, que definem como encerrar o acordo no caso de incumprimento ou de um evento prolongado de força maior, bem como qualquer possível compensação.⁹⁷ Conforme mencionado anteriormente, o governo brasileiro estava, durante a redação deste relatório, avaliando o gerenciamento de concessões com baixo desempenho e como compensar as concessionárias pelas despesas de capital para fazer nova licitação dessas concessões.

O desafio de controle refere-se a um esclarecimento das funções. A definição clara das funções da ANTT e sua relação com outros órgãos governamentais, portanto, é crucial para melhorar o atual marco regulatório. Também há um problema com os cargos políticos nomeados na liderança do regulador. Isso

⁹³ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; p. 29 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁹⁴ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; p. 29 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁹⁵ World Bank (2010): 'Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps', Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank; pp. 29-30 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 13 de fevereiro de 2017).

⁹⁶ World Bank (2016): 'Road PPPs in Brazil – attracting international investment', prepared by Mott MacDonald, May 2016; p. iv.

⁹⁷ World Bank (2016): 'Road PPPs in Brazil – attracting international investment', prepared by Mott MacDonald, May 2016; pp. vii-viii.

atinge a consistência do processo de decisão e aderência aos processos administrativos postos em prática. Finalmente, também mencionamos nos capítulos anteriores como usar as informações mantidas pelo órgão regulador para promover mais transparência no desempenho das concessões e, por meio da medição de desempenho, avaliar as concessionárias e responsabilizá-las.

Um dos principais riscos, crucial para a receita e a rentabilidade da concessão, diz respeito à demanda futura. Embora estudos de viabilidade, estimativas de demanda e viabilidade financeira de um projeto sejam fornecidos desde o início, há conjuntos de medidas que poderiam ser aplicados a fim de mitigar os riscos relacionados à receita de tráfego, por exemplo: “garantias de tráfego mínimo”, pagamentos por disponibilidade (no todo ou em parte), redução de tributação e o alívio de pagamento de concessão durante os primeiros anos de um projeto para compensar o custo geral de capital do projeto.⁹⁸ Em outras palavras, pode haver outras maneiras de gerenciar o desafio da incerteza e incluí-las no projeto da concessão. Isso pode ser visto no modelo da rodada de 2017 de concessões de aeroportos.

6.5. Aeroportos

Questões regulatórias

Os aeroportos eram, tradicionalmente, pertencentes ao setor público e gerenciados por ele até 2010.⁹⁹ Após 2011, um programa de privatização dos aeroportos principais foi iniciado, no entanto, com a estatal INFRAERO mantendo uma participação de 49%. Não havia nenhuma restrição à participação de empresas estrangeiras nas concessões e na assistência em terra, mas havia uma restrição a empresas estrangeiras possuírem mais de 20% dos aeroportos (embora houvesse discussões para aumentar essa participação para 49%).¹⁰⁰

Uma questão fundamental da regulação é como melhorar a capacidade. Muitos aeroportos estão atingindo um ponto de saturação, e novas iniciativas estão se concentrando na expansão da infraestrutura existente em vez da construção de novos aeroportos.¹⁰¹

Uma outra questão da regulação é o processo de licitação das concessões. As concessões de aeroportos foram concedidas ao concorrente que ofereceu ao governo o maior valor, e os licitantes em média fizeram um lance 6,7 vezes acima do valor mínimo esperado. Isso foi visto como uma medida de sucesso. No entanto, isso também pode ser visto como uma manobra em que os licitantes propositadamente deram lances maiores para renegociar adiante, o que, como dito antes, prejudica a natureza competitiva do

⁹⁸ World Bank (2016): ‘Road PPPs in Brazil – attracting international investment’, prepared by Mott MacDonald, May 2016; p. ix.

⁹⁹ Steer Davies Gleave (2014): ‘VALEC Open Access Workshop Report 2014’, prepared for the Foreign & Commonwealth Office; p. ii.

¹⁰⁰ Steer Davies Gleave (2014): ‘VALEC Open Access Workshop Report 2014’, prepared for the Foreign & Commonwealth Office; p. 43.

¹⁰¹ Steer Davies Gleave (2014): ‘VALEC Open Access Workshop Report 2014’, prepared for the Foreign & Commonwealth Office; p. 41.

processo.¹⁰² Isso também pode sinalizar que o aceno ao mercado do governo subvalorizou os ativos significativamente, o que também tem prejudicado o processo licitatório.

Desafios da regulação

O desafio de compromisso em concessões de aeroportos relaciona-se com o grande número de renegociações que já ocorreram em concessões do aeroportos, apesar do fato de que as concessões foram outorgadas há apenas alguns anos. Isso sugere que o processo de concessão provavelmente não funcionou conforme o esperado ou que medidas adicionais (como as incluídas na rodada atual de concessões de aeroportos) precisam ser postas em prática para auxiliar a gestão eficaz da concessão.

Como observado em outros setores, também pode haver problemas relacionados ao controle e à fiscalização. O marco regulatório brasileiro para o setor de aeroportos e aviação foi submetido a um número considerável de alterações nas últimas três décadas. Os entrevistados observaram a natureza complexa das estruturas institucionais, a falta de clareza nas funções, a aplicação inconsistente de processos administrativos e o processo de decisão inconsistente. Tudo isso afetou o plano de concessões e causou problemas na fiscalização e no monitoramento das concessões, contribuindo para o número relativamente grande de renegociações.

6.6. Temas transversais

A Tabela 9 fornece um resumo das nossas conclusões deste capítulo. Existem alguns temas principais dentre os setores, que exploraremos aqui.

Tabela 9: Questões e desafios de regulação por setor

	Ferrovias	Portos	Rodovias	Aeroportos
Questões centrais	Falta de capacidade, provisão de acesso formal e velocidade geral na rede	Capacidade limitada e má qualidade do serviço; sobreposição, quadro legislativo e regulatório inconsistente	Condições e capacidade precárias da malha rodoviária existente e diferenças intergovernamentais entre as rodovias	Capacidade aeroportuária e demanda não estão bem equilibradas
Propriedade e desinvestimento	Modelo de concessão	Autorização e concessões	Na maior parte públicas e	Concessões referentes a

¹⁰² Guasch, J.L., J-J Laffont and S. Straub (2005): Infrastructure Concessions in Latin America: government-led renegotiations. World Bank Policy Research Paper no. 3749; p. 2 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8525/wps3749.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

			algumas privadas (concessões)	grandes aeroportos
Novo comissionamento	Ênfase em concessões de infraestrutura existente com incentivos limitados para expansão	Expansão da capacidade baseia-se em parte no novo comissionamento de capacidade – há dúvida se os arranjos de acesso são abertos ou restritivos	Opções limitadas para expansão; variedade de modelos de concessão	Essencialmente expansão de aeroportos existentes
Concessão e franquias	Tentativa de renegociação de concessões existentes – ênfase limitada em aumentos de capacidade	Crítica ao processo de concessão oneroso e incerteza sobre os critérios	Dependência pura de incentivos de redução de pedágio para investir em nova capacidade	Renegociações podem comprometer os níveis de competitividade e impactar a seleção de licitantes
Operação / gerenciamento	Fiscalização limitada – interesse limitado em logística intermodal	Problemas de qualidade de serviço, questões de interoperabilidade e integração intermodal	Qualidade de manutenção	Órgão público permanece envolvido como proprietário na concessão, levantando questões sobre a fiscalização
Desafio de compromisso	Reduções de financiamento público em função da posição orçamentária e alteração das prioridades do governo (preferência pelo investimento nacional versus o privado)	Garantia de que as preferências intergovernamentais estejam alinhadas. Concorrência entre portos diferentes	Segurança nos contratos de concessão, mudanças nas preferências políticas	Segurança nos contratos de concessão, mudanças nas preferências políticas

Desafio do controle	Problema na implementação de concessões existentes, tendo em conta a integração vertical / “a seleção conveniente”	Competência regulatória e expertise da ANTAQ	Informações e monitoramento da ANTT e outros atores	Complexidade das estruturas institucionais
Desafio da incerteza	Frete de cargas dependente do desenvolvimento econômico global	Alteração de frete, padrões econômicos e alterações de “formatos”	Desenvolvimento do mercado de transporte de mercadorias, tendo em conta as mudanças nos custos	Crescente demanda por transporte aéreo não atendida pela expansão da capacidade

Há alguns problemas de regulação específicos no Brasil:

- Obter investimento em infraestrutura suficiente para melhorar a capacidade (mesmo com o modelo de concessão, os investimentos para expansão da rede e a melhoria da capacidade geralmente são mínimos e insuficientes).

Em linhas gerais, existem quatro questões principais. Monopólios regionais e estruturas de mercado oligopolistas são comuns no Brasil, e esses participantes de mercado têm pouco incentivo para investir em expansão de rede e modernização de capacidade. Os incentivos no âmbito das concessões foram descritos em detalhes nas seções anteriores do presente capítulo. Uma outra questão é o financiamento. Os investimentos em infraestrutura beneficiaram-se de empréstimos com baixa taxa de juros do BNDES. Até recentemente, 100% da dívida de financiamento da PPP vinha do BNDES, e as PPPs no Brasil eram, portanto, menos atraentes para os credores comerciais numa perspectiva de curto prazo.¹⁰³ Dado o clima fiscal, essa situação exigia uma mudança, mas a questão era se os investimentos seriam viáveis utilizando empréstimos comerciais. Os credores internacionais também estão preocupados com a falta de proteção cambial no âmbito das PPPs, fator que apresenta uma barreira significativa para participação em projetos, a menos que os credores tenham uma filial local e sejam capazes de levantar financiamento em moeda local.¹⁰⁴ Finalmente, o nível de abandono das obras públicas por causa de falhas de gestão e falência aparenta ser alto. Embora exista uma iniciativa do governo atual para aumentar a garantia, principalmente usando os performance bonds a fim de mitigar esse

¹⁰³ World Bank (2016): ‘Road PPPs in Brazil – attracting international investment’, prepared by Mott MacDonald, May 2016; p. x.

¹⁰⁴ World Bank (2016): ‘Road PPPs in Brazil – attracting international investment’, prepared by Mott MacDonald, May 2016; p. x.

problema, há a preocupação de que esses instrumentos aumentam os custos de transação e exigem contragarantias.¹⁰⁵

- Formulação de políticas inconsistentes associadas à infraestrutura.

Frequentes mudanças regulatórias, o desenvolvimento de novos programas governamentais de infraestrutura e altos níveis de incerteza política prejudicaram a qualidade mais generalizada da regulação do setor. Durante o período de 2007-2016, o Brasil teve três presidentes e começou cinco programas diferentes de infraestrutura (PAC 1 e 2, PIL 1 e 2 e agora o PPI). Esses programas presidenciais coexistiam com outros planos estratégicos de logística, que foram desenvolvidos separadamente por ministérios, secretarias e agências reguladoras. Todos esses programas e planos tinham diferentes prazos e escopos, criando problemas sobre a definição de prioridades e o processo de decisão no longo prazo.

- A complexidade da regulação.

O Brasil tem um número relativamente grande de regras e regulações. Em 2007, o Brasil já tinha mais de 3,5 milhões de leis e regulações emitidas após 1988 em níveis federal, estadual e municipal.¹⁰⁶ A ANTT sozinha foi responsável por mais de 5.000 regulações, sugerindo que o processo de decisão ad hoc foi usado para abordar os problemas individuais sem ter uma visão mais ampla, de longo prazo e estratégica de todas as regulações em vigor.¹⁰⁷ Há uma questão mais ampla, relacionada à obtenção de licenças ambientais: os reguladores setoriais muitas vezes não foram preparados para ajudar com essa tarefa, com o fardo recaindo sobre os operadores ou as concessionárias. Trâmites administrativos e altos níveis de burocracia também foram identificados como fatores significativos de limitação dos níveis de investimentos privados no setor de infraestrutura logística brasileira.¹⁰⁸ Isso envolve, por exemplo, extenso trabalho burocrático para obtenção de licenças e autorizações, procedimentos de importação e exportação demorados, dificuldades administrativas ao abrir uma empresa e ao registrar propriedades ou terrenos, bem como ao lidar com a legislação tributária em níveis municipal, estadual e federal.¹⁰⁹ O 2016 World Bank's Logistics Performance Index (LPI) mostra que o Brasil apresenta desempenho ruim na região em várias percepções em relação à qualidade da regulação. Apenas 10% dos entrevistados consideram que recebem informações oportunas sobre mudanças regulatórias (28% em toda a região), e apenas 12% sentem que a regulação de infraestrutura melhorou desde 2013 (32% em toda a região).

¹⁰⁵ Valor Econômico (2016c): 'Performance bonds' (<http://www.valor.com.br/opiniaio/4499450/performance-bonds>); Valor Econômico (2016b): 'Performance bond' como um critério de seleção em licitações' (<http://www.valor.com.br/opiniaio/4480930/performance-bond-como-um-criterio-de-selecao-em-licitacoes>).

¹⁰⁶ Amaral, Gilberto et al. (2007) apud OCDE Brasil – Fortalecendo a governança para o Crescimento; p. 32.

¹⁰⁷ Informação obtida em entrevista realizada em 01/12/2016.

¹⁰⁸ Biedermann, C. and H. Galal (2013): 'Crunch Time for Brazilian Infrastructure', PwC Gridlines Report; Loman, H. (2013): 'How to tackle the "Custo Brasil"', Rabobank Economic Research Reports; KPMG (2012): 'Investing in Brazil: 'A land of opportunities'.

¹⁰⁹ Loman, H. (2013): 'How to tackle the "Custo Brasil"', Rabobank Economic Research Reports.

Há desafios regulatórios associados a:

- Renegociação de concessões (há um desafio em fazer as concessões durarem, fazer com que apresentem o desempenho esperado e sinalizar para o mercado que as concessões estão sujeitas a uma fiscalização eficaz e podem falhar).

A nova Medida Provisória 752 de 2016 criou o marco jurídico para a renegociação de concessões ou para a devolução para o governo de concessões que falharam (permitindo a arbitragem para definir o nível de compensação para a concessionária). No entanto, ainda veremos se isso limitará as renegociações ou sinalizará a novos investidores que os contratos continuarão sendo ajustados.¹¹⁰

- A complexidade da configuração administrativa pode resultar em uma inconsistência no processo de decisão e na aplicação de regras, levando a uma situação de controle e fiscalização insuficientes.

Houve uma série de questões levantadas sobre o funcionamento das agências reguladoras. A sobreposição de responsabilidades entre órgãos do setor gera problemas de coordenação e responsabilidade.¹¹¹ Vários órgãos públicos têm sobreposição de unidades de planejamento e de desenvolvimento de projetos (por exemplo: o BNDES) e unidades de gerenciamento de projetos (PPI). O processo de decisão pelos órgãos reguladores, como ANTT e ANTAQ, é considerado exposto à “influência política”.¹¹² Eles também são vistos como tendo menos autonomia regulatória em comparação a outras agências reguladoras brasileiras.¹¹³ Além disso, há uma aplicação inconsistente de instrumentos reguladores, tais como as Análises de Impacto Regulatório (AIR), com cada agência reguladora adotando modelos diferentes.¹¹⁴ Promover a consistência regulatória entre agências ajudaria a melhorar a previsibilidade e a qualidade da regulação.¹¹⁵ Discutimos a capacidade regulatória e a governança mais especificamente nos capítulos 5 e 6.

- O ambiente político e econômico desafiador fez com que fosse difícil prever a demanda (opções de gerenciamento desse risco de incerteza podem ser exploradas nas concessões, como foi feito, em certa medida, na atual rodada 2017 de concessões de aeroportos).

¹¹⁰ Valor Econômico (2016d): ‘MP busca ampliar uso de arbitragem em concessões’ (<http://www.valor.com.br/brasil/4765175/mp-busca-ampliar-uso-de-arbitragem-em-concessoes>).

¹¹¹ Pinheiro, Armando Castelar. 2015: ‘Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?’ IPEA, Discussion paper; p. 25 (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf).

¹¹² Prado, M. M. (2013): ‘Bureaucratic Resistance to Regulatory Reforms: Contrasting Experiences in Electricity and Telecommunications in Brazil’; Oxford University Press. p. 76.

¹¹³ de Paula, G.M. and A. P. Avellar (2008): ‘Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ’; *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 48, Issue 2, May 2008: p. 246.

¹¹⁴ de Castro, C. M. 2014. ‘Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil’; *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(2): 332.

¹¹⁵ Bruno Q. Cunha and Delia Rodrigo (2012): *Regulatory Governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms*; OECD (2012a): ‘Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance’ (<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>).

O Índice de Competitividade Global 2016-2017 aponta que alíquotas de impostos, corrupção, regulação de impostos e burocracia ineficiente do governo, acompanhados de instabilidade política, estão entre os cinco fatores mais problemáticos para fazer negócios no Brasil (veja a Figura 3 abaixo). Além disso, o ambiente econômico faz com que a previsão de demanda em concessões seja mais difícil. Nas seções acima, discutimos algumas opções de gestão do desafio de incerteza associadas às previsões econômicas.

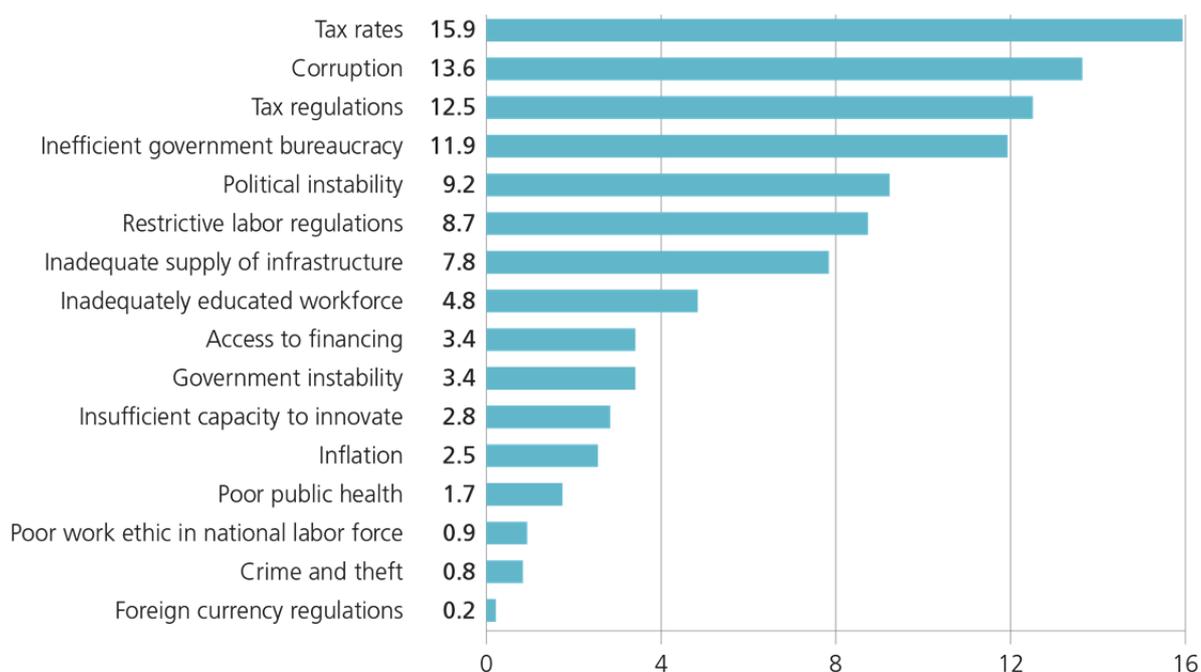


Figura 3: Fatores mais problemáticos para fazer negócios – Brasil; Fonte: Global Competitiveness Index 2016-2017, p. 126; http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_BRA.pdf

7. Recomendações: criação de um plano para melhorar a regulação em infraestrutura logística no Brasil

1. O Brasil requer investimento na melhoria da infraestrutura logística. Embora haja um acordo universal sobre esse amplo objetivo, há debates sobre os meios regulatório e estratégico adequados para obtenção de investimentos e capacidade de expansão. Este relatório se concentrou nas questões associadas à capacidade de governança regulatória em infraestruturas logísticas.
2. Algumas recomendações precisam ser analisadas considerando as condições políticas e macroeconômicas atuais. Mesmo ignorando a incerteza política atual, o ciclo político que afeta o governo federal no Brasil prejudicou o processo de decisão estratégica relativo às infraestruturas logísticas no longo prazo. A sinalização de credibilidade para os investidores privados está associada à governança e à capacidade regulatória, mas as decisões de investimento (e a qualidade dessas decisões) dependem das constelações políticas e macroeconômicas mais amplas.
3. Em geral, tem havido uma notável evolução na tentativa de resolução dos problemas de governança e capacidade regulatórias diagnosticados. No entanto, ainda é necessário implementar uma perspectiva mais estratégica para as infraestruturas logísticas. Há preocupações com a qualidade das concessões propostas e sua contribuição com o desenvolvimento social e econômico mais amplos. Há também uma preocupação com o possível viés de otimismo em relação à atração de “novos” investidores. A experiência internacional destaca os desafios na fiscalização da qualidade dos investimentos em infraestrutura logística.
4. Para aprimorar a governança regulatória, deveria haver um maior diálogo entre o PPI, os ministérios e os órgãos reguladores sobre:
 - a. A necessidade de se implementar um quadro político estável que possibilite o planejamento de longo prazo e o processo de decisão consistente, envolvendo companhias de planejamento, como a EPL e a EPE.
 - b. A necessidade de instalar capacidade estratégica para desenvolver uma infraestrutura logística que vá além do que é conveniente do ponto de vista político e administrativo.
 - c. A necessidade de desenvolver uma compreensão clara sobre o PPI (ou qualquer outra unidade central) como coordenador dos planos de concessão, que promova as agências reguladoras e os ministérios no desenvolvimento de concessões.

- d. A necessidade de desenvolver a capacidade dos ministérios setoriais, permitindo a rotação de pessoal dos reguladores e reforçando o desenvolvimento da carreira de analistas de infraestrutura. Há também a necessidade de reforçar o papel das agências reguladoras para combater, pelo menos em parte, a influência dominante de órgãos institucionalmente poderosos, como o TCU e o BNDES. Esse esclarecimento do papel das agências reguladoras pode ser alcançado por meio de protocolos de coordenação.
 - e. A necessidade de se oferecer recursos adequados para as agências reguladoras para apoiar o monitoramento das concessões dentro dos limites estabelecidos (conceito de “*tramlines*”) de indicadores de desempenho inferior e superior.
 - f. A necessidade de se fomentar a mentalidade entre as concessionárias de que a cultura de “oportunismo” não é lucrativa, que os regimes regulatórios são credíveis e não estão propensos a renegociação aleatória com base em pressão política.
5. Para aumentar a capacidade regulatória, a ênfase geral deve estar no reforço da “discricionariedade disciplinada”. Essa metodologia requer a renovação na relação entre ministérios e órgãos reguladores e fluxo de recursos estáveis para os reguladores para encorajar a utilização repetida de novas vias de medição de desempenho. Além disso, há espaço para uma renovada ênfase num programa PRO-REG. Esse programa deve contar com o mais alto nível de apoio no governo. A fim de apoiar a construção de capacidade pelos próprios reguladores, valeria a pena considerar a partilha de responsabilidades das atividades do PRO-REG entre várias instituições, por exemplo, permitindo que as atividades de ensino e aprendizagem sejam organizadas pela ENAP e que as atividades de pesquisa sejam facilitadas pelas organizações de pesquisa aplicada, como o IPEA.
6. Mais diretamente, um movimento no sentido da “capacidade regulatória” requer mais atenção para a implantação de instrumentos especiais.
- a. Os instrumentos processuais devem ser usados para melhorar a base de informações do processo de decisão, e a qualidade da aplicação desses instrumentos deve ser apoiada por mecanismos de avaliação.
 - b. É necessário usar instrumentos de engajamento para incentivar relacionamentos menos antagônicos com os atores e fomentar um processo de decisão mais informado. Contudo, isso exigirá o papel de mediação e de controle executado pelos reguladores.
 - c. É necessário usar instrumentos de incentivo que desencorajem a cultura generalizada de “oportunismo” e um sistema de referência para comparar os projetos.
 - d. O uso de instrumentos de contestação deveria ser incentivado para aprimorar a qualidade estratégica das decisões, aproveitando as capacidades dispersas dentro do governo federal. No entanto, essas funções de contestação não devem provocar maior aversão ao risco no processo de decisão. Isso requer, portanto, a criação de “espaços seguros”.

Bibliography

- ABCR (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias). 2015. 'Estatísticas: extensão (km) e número de Concessionárias associadas por programa'. As of March 2017: www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/43/estatisticas.aspx
- Acciaro, M. and A. McKinnon. 2013. 'Efficient hinterland transport infrastructure and services for large container ports', Discussion Paper no. 2013–19. OECD International Transport Forum. As of 3 March 2017: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.659.6024&rep=rep1&type=pdf>
- ACS (Associação Comercial de Santos). 2015. 'Atrasos prejudicam terminais privados', 20 January 2015. As of 3 March 2017: http://acs.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9474:atrasos-prejudicam-terminais-privados&catid=36:destaques-do-dia&Itemid=46
- Agenor, P. 2011. 'Infrastructure, public education and growth with congestion costs', *Bulletin of Economic Research* 64(4): 449–69.
- Allama, José A.M. 2011. 'A terceira onda da hidrovía brasileira', paper presented at the 7th Seminar on Transport and Inland Waterway Development, Porto Alegre, 5-6 October 2011. As of 3 March 2017: http://antaq.gov.br/Portal/pdf/Artigos/20140321_Artigo_Jose_Ademir_Allama.pdf
- Amann, E., W. Baer, T. Trebat and J. Villa. 2014. *Infrastructure and its role in Brazil's development process*, IRIBA Working Paper 10, Manchester: International Research Initiative on Brazil and Africa, University of Manchester. As of 3 March 2017: http://www.brazil4africa.org/wp-content/uploads/publications/working_papers/IRIBA_WP10_Infrastructure_and_its_Role_in_Brazil's_Development_Process.pdf
- Amaral, G. et al. 2007. apud OCDE Brasil – Fortalecendo a governança para o Crescimento; p. 32. (<https://www.passeidireto.com/arquivo/23630096/brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento-ocde/11>)
- ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). 2011. 'Estudos de viabilidade. Concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília'. As of 3 March 2017: <http://www2.anac.gov.br/concessoes/>
- . 2016. 'Concessões em Andamento'. As of 3 March 2017: https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/concessoes_em_andamento

- ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), 2015a. 'Estatístico aquaviário 2015'. As of 3 March 2017: <http://www.antaq.gov.br/portal/PDF/Anuarios/ApresentacaoAnuario2015.pdf>
- . 2015b. 'Fluxo no Transporte Aquaviário de Cabotagem em 2015'. As of 3 March 2017: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Imagens/InformacoesGeograficas/Original/FluxoTransporteCabotagem2015.png>
- . 2015c. 'Fluxo no Transporte Aquaviário em Trechos Hidroviários em 2015'. As of 3 March 2017: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Imagens/InformacoesGeograficas/Original/FluxoTransporteHidroviarias2015.png>
- ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários). 2017. 'Cronologia história ferroviária'. As of 3 March 2017: <http://www.antf.org.br/index.php/informacoes-do-setor/cronologia-historica-ferroviaria>
- . 2011. 'Rail Freight Transportation in Brazil: post-concessions advances and investments'. As of 3 March 2017: <http://www.antf.org.br/pdfs/palestra-vilaca-2011antf1205---sao-paulo---rail-and-metro---latin-america-2011---ingles.pdf>
- . 2015. 'Balanço do Transporte Ferroviário de Cargas 2014'. As of 3 March 2017: <http://www.antf.org.br/images/2015/informacoes-do-setor/numeros/balanco-do-transporte-ferroviario-de-2014-v130815.pdf>
- ANTT. (Agência Nacional de Transportes Terrestres). 2013. 'Acompanhamento das Concessões Ferroviárias.' As of 3 March 2017: http://www.antt.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=13899
- . 2017. '3a Etapa de Concessões Rodoviárias Federais (Fase III)'. As of 3 March 2017: <http://3etapaconcessoes.antt.gov.br/>
- . 2013. 'Estudos de Viabilidade'. As of 3 March 2017: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/13203/Estudos_de_Viabilidade.html
- . 2013. 'Ferroviária'. As of 3 March 2017: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4751/Ferroviaria.html>
- . 2013. ANTT. 'Histórico'. As of 3 March 2017: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4978/Historico.html>
- . 2016. 'Evolução do transporte ferroviário'. As of 3 March 2017: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/15884/Evolucao_do_Transporte_Ferroviario.html
- . 2017. 'Declaração de Rede de 2017'. As of 3 March 2017: http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/25863/Declaracao_de_Rede.html

- Aschauer, D. 1989. 'Is public expenditure productive?' *Journal of Monetary Economics* 23: 177–200.
- Azumendi, S. 2016. 'Boards of infrastructure regulators: the case of Brazilian federal regulatory agency', *Network Industries Quarterly* 18 (1): 7–9. As of 3 March 2017:
<http://mir.epfl.ch/files/content/sites/mir/files/Newsletter/Vol%2018,%20No%201,%202016/Boards%20of%20infrastructure%20regulators%20-%20the%20case%20of%20Brazilian%20federal%20regulatory%20agency.pdf>
- Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge. 2012. *Understanding regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Bradesco. 2016. 'Transporte ferroviário'. As of 3 March 2017:
https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/infset_transporte_ferrovuario.pdf
- Bhattacharya, A., M. Romani and N. Stern. 2012. 'Infrastructure for development: meeting the challenge for underfunded regionalism', Policy Paper. London: Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment in collaboration with G-24. As of 3 March 2017: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/03/PP-infrastructure-for-development-meeting-the-challenge.pdf>
- Biedermann, C. and H. Galal. 2013. 'Crunch Time for Brazilian Infrastructure'; PwC Gridlines Report.
- BMI Research. 2016. 'Brazil Infrastructure Report', London: BMI Research. As of 3 March 2017:
<http://store.bmiresearch.com/brazil-infrastructure-report.html>
- BNDES. 2017. 'Leilões de infraestrutura aeroportuária – Salvador, Florianópolis, Porto Alegre e Fortaleza'. As of 3 March 2017:
<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/leiloes-infraestrutura/leiloes-infraestrutura-aeroportuaria/>
- . 2002. 'Privatization in Brazil: 1990–1994, 1995–2002', São Paulo: Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. As of 3 March 2017:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_en/Galerias/Download/studies/priv_brazil.pdf
- . 2015. 'Financing infrastructure in Brazil'. As of 3 March 2017:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/6701/1/Luciano%20Coutinho_Financing%20Infrastructure%20in%20Brazil.pdf
- Bosch-Domènech, Antoni and Montalvo, José G. (n.d.): Rail Transportation in Some South American Countries: Measures for Fostering Efficiency. As of 3 March 2017:
<http://84.89.132.1/~montalvo/wp/rail.doc>
- Boston, J. 2017. *Governing for the future*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Bouckaert, G. and J. Halligan. 2008. *Managing performance: international comparisons*. New York: Routledge.

- Bourgon, J. 2011. *A new synthesis of public administration: serving in the 21st century*. Montreal: McGill Queen's University Press.
- Busuioc, E.M. and M. Lodge. 2015. 'The reputational basis of public accountability', *Governance* 29(2): 247–63.
- Caldas, M.A.F., R.L. Carvalhal, P.D. Gabriele and T. G. Ramos. 2013. 'The efficiency of freight rail transport: an analysis from Brazil and United States', Selected Proceedings, 13th World Conference on Transport Research. Leeds: WCRTR Society.
- Calderon, C. and L. Serven. 2010. 'Infrastructure in Latin America', Policy Research Working Paper 5317, World Bank. As of 3 March 2017: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3801/WPS5317.pdf>
- Camacho, F. 2004. 'Custo de Capital de Indústrias Reguladas no Brasil', *Revista do BNDES*, 11 (2): 139–164. As of 3 March 2017: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecime nto/revista/rev2104.pdf
- Campos Mello Advogados. 2016. 'Brazilian President issues Provisional Measure creating a New Program for Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects'. As of 3 March 2017: <http://www.camposmello.adv.br/en/news-resources/resources/Brazilian-President-issues-Provisional-Measure-creating-a-New-Program-for-Public-Private-Partnerships-in-Infrastructure-Projects.html>
- Carpenter, D. 2010. *Reputation and power*. Princeton: Princeton University Press.
- Castelar, A. and L. Azevedo. 2016. 'Rail regulation in Brazil', *Network Industries Quarterly* 18 (1): 12–15.
- CBIC. 2016. CBIC 'PPPs e Concessões: propostas para ampliar a participação de empresas'. (http://cbic.org.br/sites/default/files/CBIC_PPPS.pdf)
- CNI (Confederação Nacional do Indústria). 2016. 'O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil'. As of 3 March 2017: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/7/o-financiamento-do-investimento-em-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-para-sua-expansao-sustentada/>
- CNT (Confederação Nacional do Transporte). 2015a. Pesquisa CNT de Ferrovias 2015. As of 3 March 2017: http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/Site%202015/Pesquisas%20PDF/Pesquisa_CNT_de_Ferrovias_2015.pdf
- . 2015b. Pesquisa CNT de Rodovias 2015: relatório gerencial. As of 3 March 2017: http://pesquisarodoviascms.cnt.org.br/Relatorio%20Geral/PESQUISA_CNT2015_BAIXA.pdf
- . 2016a. Pesquisa CNT de Rodovias 2016. As of 3 March 2017: <http://pesquisarodovias.cnt.org.br>

- . 2016b. Year book, 2016. As of 3 March 2017: <http://anuariodotransporte.cnt.org.br/Referencias>
- Conab (Companhia Nacional de Abastecimento). 2017. As of 3 March 2017: <http://www.conab.gov.br/>
- Correa, P., C. Pereira, B. Mueller and M. Melo. 2006. *Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators*. Washington DC: The World Bank Group.
- Credit Suisse. 2013. ‘The Brazilian Infrastructure: it’s “now or never”’. As of 3 March 2017: https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D
- Cunha, B.Q. 2017. ‘Os “Regulocratas” dos Setores de Transporte e Energia Elétrica: características corporativas e implicações sistêmicas’ in J. Marlo et al. (eds) *Capacidades estatais para o crescimento econômico: perfil e competências da burocracia pública de infraestrutura no Brasil*. Brasília.
- Cunha, B.Q. and D. Rodrigo. 2012. ‘Regulatory governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms’, paper presented at the 4th biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference, University of Exeter, UK, 27–29 June 2012. As of 3 March 2017: <http://regulation.upf.edu/exeter-12-papers/Paperpercent20093percent20-percent20Cunhapercent20Rodrigopercent20-percent20Regulatorypercent20Governancepercent20inpercent20Brazil.pdf>
- . 2013. *Assessing regulatory governance and patterns of regulatory reform in Brazil*, I Paper dell’Osservatorio, no. 4. As of 3 March 2017: http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/10/OsservAIR_QueirozCunha-Rodrigo_RegulatoryGovernanceBrazil_P4-2013.pdf
- Cunha, B-Q, A.A. Gomide and R.A.S. Karam. 2017. *Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa, Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- de Castro, C. M. 2014. ‘Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil’; *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(2): 323-342.
- de Paula, G.M. and A. P. Avellar. 2008. ‘Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ’; *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 48, Issue 2, May 2008: 237–251.
- Delmon, J. 2010. ‘Understanding options for public-private partnerships in infrastructure’, Policy Research Working Paper 5173.
- . 2011. *Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2016) *Private sector investment in infrastructure*. 3rd ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

- Dias, L. C., F. M. Pimenta, A.B. Santos, M.H. Costa and R.J. Ladle. 2016. 'Patterns of land use, extensification, and intensification of Brazilian agriculture', *Global Change Biology* 22(8): 2887–903.
- DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes). 'Histórico do Rodoviarismo' As of 3 March 2017: <http://www1.dnit.gov.br/historico/>
- Economist. 2012. 'High-speed rail in Brazil: fourth time unlucky', 21 August. As of 3 March 2017: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/08/high-speed-rail-brazil>
- . 2013. 'The road to hell', 28 September. As of 3 March 2017: <http://www.economist.com/news/special-report/21586680-getting-brazil-moving-again-will-need-lots-private-investment-and-know-how-road>
- EGR (Empresa Gaúcha de Rodovias) (homepage). 2017. As of 3 March 2017: <http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/2068/egr-responde>
- Embrapa. 'Embrapa Soja'. 2017. As of 3 March 2017: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1>
- Estache, A. and L. Wren-Lewis. 2010. 'On the theory and evidence of network industries in developing countries', in R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge (eds) *Oxford handbook of regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Estadão*. 2016. 'Conselho antitruste mapeia cartel de empreiteiras em ferrovias', 30 June. As of 3 March 2017: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cade-mapeia-atuacao-do-cartel-de-empresiteiras-em-ferrovias/>
- European Commission. 2003. 'Guidelines for successful public-private partnerships'. As of 3 March 2017: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- export.gov (US). 2016a. Brazil transportation infrastructure. As of 3 March 2017: <https://www.export.gov/article?id=Brazil-Transportation>
- . 2016b. 'Brazil airports', 14 October. As of 3 March 2017: <https://www.export.gov/article?id=Brazil-Airports>
- FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). 2016. 'Workshop Logística Acessibilidade ao Porto de Santos: Desafios e Oportunidades' 30 June. As of 3 March 2017: <http://www.fiesp.com.br/agenda/workshop-logistica-acessibilidade-ao-porto-de-santos-desafios-e-oportunidades-junho16/>
- Folha de S. Paulo*. 2007. 'Vale criou monopólio privado no setor', 3 October. As of 3 March 2017: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0310200712.htm>
- Globo.com. 2012. 'PAC: Só uma de cada cinco obras ficou pronta na gestão Lula.' Globo.com, 25 May. As of 3 March 2017: <http://oglobo.globo.com/economia/pac-so-uma-de-cada-cinco-obras-ficou->

- Globo.com. 2015. 'Governo anuncia novas concessões e prevê investimentos de R\$198,4 bi.' 9 June. As of 3 March 2017: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/nova-fase-de-programa-preve-r-1984-bilhoes-para-infraestrutura.html>
- Gonçalves, B.S. and M. D'Agosto. 2010. 'Inter-modal decision making in Brazil', paper presented at the 12th World Conference on Transport Research , 11–15 July 2010, Lisbon, Portugal. As of 3 March 2017: <http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/produccion/articulos-cientificos/2010-1/502-intermodal-decision-making-in-brazil/file>
- Gonçalves, E. and P. Sampaio. 2012. 'Regulatory reform in the Brazilian railway sector and concession valuation – a preliminary assessment', paper presented at the 4th conference on the Regulation of Infrastructures, European University Institute, Italy, 12 June 2015. As of 3 March 2017: <http://fsr.eui.eu/wp-content/uploads/150612Goncalves.pdf>
- Gonçalves, E., Daychoum, M., and Sampaio, P. (2015) 'Brazilian railway concessions: risks and returns'. As of 3 March 2017: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/be/article/viewFile/60585/58831>
- Governo do Estado do Piauí. 2016. 'Ferrovia Transnordestina – Desapropriações – Piauí', 22 March. As of 3 March 2017: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/construcao-da-ferrofia-nova-transnordestina/documentos/audiencias-publicas/NotaTcnicaTRANSNORDESTINADESAPROPRIAESPI1SecretariadosTransportesPI.pdf>
- Guasch, J.L. 2004. *Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington DC: World Bank Institute.
- Guasch, J.L., J-J Laffont and S. Straub. 2005. Infrastructure Concessions in Latin America: government-led renegotiations. World Bank Policy Research Paper no. 3749. As of 3 March 2017: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8525/wps3749.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Halpern, D. 2010. *The hidden wealth of nations*. Cambridge: Polity Press.
- Hanretty, C. and C. Koop. 2013. 'Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies' *Regulation & Governance* 7(2): 195–214.
- Höffler, F. and S. Kranz. 2011. 'Legal unbundling can be a golden mean between vertical integration and separation', *International Journal of Industrial Organization* 29(5): 576–88.
- Horn, M. 1995. *The political economy of public administration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2010. 'Freight logistics in Latin America and the Caribbean: an agenda to improve performance'. As of 3 March 2017:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6312/Freight%20Logistics%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean%3a%20An%20Agenda%20to%20Improve%20Performance.pdf?sequence=1>

IDB. 2014. 'An overview of the Brazilian PPP experience from stakeholders' viewpoint'. As of 3 March 2017:

https://publications.iadb.org/handle/11319/6399?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=1&group_by=none&etal=0&filtertype_0=author&filter_0=Seibrisky%252C+Tom%25C3%25A1s&filter_relational_operator_0=equal

IFC (International Financial Corporation). 2013. 'Emerging partnerships: top 40 PPPs in emerging markets'. As of 3 March 2017:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/735231468162282764/pdf/758380WP0Emerg00Box374351B00PUBLIC0.pdf>

IFC. 2015. 'Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil. 2015', São Paulo: IFC.

IMF. 2015. Brazil. Country Report no. 15/122. Washington DC: IMF. As of 3 March 2017:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15122.pdf>

InfraAsia. 2017. 'Rio airport gets another extension on fee payment', 10 January. As of 3 March 2017:

<https://www.infra-asia.com/m/public/corporate/news/news/international-news/2016541/rio-airport-gets-another-extension-on-fee-payment.html>

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2010. 'Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras ferroviárias'. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

As of 3 March 2017: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2670/1/TD_1465.pdf.

JOC Group. 2014. 'Berth productivity: the trends, outlook and market forces impacting ship turnaround times'. As of 3 March 2017: 140625 JOC Port Productivity whitepaper.pdf

JOC.com. 2016. 'Industry shocked by scrapping of Brazilian port ministry', 17 May. As of 3 March 2017:

http://www.joc.com/port-news/south-american-ports/port-santos/port-community-aghast-brazil-scrap-port-ministry-save-money_20160517.html

KPMG. 2012. 'Investing in Brazil: 'A land of opportunities''.

Lee, J. 2013. 'Brazil Redux: round 2 airport concessions', in Leigh Fisher, 'Airport Public-Private Partnerships: Setting the stage for the next 25 years'. As of 3 March 2017:

http://www.leighfisher.com/sites/default/files/free_files/compendium_-_airport_public-private_partnerships_-_november_2013_0.pdf

Levy, B. and P. Spiller. 1994. 'The institutional foundations of regulatory commitment', *Journal of Law, Economics & Organization* 10(2): 201–46.

- Lodge, M. 2014. 'Regulatory capacity' in M. Lodge and K. Wegrich (eds), *The problem-solving capacity of the modern state*, Oxford: Oxford University Press, pp. 63–85.
- Lodge, M. and L. Stirton. 2006. 'Withering in the heat? In search of the regulatory state in the commonwealth Caribbean', *Governance*, 19(3): 465–95.
- Lodge, M. and K. Wegrich. 2014. 'Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments' in M. Lodge and K. Wegrich (eds) *The problem-solving capacity of the modern state*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–22.
- Loman, H. 2013. 'How to tackle the “Custo Brasil”'; Rabobank Economic Research Reports.
- Mattos, C. 2013. 'Concessões de rodovias e renegociação no Brasil', in Gesner Oliveira and Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (eds) *Parcerias Público-Privadas – Experiências, Desafios e Propostas*. Rio de Janeiro: LTC
- Ministry of Finance. 2015. 'Brazil develops infrastructure projects as global asset class', *Brazil Infrastructure*, 1 (2). As of 3 March 2017: http://www.seae.fazenda.gov.br/assuntos/regulacao-e-infraestrutura/infraestrutura-brasil/arquivos/brazilinfrastructure_edicao2_2015.pdf
- Moore, A., S. Straub and J-J Dethier. 2014. 'Regulation, renegotiation and capital structure: theory and evidence from Latin American transport concessions', *Journal of Regulatory Economics* 14 (2): 209–32.
- Moraes, T. 2010. 'Brazil infrastructure'. As of 3 March 2017: https://www2.gwu.edu/~clai/working_papers/Moraes_Thais_11-10.pdf
- Morgan Stanley. 2010. 'Brazilian Infrastructure: paving the way'. As of 3 March 2017: <https://www.morganstanley.com/views/perspectives/pavingtheway.pdf>
- Mourougane, A. and M. Pisu. 2011. 'Promoting infrastructure development in Brazil', OECD Economics Department Working Paper no. 898. Paris: OECD Publishing. As of 3 March 2017: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4-en.pdf?expires=1487426801&id=id&accname=guest&checksum=B89385501F22AEFE1BB2C7C94A1F6C14>
- MRS Logística. 2015. 'Ownership structure'. As of 3 March 2017: http://ri.mrs.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=54506
- Muniz, M. 2016. Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Casa Civil and speaker at the International Seminar: Distributing Infrastructure Investments in Brazil and Latin America in 2016 on The Vision of Engineering, 29 March 2016. As of 3 March 2017: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2016/abce-29032016.pdf>
- NAG (Netherlands Aerospace Group). 2015. 'Fact finding Brazil. Airports in Brazil'. As of 3 March 2017: <https://nag.aero/wp-content/uploads/2016/11/Fact-finding-Airports-Brazil-2015.pdf>

- NAO (National Audit Office). 2006. *Update on PFI debt refinancing and the PFI equity market*, HC1040
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2006/04/05061040.pdf>
- . 2011. *Lessons from PFI and other projects*, HC920. As of 3 March 2017:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920.pdf>
- . 2012. *Equity investment in privately financed projects*, HC1792. As of 3 March 2017:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/02/10121792.pdf>
- . 2013. *Review of the VFM assessment process for PFI*. As of 3 March 2017:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Review-of-VFM-assessment-process-for-PFI1.pdf>
- . 2015. *UK guarantees scheme for infrastructure*, HC909. As of 3 March 2017:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/UK-Guarantees-scheme-for-infrastructure.pdf>
- Ng, A.K.Y., F. Padilha and A.A. Pallis. 2013. ‘Institutions, bureaucratic and logistical roles of dry ports: the Brazilian experiences’, *Journal of Transport Geography* 27: 46–55. As of 3 March 2017:
<http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/3950.pdf>
- OECD. 2009. *Dedicated PPP units*. As of 3 March 2017:
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/42344329.pdf>
- . 2012a. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. As of 3 March 2017: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>
- . 2012b. ‘Recommendations of the Council on principles for public governance of public-private partnerships’. As of 3 March 2017:
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=275&Lang=en&Book=False>
- . 2013a. ‘International Transport Forum. Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure’, ITF Round Tables, no 151, OECD Publishing/ITF. As of 3 March 2017: <http://dx.doi.org/10.1787/9789282103951-en>
- . 2013b. ‘Recent developments in rail transportation services 2013’. As of 3 March 2017:
<http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf>
- . 2015. ‘Risk and Return Characteristics of Infrastructure Investment in Low Income Countries’, 3 September. As of 3 March 2017: <https://www.oecd.org/g20/topics/development/Report-on-Risk-and-Return-Characteristics-of-Infrastructure-Investment-in-Low-Income-Countries.pdf>
- . 2017. *Transport infrastructure investment and maintenance spending*. As of 3 March 2017:
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_INV-MTN_DATA

- OECD/ITF. 2015. *Port investment and container shipping markets*. Round Table Report 157. Paris: OECD Publishing. As of 3 March 2017: http://www.oecd-ilibrary.org/transport/port-investment-and-container-shipping-markets_9789282107850-en
- Pinheiro, Armando Castelar. 2015. 'Regulatory reform in Brazilian infrastructure – where do we stand?' IPEA, Discussion paper. As of 3 March 2017: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4988/1/DiscussionPaper_123.pdf
- Portal Brasil. 2015a. 'Governo eleva taxa de retorno para projetos em ferrovias'. As of 3 March 2017: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/governo-eleva-taxa-de-retorno-para-projetos-em-ferrovias>
- Portal Brasil. 2015b. Ministry of Planning, Development and Management. 'Governo lança segunda etapa do Programa de Investimento em Logística'. As of 3 March 2017: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/programa-de-investimento-em-logistica-pil/noticias/governo-lanca-segunda-etapa-do-programa-de-investimento-em-logistica>
- Porto de Santos. 2017. 'Áreas Arrendadas pelo Porto de Santos'. As of 3 March 2017: http://189.50.187.200/lei_acesso/proaps.asp
- Ports Regulator of South Africa. 2015–16. 'Ports benchmarking report: SA terminals 2015/16'. As of 3 March 2017: <http://www.portsregulator.org/images/documents/SA-port-benchmarking-report-2015-16.pdf>
- Portugal-Perez, Alberto and J.S. Wilson. 2012. 'Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft infrastructure' *World Development* 40(7): 1295-1307
- Prado, M. M. 2013. 'Bureaucratic Resistance to Regulatory Reforms: Contrasting Experiences in Electricity and Telecommunications in Brazil'; Oxford University Press.
- Presidência de la República. 2017. 'Medida provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017'. As of 3 March 2017: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm
- Projeto Crescer. 'Projectos'. As of 3 March 2017: <http://www.projetcrescer.gov.br/projetos1#>
- . 2016. 'Construindo um Brasil de Oportunidades'. As of 3 March 2017: <http://www.projetcrescer.gov.br/projeto-crescer>
- Revista ANTT*. 2010. 'A Evolução da Regulação nas Rodovias Federais Concedidas/The development of regulation in federal toll roads concessions', *Revista ANTT* 2 (2). As of 3 March 2017: http://appweb2.antt.gov.br/revistaantt/ed3/_asp/ed3-artigosEvolucao.asp
- Roberts, A. 2010. *The logic of discipline*, New York: Oxford University Press.
- Roland, G., ed. 2008. *Privatization: successes and failures*, New York: Columbia University Press.

- Roumboutsos, A. and A. Pantelias. 2015. 'Allocating revenue risk in transport infrastructure public private partnership projects: how it matters', *Transport Reviews* 35(2): 183–203.
- Roviriego, L.F.V. 2013. 'O modelo de concessões portuárias brasileiro: uma análise sob a ótica da concessão do Porto de Imbituba-SC', dissertation, Universidade Federal de Santa Catarina. As of 3 March 2017: <http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/estudos-e-pesquisas/tcc/lucar-roviriego.pdf>
- Rumo Logística (homepage). 2012a. As of 3 March 2017: http://en.rumolog.com/default_eni.asp?idioma=1&conta=46#
- . 2012b. 'The company'. As of 3 March 2017: http://en.rumolog.com/conteudo_eni.asp?idioma=1&tipo=27581&conta=46
- . 2017. 'Corporate structure'. As of 3 March 2017: <http://ir.rumolog.com/enu/corporate-structure>
- Sampaio, P. et al. 2015. 'Regulatory reform in the Brazilian railway sector – a preliminary assessment', *Network Industries Quarterly* 17 (3): 14–16. As of 3 March 2017: <http://mir.epfl.ch/files/content/sites/mir/files/Newsletter/Vol%202017,%20No%203,%202015/Regulatory%20reform%20in%20the%20Brazilian%20railway%20sector%20-%20a%20preliminary%20assessment%20-%20Patr%C3%ADcia%20Sampaio%20-%20Joisa%20Dutra%20-%20Edson%20Goncalves%20-%20Mariam%20Daychoum.pdf>
- Savaris, B., F. Vinagre and D. Magalhaes. 2013. 'The Brazilian Infrastructure: It's "Now or Never": From an Economic Growth Constraint to a Plethora of Opportunities', Credit Suisse. As of 2 March 2017: https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x521421&serialid=hiY885dB/aC2ecvuH1fqd2mf5z7Lvtl26SiX%2BIMrn/Q%3D
- Secretariat of Ports. 2014a. 'The new Port Regulatory Framework'. As of 3 March 2017: <http://english.portosdobrasil.gov.br/sections/the-new-ports-law>
- Secretariat of Ports. 2014b. 'Expected investments'. As of 3 March 2017: <http://english.portosdobrasil.gov.br/news/expected-investments>
- Secretariat of Ports. 2015. 'Sistema Portuário Nacional'. As of 3 March 2017: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>
- Secretariat of Ports. 2016. 'Terminais de Uso Privado'. As of 3 March 2017: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/terminais-de-uso-privado>
- Silveira, M. R. (2002). Transporte e logística: as ferrovias no Brasil. Geosul, Florianópolis, v.17, n.34, p 63-86. As of 3 March 2017: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/13658/12523>

- Sirtaine, S., M.E. Pinglo, J.L. Guasch and V. Foster, V. 2005. 'How profitable are private infrastructure concessions in Latin America?: empirical evidence and regulatory implications. *Quarterly Review of Economics and Finance* 45(2): 380–402.
- Smith, K. 2015. 'Brazilian open-access plan takes shape', *International Railway Journal*, 27 April. As of 3 March 2017: <http://www.railjournal.com/index.php/central-south-america/brazilian-open-access-plan-takes-shape.html>
- Steer Davies Gleave. 2014. 'VALEC Open Access Workshop Report 2014', prepared for the Foreign & Commonwealth Office.
- Straub, S. 2008. 'Infrastructure and development: A critical appraisal of the macro level literature', Policy Research Paper No 4590. World Bank
- TCU (Tribunal de Contas da União/Federal Court of Accounts). 2012. 'Relatório'. As of 3 March 2017: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120528/AC_1234_19_12_P.doc
- UNCTAD. 1999. 'Evolution of Brazilian Port Legislation', New York: United Nations. As of 3 March 2017: http://unctad.org/en/Docs/ship49416_en.pdf
- . 2013. 'Supporting infrastructure development to promote economic integration: the role of the public and private sectors', Geneva: United Nations.
- Vale. 2016. 'Railroads'. As of 3 March 2017: <http://www.vale.com/brasil/EN/business/logistics/railways/Pages/default.aspx>
- Valor Econômico*. 2015. 'Mapa de novas concessões tem 10 mil km', 12 November 2015. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/brasil/4312688/mapa-de-novas-concessoes-tem-10-mil-km>
- . 2016a. 'Nova MP poderá impedir prorrogação imediata da Malha Sul', 1 November 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/empresas/4762229/nova-mp-podera-impedir-prorrogacao-imediata-da-malha-sul>
- . 2016b. 'Performance bond' como um critério de seleção em licitações', 15 March 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/opiniao/4480930/performance-bond-como-um-criterio-de-selecao-em-licitacoes>
- . 2016c. 'Performance bonds', 28 March 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/opiniao/4499450/performance-bonds>
- . 2016d. 'MP busca ampliar uso de arbitragem em concessões', 4 November 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/brasil/4765175/mp-busca-ampliar-uso-de-arbitragem-em-concessoes>
- . 2016e. 'Rumo avança em renovação do contrato', 16 December 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/empresas/4809243/rumo-avanca-em-renovacao-do-contrato>

- . 2016f. ‘MRS se prepara para novo ciclo de investimentos’, 9 December 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/empresas/4800373/mrs-se-prepara-para-novo-ciclo-de-investimentos>
- . 2016g. ‘Rodovias têm obras paradas à espera de R\$237 milhões’, 25 August 2016. As of 3 March 2017: <http://www.valor.com.br/brasil/4686463/rodovias-tem-obras-paradas-espera-de-r-237-milhoes>
- Wanke, P.F. 2013. ‘Physical infrastructure and shipment consolidation efficiency drivers in Brazilian ports: a two-stage network-DEA approach’, *Transport Policy* 29: 145–53. As of 3 March 2017: http://www.coppead.ufrj.br/ptbr/upload/publicacoes/Transport_policy.pdf/
- Wanke, P.F. and C.P. Barros. 2015. ‘Public-private partnerships and scale efficiency in Brazilian ports: evidence from two-stage DEA analysis’, *Socio-Economic Planning Sciences* 51: 13–22.
- WEF (World Economic Forum). 2010. ‘Paving the way: maximizing the value of private finance in infrastructure’, Geneva: WEF.
- . 2012a. ‘The shifting geography of global value chains: implications for developing countries and trade policy’, Geneva: World Economic Forum.
- . 2012b. ‘The Global Competitiveness Report 2012–2013’, Geneva: World Economic Forum. As of 3 March 2017: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf
- . 2016a. ‘The Global Competitiveness Report 2016–2017’. As of 3 March 2017: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_BRA.pdf
- . 2016b. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
- . 2016c. ‘Risk mitigation instruments in infrastructure 2016: Gap assessment’. As of 3 March 2017: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Risk_Mitigation_Instruments_in_Infrastructure.pdf
- Weschenfelder, M. 2015. ‘The Brazilian port infrastructure attractiveness for private investors’, MSc thesis for Erasmus University Rotterdam. As of 3 March 2017: <https://thesis.eur.nl/pub/33026/Weschenfelder-M.-The-Brazilian-port-infrastructure-attractiveness-for-private-investors.pdf>
- World Bank. 2007. *Port Reform Toolkit: alternative port management structures and ownership models*. Module 3. 2nd edn. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. As of 3 March 2017: https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit/Toolkit/pdf/modules/03_TOLKIT_Module3.pdf
- . 2010. ‘Private participation in the road sector in Brazil: recent evolution and next steps’, Transport Papers TP-30. Washington DC: World Bank. As of 3 March 2017:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17453/569560NWP0Tran10Box353751B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- . 2012a. 'Connecting to complete: trade logistics in the global economy', Washington DC: World Bank Group.
- . 2012b. 'How to decrease freight logistics costs in Brazil. 2012. Transport Papers; no. 39. As of 3 March 2017: <http://documents.worldbank.org/curated/en/348951468230950149/Brazil-How-to-decrease-freight-logistics-costs-in-Brazil>
- . 2016. 'Domestic LPI, Environment and Institutions: Brazil 2016'. As of 3 March 2017: http://lpi.worldbank.org/domestic/environment_institutions/2016/C/BRA/R/LAC/I/UMC#chart-area
- . 2016. 'Road PPPs in Brazil – attracting international investment', prepared by Mott MacDonald, May 2016.
- . 2017a. 'World development indicators: tariff barriers (2012–2015)'. As of 3 March 2017: <http://wdi.worldbank.org/table/6.6>
- . 2017b. 'Private Participation in Infrastructure Database'. As of 3 March 2017: <https://ppi.worldbank.org/data>
- . 2017c. GDP (current LCU). As of 3 March 2017: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CN>
- World Shipping Council. 2015. Top 50 World Container Ports. As of 3 March 2017: <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>