

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

GUSTAVO GALVAN

**CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: ACCOUNTABILITY EA EFETIVIDADE
INSTITUCIONAL E SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES
TERRESTRES**

PORTO ALEGRE

2021

GUSTAVO GALVAN

**CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: ACCOUNTABILITY EA EFETIVIDADE
INSTITUCIONAL E SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES
TERRESTRES**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Professora Doutora
Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Porto Alegre

2021

GUSTAVO GALVAN

**CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: ACCOUNTABILITY EA EFETIVIDADE
INSTITUCIONAL E SOCIAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES
TERRESTRES**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 24/05/2021.

Conceito: A.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Davide Carbonai
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Leonardo Granato
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora Doutora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

A todos os professores e servidores da Escola de Administração e da UFRGS, em especial a Professora Jaqueline, por toda a dedicação e paciência durante a orientação deste trabalho, mesmo em meio a todo desafiador contexto de pandemia. A minha companheira, familiares e amigos, por me acompanharem e compartilharem comigo das aflições a qual atingem um graduando em meio a elaboração de seu trabalho de conclusão.

A toda a sociedade Brasileira, que custeia através de nossa injusta carga tributária o ensino Público Federal, e infelizmente nem todos tem acesso a ela.

RESUMO

O tema concessões de serviços públicos, nesse caso as rodoviárias, está presente no dia a dia de qualquer cidadão que já tenha trafegado por uma rodovia e visualizado um posto de cobrança de determinada tarifa para que pudesse continuar a realizar a travessia da mesma. O presente trabalho analisa a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ANTT, este como ente regulador das concessões rodoviárias, sua *accountability* e efetividade institucional e social. A pesquisa apresentada é exploratória, analítica e descritiva, pois se embasa na análise documental de legislação e relatórios, além de sites oficiais de órgãos de governo, percorre desde os dispositivos preliminares que preparavam o surgimento das agências autônomas, a sua lei de criação até os dias atuais. Para corroborar com as análises finais, é utilizado dentro da metodologia também a Lei nº 12.527 de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso a Informação, é explorada e analisada a Lei nº 10.233 de 2001, suas atribuições e objetivos com a criação da ANTT. Entende-se que a *accountability* possibilita o acompanhamento e controle, além de promover participação social, ao mesmo tempo, é uma avaliação institucional que verifica a efetividade do órgão. O estudo verificou que não existem indicadores suficientes dentro da instituição que demonstrem se esta cumprecom os dispositivos legais e motivos pelos quais foi criada.

PALAVRAS CHAVE: Agência Nacional de Transportes Terrestres. ANTT. Concessões rodoviárias. Análise de Políticas Públicas. Accountabilty. Efetividade Institucional e Social.

RESUMEN

La temática de las concesiones de servicios públicos, en este caso las carreteras, está presente en la vida cotidiana de cualquier ciudadano que ya haya transitado por una vía y visualice un punto de cobro de peaje para poder seguir atravesándola. El presente trabajo analiza el desempeño de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, ANTT, que es el regulador de las concesiones viales, su rendición de cuentas y efectividad social e institucional. La investigación que se presenta es exploratoria, analítica y descriptiva, ya que se basa en el análisis documental de la legislación y los informes, además de los sitios web oficiales de las agencias gubernamentales, va desde las disposiciones preliminares que prepararon el surgimiento de las agencias autónomas, desde su creación hasta la actualidad. Actual. Para corroborar los análisis finales, también se utiliza dentro de la metodología la Ley N° 12.527 de 2011, conocida popularmente como Ley de Acceso a la Información, se explora y analiza la Ley N° 10.233 de 2001, sus atribuciones y objetivos con la creación de la ANTT. Se entiende que la rendición de cuentas permite el seguimiento y control, además de promover la participación social, al mismo tiempo, es una evaluación institucional que verifica la efectividad de la agencia. El estudio encontró que no existen suficientes indicadores dentro de la institución para demostrar si cumple con las disposiciones legales y las razones por las cuales fue creada.

PALABRAS CLAVES: Agencia Nacional de Transporte Terrestre. ANTT. Concesiones viales. Análisis de políticas públicas. *Accountability*. Efectividad institucional y social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

Figura 1	Portal ANTT
Figura 2	Ouvidoria ANTT
Figura 3	Portal FALA BR
Figura 4	Agenda Regulatória ANTT
Figura 5	Progresso agenda regulatória
Quadro 1	Domínios da regulação
Quadro 2	Indicadores de efetividade institucional e social
Quadro 3	Atividades Estatais
Quadro 4	Objetivos, Instrumentos de pesquisa e Análise dos resultados
Quadro 5	Indicadores de efetividade social
Quadro 6	Atributos e itens pesquisados usuários pedágios
Quadro 7	indicadores de efetividade que a ANTT busca atender
Tabela 1	Percentual acumulado de concessões por grupo concessionário
Tabela 2	Extensão e trechos Rodovias Federais concedidas
Tabela 3	Cenário atual Percentual acumulado de concessões por grupo concessionário

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
APS – Administração Pública e Social
CA – Central de Atendimento
CERF - Comissão de Estradas de Rodagem Federal
CF – Constituição Federal
Concepa – Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre
CTB – Código de Transito Brasileiro
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Fala BR – Fala Brasil
KM – Quilômetro
IPVA – Imposto de Propriedade Veículo Automotor
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MG – Minas Gerais
MInfra – Ministério da Infraestrutura
NT – Nota Técnica
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PPCS – Processo de Participação e Controle Social
PPP – Parceria Público Privada
RJ – Rio de Janeiro
RS – Rio Grande do Sul
SFV – Sistema Federal de Viação
SNV – Sistema Nacional de Viação
SUROD – Superintendência de Infraestrutura e Rodoviária
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ARCABOUÇO TEÓRICO	15
2.1 O ESTADO	17
2.1.1 O ESTADO BUROCRÁTICO E O ESTADO GERENCIALISTA	19
2.1.2 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	21
2.1.3 REGULAÇÃO COMO FORMA DE ACCOUNTABILITY	23
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.2.1 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.2.2 AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE INSTITUCIONAL E SOCIAL	33
2.2.3 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS	36
3 A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	39
4 METODOLOGIA	50
5 ANÁLISES E RESULTADOS OBTIDOS	57
5.1 A LEI 10.233 DE 2001 - CRIAÇÃO DA ANTT – ATRIBUIÇÕES E OBJETIVOS	57
5.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
5.3 REGULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E CONCORRÊNCIA: MEDIDAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	67
5.4 EFETIVIDADE INSTITUCIONAL E SOCIAL	74
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

Transitar por uma rodovia onde seja realizada a cobrança de tarifa de pedágio é algo corriqueiro para motoristas, seja essa estrada estadual ou federal, em alguma ocasião ou momento da vida nos deparamos com um grande posto em meio a uma via, com uma cancela, onde a parada é obrigatória e se faz necessário dispendir valores financeiros para poder seguir o trajeto. Mas por que precisamos pagar para utilizar algo que deveria ser 'gratuito' e de responsabilidade do Estado? Os veículos não pagam o Imposto de Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), que seria justamente para custear estradas? Como usufruir do tão famigerado direito de ir e vir? No senso comum, se tem em mente que as vias com melhores condições de tráfego são àquelas as quais precisamos pagar pelo uso, pois o Estado não teria o conhecimento e as habilidades necessárias para garantir boas condições de rodagem aos usuários destas.

Durante a trajetória percorrida no curso de Administração Pública e Social (APS), o aluno tem a oportunidade de desmistificar e compreender com base teórica o porquê de o Estado abrir mão ou transferir a terceiros funções as quais seriam de sua competência e gerar essa sensação na população de que não tem capacidade, nem recursos financeiros para proporcionar infraestrutura condizente com o tamanho do país.

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes, o DNIT (2021), a primeira rodovia federal a qual se tem registro histórico de datas de construção e inauguração, teve sua obra concluída no ano de 1861 e se chamava Rodovia União Indústria, se localizava um trecho no Estado do Rio de Janeiro (RJ) e outro em Minas Gerais (MG) nomenclatura esta, devido ao fato de só ter sido construída devido a iniciativa de empresários que exploravam economicamente a região e queriam acelerar o processo de desenvolvimento econômico da mesma, e encontravam na falta de infraestrutura, uma das principais barreiras para escoar sua produção e aumentar seus lucros. Desde muito cedo o Estado já dá amostras e ilude a sua população, seja no sentido de que não tem conhecimento técnico, nem recursos financeiros, nem tem a agilidade vislumbrada por alguns e que de certa forma demonstra também algum desinteresse por questões consideradas vitais para alguma parcela da população.

Apenas no ano de 1927 o Governo Federal da época passou a ter um “órgão” fiscalizador de estradas, que se chamava Comissão de Estradas de Rodagem Federais (CERF), em 1937, através da Lei 467, essa Comissão passa a constituir o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER.

No Estado do Rio Grande do Sul (RS), o primeiro pedágio a ser cobrado tem início no mês de outubro de 1997, no trecho rodoviário da capital Porto Alegre até a cidade de Osório, pela BR 290, também chamada de Freeway, estrada bem comum e conhecida por grande parte da população que se desloca até o litoral norte do Estado gaúcho. A Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ANTT nasce apenas no ano de 2001, através da Lei número 10.233, ainda durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A pesquisa discorre a respeito da atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres, como ente regulador no âmbito das concessões rodoviárias, sua *accountability* e efetividade institucional e social, especificamente responde ao seguinte problema de pesquisa: como se dá atuação da ANTT como ente regulador das concessões rodoviárias?

Temática esta escolhida para um trabalho de conclusão de curso de Administração Pública e Social, pois para poder analisar a efetividade institucional e social de uma agência reguladora, se faz necessário percorrer o trajeto histórico e abordar os elementos teóricos que fizeram com o que o Brasil escolhesse adotar este modelo de Política Pública, para tal, se deve conceituar: o Estado, elucidar o que são Serviços Públicos, o que são concessões destes serviços, por que estes serviços são regulados através de agência específica criada para tal finalidade.

O problema que esta pesquisa irá responder é: Auferir os efeitos de uma organização pública, criada especialmente para regular o setor, neste caso as concessões rodoviárias, a mesma dispõe dos mecanismos necessários para medir o alcance da sua própria atuação; como ela se relaciona com seus usuários; ela atende os objetivos pelos quais foi criada.

Para buscar responder o problema de pesquisa o trabalho tem como objetivos:

O objetivo desta pesquisa é analisar *aaccountability* e a efetividade institucional e social da Agência Nacional de Transportes Terrestres como ente regulador, no âmbito das concessões rodoviárias.

Os objetivos específicos são: Analisar a Lei nº 10.233 de 2001, a qual criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres; analisar as atribuições e objetivos da ANTT; analisar a regulação como medida de *accountability*; analisar a efetividade institucional e social.

Para atingir o objetivo geral e também os específicos essa pesquisa utiliza a metodologia exploratória, descritiva e qualitativa. A pesquisa foi realizada a partir de uma análise documental teórica, com base em dados e documentos oficiais disponibilizados pela Agência ANTT, em seu portal eletrônico, além de questionamentos também direcionados a agência, via ouvidoria e via Lei Acesso a Informação, quando não encontrados elementos julgados necessários para medir a efetividade institucional e social.

O conceito de *accountability* caracterizado por Abrucco (2010) previa como ações deste plano: a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; mecanismos de controle social e aumento da transparência nas ações do governo. O termo *accountability* pode ser traduzido como controle e para o autor estão estreitamente ligados a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, e também na institucionalização de mecanismos de participação, o órgão em questão neste trabalho é a ANTT e são os controles e instrumentos apresentados acima que serão explorados nesta pesquisa.

Para que se analise a efetividade institucional e social, precisamos conceituar para poder analisar esta, então para tanto, utilizaremos o Draibe (2001), qual nos diz que quando falamos de efetividade, para a institucional nos referimos as capacidades da instituição: sustentabilidade e reprodutividade e temos como indicadores: Graus de indução a mudanças / inovações / autonomia; níveis de aprendizado institucional; rotinização / institucionalização dos processos; capacidade de transferência de metodologia. Para a efetividade social nos referimos ao capital social, opinião e satisfação dos atores envolvidos e tem como exemplo de indicadores: Envolvimento de organizações da sociedade civil; avaliação dos atores sobre programas; graus de satisfação dos beneficiários; graus de adesão / satisfação dos agentes e beneficiários. São estes os indicadores utilizados nesta pesquisa para responder sobre a efetividade institucional e a efetividade social da ANTT.

Este trabalho compreende e explica o porquê de o governo adotar as concessões como forma de política pública, transferindo a responsabilidade das estradas a iniciativa privada. Analisa e avalia a efetividade institucional e social da ANTT nas concessões rodoviárias, levando a conta a atuação desta, será explicado quais os índices são necessários para medir a efetividade. Se justifica pela relevância do tema concessões no cotidiano de todos os cidadãos brasileiros, pois, mesmo que não utilizando diretamente uma rodovia a qual seja exercida a cobrança de tarifa, consumimos algum alimento e/ou produto que transita por essas, então estamos diretamente impactados por esses custos, mesmo que não “enxergando” eles. Para o estudante de Administração Pública, proporciona fazer a revisão de diversos elementos teóricos que foram aprendidos no decorrer do curso, além de poder contribuir com sugestões de melhorias e aperfeiçoamento do Estado, no caso deste trabalho, da Agência Nacional de Transportes Terrestres - a ANTT, podendo assim deixar um legado de uma possível contribuição ao campo de públicas, fazendo jus ao custo do ensino superior Público perante a sociedade que custeia o mesmo através da nossa pesada e distorcida carga tributária.

Em termos estruturais, o presente estudo está organizado da seguinte forma: após a introdução, que está inserida na seção 1, onde se faz um apanhado geral, do surgimento das rodovias federais, concessões de serviços públicos, pedágio como forma de remuneração do prestador da parceria público privada.

Apresento o referencial teórico que foi utilizado para dar a sustentação necessária ao presente estudo, que consiste na seção 2, onde é conceituado Estado, trazido o contexto histórico de surgimento até a criação da agência reguladora, é explicado o que são Políticas Públicas, é apresentado o modelo de análise e avaliação de Políticas Públicas, utilizado nesta pesquisa, também as formas de avaliar efetividade institucional e social, item fundamental e central do trabalho, além da legislação pertinente a regulação.

Posteriormente, na seção 3 é apresentada a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a lei nº 10.233 de 2001, de sua criação, apresentadas suas diretrizes e objetivos, além de também apresentar seu portal institucional.

Na seção 4 é abordada a metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, feita através de análise bibliográfica e documental, coleta de dados, onde as técnicas utilizadas foram: análise de legislação e sites da agência e órgãos oficiais de governo, questionamentos feitos a ANTT via ouvidoria e também

via portal do Governo Federal, documentos e relatórios disponibilizados em portal da agência, legislação e revisão bibliográfica.

Na seção 5 e apresentado a análise dos resultados obtidos, a partir dos conceitos de *accountability*, efetividade institucional, se a agência reguladora cumpre seu papel como ente regulador, se atende suas diretrizes e objetivos de criação, se consegue medir que os custos repassados aos usuários estão corretos e atendendo a itens especificados em contrato, e também se consegue atender e medir requisitos presentes na Lei nº 10.233 de 2001, a qual a criou. É abordada a análise da efetividade social, se o órgão público, também como ente regulador, atende seus usuários de forma efetiva, se estes estão satisfeitos com a utilização de um serviço concedido a iniciativa privada, se a agência consegue medir o nível de satisfação destes usuários, se consegue saber que os valores cobrados são considerados justos, se consegue medir eventuais insatisfações e receber sugestões de melhorias acerca dos serviços prestados.

Por fim, na seção 6, no qual estão inseridas as considerações finais do estudo em questão, além de sugestões de melhorias, de possíveis aperfeiçoamentos que poderiam vir a serem feitos, outras pesquisas pertinentes que também poderiam ser elaboradas e mereciam atenção da Administração Pública, visando melhorar o serviço prestado pela agência como ente regulador junto à população Brasileira.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

A revisão bibliográfica é de extrema relevância para analisar a relação do Estado com entidades privadas, para isso, se faz necessário abordar elementos históricos, visando elucidar o contexto a qual a agência foi criada, para tanto iremos conceituar e abordar a linha temporal até chegar a agência.

Aguillar (2011) diz que cada Constituição Federal, desde 1934 prometia que viria a trazer legislação específica para regular a temática Concessões. Historicamente temos o Estado buscando formas de conceder/delegar serviços públicos a parceiros privados e terceiros. Temas estes, concessão e regulação os quais estão presentes na Constituição Federal de 1988:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988, Art. 174 e 175).

Para versar sobre o regime de Concessões, que são um modelo de Parceria Público Privada, se faz necessário resgatar seu contexto histórico, Muniz (2015, p.23 e 24) refere que:

O modelo de Parceria Público Privada, doravante denominada PPP, disseminou-se na Europa a partir do programa britânico da *Private Finance Initiative-PFI*. Na época da configuração da União Européia a PPP foi um meio encontrado de evitar restrições orçamentárias impostas pelo Tratado de Maastricht, que impôs uma limitação ao déficit público dos países-membros.

A pesquisa de Muniz (2015) nos traz que as Parcerias Público Privadas (PPP) serviram de instrumento para desafogar o orçamento, pois possibilitavam investimentos em infraestrutura sem que isso incorresse em comprometimento fiscal

e possíveis aumentos do déficit público. Essa foi a manobra encontrada para colocar os custos na contabilidade da iniciativa privada.

O Brasil também recorreu a esse modelo visando ter agilidade, devido a burocracia encontrada nos modelos contratuais do poder público, fazendo com que a iniciativa privada servisse de fiador para superação dos gargalos logísticos e assim projetos de desenvolvimento a longo prazo saíssem do papel.

Com efeito esse tema chega no Brasil com a reforma do aparelho do Estado, na década de 1990, tendo seu ápice no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a privatização de empresas Públicas, a flexibilização de monopólios de serviços públicos. Para ilustrar esse contexto, Aguillar (2011, p. 23) demonstra o seguinte:

O Estado brasileiro passou a guiar-se por um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha por finalidade tornar o Estado mais capacitado para gerenciar suas funções, definindo estratégias de concentração regulatória normativa e desconcentração regulatória operacional. Em outras palavras, o Estado brasileiro optou por prestigiar a atuação de empresas privadas na condução de atividades antes reservadas ao Poder Público, reservando a si a tarefa, considerada estratégica, de regular normativamente tais atividades. Dessa opção regulatória nasceram as agências reguladoras, que passaram a normatizar sistematicamente setores de capital importância...Aguillar (2011, p. 23)

Nesse contexto de Reforma do Estado também surgem as agências reguladoras, assumindo função que era exercida pela Administração Pública direta, mais especificamente devido a privatização de empresas estatais, conforme Maria DI PIETRO (2012, p. 179) “entendeu-se necessário regular as atividades objeto de concessão a empresas privadas, para assegurar regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência.”.

Assim, são introduzidas no Brasil as agências reguladoras, para assumir o papel que anteriormente, na concessão, era exercido pela própria Administração Pública, sendo transferido as agências o papel de ‘regular’ tais atividades, onde essas deveriam zelar pela supremacia do interesse Público e direito dos usuários, neste caso, a população. Maria DI PIETRO (2012, p.179) diz que as agências reguladoras “assumem os poderes e encargos do poder concedente nos contratos de concessão, como os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alterar, rescindir, encampar etc.”. A pesquisa se atém a Agência Nacional de Transportes Terrestres, que é a responsável pela regulação das concessões rodoviárias,

abreviadamente chamada de ANTT, foi criada no ano de 2001, pela Lei de nº 10.233, de 05/06/2001, durante o segundo mandato (1999-2003) do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vindo a assumir funções do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), o qual era o órgão fiscalizador e ente regulador das rodovias federais pedagiadas.

A temática Concessão é abrangente e versa sobre diversos Serviços Públicos, apesar de estar presente na Constituição Federal de 1988 o tema só foi regulamentado pela Lei n. 8987, de 13 de fevereiro de 1995, complementada pela Lei n. 9074, de 7 de julho de 1995, instituídas durante o primeiro mandato (1995-1998) do Presidente Fernando Henrique Cardoso, as quais são abordadas na seção 2.2.3.

No entanto, esta breve aproximação só faz sentido se falarmos de elementos teóricos que ajudaram na construção empírica e metodológica. Para tanto, trazemos elementos como o Estado, a Análise de Políticas Públicas e sua avaliação pela efetividade.

2.1 O ESTADO

O Estado e também o seu aparelho Estatal são vistos e compreendidos de diversas formas, dependendo do contexto o qual a palavra venha estar inserida, ou do indivíduo o qual esteja se referindo a ele, DALLARI (2011, p. 107) nos diz que: “Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista...”, para tanto, se faz necessário encontrar um conceito que venha de encontro a forma a qual iremos abordar Estado no presente trabalho, então iremos conceituar a palavra, fazendo o uso de conceitos próximos, de diferentes autores, ainda DALLARI (1991, p. 11) nos traz que “O Estado é universalmente reconhecido como pessoa jurídica, que expressa sua vontade através de determinadas pessoas ou determinados órgãos”. Augustinho PALUDO (2013, p. 22) diz que “Estado refere-se à convivência humana, à sociedade política, e detém o significado de poder, força, direito.”.

No sentido estrito da palavra, de acordo com o Dicionário MICHAELIS Brasileiro da Língua Portuguesa (2015) temos a definição de Estado como:

6. Nação politicamente organizada por leis próprias.
7. Conjunto das estruturas institucionais que asseguram a ordem e o controle de uma nação.
8. Regime político.
9. Cada um dos territórios de certos países. MICHAELIS (2015)

Por questões metodológicas, e outras razões que são apresentadas e fazem sentido no decorrer do trabalho, será utilizado mais amplamente os conceitos de Estado apresentados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) o qual em sua introdução, ilustra uma visão de Estado e sociedade como ambos parte um do outro:

Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder de legislar e de tributar a população, da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A sociedade, por seu turno, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contacto com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo. (MARE, 1995, p.9)

Para o Aparelho do Estado, o PDRAE do MARE define o seguinte:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (MARE, 1995, p.12)

Seguindo a sequência lógica daquilo que será apresentado no decorrer do trabalho como Estado e aparelho estatal, novamente trazemos os dizeres do PDRAE:

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública lato senso, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial.

O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado mas toda a sociedade, temos o Estado. (MARE, 1995, p.41)

A partir dos conceitos apresentados, vemos que o Estado na forma de si próprio possui poderes quase que “absolutos” sobre a nação, no sentido de aplicação e formulação de leis e controle de sua população, no presente trabalho, caracterizamos este como o ente responsável pelas políticas, neste caso, o Governo. Levando em conta que estamos inseridos num sistema onde há uma clara disputa sobre o papel do Estado e sua relação com a Sociedade, dessa forma apresenta-se a discussão sobre a forma de desempenhar as suas tarefas e se relacionar com sua população.

2.1.1 O ESTADO BUROCRÁTICO E O ESTADO GERENCIALISTA

O termo burocracia remete ao sociólogo alemão Max Weber, o qual tem diversas obras a respeito do tema, para PALUDO (2013) a burocracia de Weber era a “organização por excelência”. Surgida na segunda metade do século XIX visava combater práticas de corrupção de nepotismo, impondo práticas de controle, garantindo o poder do Estado, voltado para si mesmo.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995) cita como qualidade do modelo burocrático a efetividade no controle de abusos, porém como defeito é ineficiente, incapaz de se voltar ao seu princípio básico, o de servir, enxergar o cidadão como “cliente”. O Estado se limitava na garantia da ordem e administração da justiça, garantindo contratos e a propriedade privada.

Para Paludo (2013) o mundo vinha em contexto de mudança, a população também caminhava neste sentido, as economias das nações apresentavam grandes modificações, a tecnologia avançava, a busca por resultados e a eficiência se tornavam as palavras do momento. O Estado em crise, precisava dar uma resposta a nova ordem mundial, além de dar conta das suas funções econômicas e sociais,

era preciso modernizar, se inspirando na administração das empresas privadas, orientadas para o resultado.

Segundo o MARE (1995) a Administração Pública Gerencial surge na segunda metade do século XX, para dar conta da expansão de suas obrigações econômicas e sociais, esse tipo de Administração Pública vê o cidadão de duas formas: como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços, o Estado só será considerado 'bom' se: "as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas". O modelo gerencial se tornou realidade no mundo desenvolvido, através da definição de objetivos claros para cada unidade da administração, da descentralização, mudança de estruturas organizacionais e adoção de valores e comportamentos modernos pelo Estado. Segundo o MARE (1995, p.18) "A reforma do aparelho do Estado irá significar a introdução da administração pública brasileira na cultura das técnicas gerenciais modernas".

Com uma Administração Pública conceituada de gerencialista, implementada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com aspectos modernos que a assemelham com a administração privada, Paludo (2013) faz algumas comparações no que tangem as convergências e diferenças entre as gestões públicas e privadas, o qual opina sobre a existência de mais semelhanças que diferenças, trazendo como principal:

...todas as entidades privadas ou públicas utilizarão técnicas administrativas como o planejamento, a organização, a direção e o controle, assim como as técnicas relacionadas à motivação e avaliação de resultados. A divisão do trabalho também utilizará técnicas semelhantes, e haverá funções idênticas como a orçamentária/financeira, a contábil, a de recursos humanos etc. Tanto a Administração Pública quanto a privada sofrem influência do ambiente no qual atuam: fatores políticos, sociais, econômicos e tecnológicos. Por fim, tanto a administração pública como a privada terão dificuldades na utilização de ferramentas, técnicas e tecnologias modernas, na realização de mudanças e na implementação das decisões e ações necessárias ao alcance dos objetivos... (PALUDO, 2013, p.55).

Sem dúvida esta discussão é muito mais ampla e complexa, são diversas as visões e pontos de vista, porém existem grandes diferenças entre o público e o privado, mas a presença desta dicotomia se faz presente no Estado brasileiro a partir das tentativas de mudar, transformar e até reformar as instituições públicas e sua forma de atender aos cidadãos, ou também clientes, como o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado cita que deveríamos ser tratados.

2.1.2 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

A Reforma do Aparelho do Estado começa e ter traços a partir da Constituição Federal de 1988, com dispositivos já previstos na mesma a partir das concessões, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1994, onde a Reforma inicia de fato, e os membros do governo afirmam iniciar a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial, buscando a eficiência, visando corrigir os retrocessos da CF de 1988, o Plano Diretor de Reforma do Estado apresenta em seu capítulo 3, no item 3.3 nomeado de “o Retrocesso de 1988”, onde destina 2 páginas ao debate (MARE, 1995, p. 3), com destaque para o trecho abaixo:

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional... (MARE, 1995, p.21)

Quando versamos sobre reforma do Estado, Aguillar (2011) opina que tal medida visava tornar a Administração Pública mais capacitada no âmbito de gerenciar as suas funções, assim, definiu estratégias de concentração regulatória normativa e desconcentração regulatória operacional. Afirma, em outras palavras, que privatizando e transferindo algumas de suas funções, que o Estado brasileiro optou por “prestigiar” a atuação de empresas privadas, reservando a si próprio a tarefa estratégica de regular normativamente, conseguindo assim impor limites e fiscalizar a atuação do mercado em funções públicas, assim nasceram as agências reguladoras.

Maria Di Pietro (2012) diz que a Administração Pública a partir da década de 90, vive um momento de globalização, fazendo necessárias tais reformas, que qualquer governo, independentemente de sua orientação política e ideológica teria de levar adiante tais reformas, sendo essas irreversíveis. Devido a realidade de crise, sobretudo a financeira, fruto da Constituição Federal de 1988, a qual incumbiu ao Poder Público demasiadas funções e obrigações, as quais ele não tem condições

de custear, falta dinheiro para todas as atividades essenciais, afirma também que a procura desesperada por soluções ágeis e inovadoras, leva o governo a se ver diante de uma única alternativa, a privatização de seus serviços, buscando atingir eficiência na prestação desses.

A reforma atingiu principalmente o aparelhamento administrativo, abrangendo todos os órgãos dos três Poderes, que exerçam função administrativa, bem como entidades da Administração Indireta.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi elaborado a época pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, o MARE, tendo sido aprovado em 21 de setembro de 1995, pela Câmara de Reforma do Estado, sendo esta composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, e também pelo ministro chefe do Estado Maior das Forças Armadas. Segundo o PDRAE do MARE (1995) tal reforma visava trazer eficiência a Administração Pública, conceder maior autonomia a mesma, que enfrentava rigidez excessiva, fruto da burocracia, ambiente esse o qual facilitava para práticas de corrupção, e tal reforma viria a trazer a qualidade na prestação dos serviços públicos, algo que supostamente toda a população desejava.

Fernando Abrucio (2010) argumenta que a Reforma do Estado atacava os erros cometidos pelos militares, era necessário modernizar a Administração Pública, desde o controle, setor esse que vinha manchado pela história do curto mandato do Presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), então o ministro Carlos Bresser Pereira, promoveu uma grande reorganização administrativa do Governo Federal, com destaque para as emendas de número 19 e número 20, que implicavam em tetos de gastos para o funcionalismo, medidas essas buscando equilíbrio fiscal, além da introdução do princípio da eficiência nos pilares administrativos. A Administração Pública se voltava toda no sentido da busca por resultados, tal como se fosse uma empresa privada, onde o lucro seria fruto da qualidade dos serviços prestados à população e um governo com as finanças em dia.

Dasso Júnior (2006) ilustra e nos elucida que o Plano de Reforma do Estado, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, elaborado e liderado pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, foi o movimento de reforma ultraliberal do Estado brasileiro, visando implementar a lógica de mercado aos serviços públicos, deixando de lado o interesse público, dissociando a economia da política, e dessa maneira, afastando a população do debate, assim fazendo com que o Plano de Reforma do Estado

carecesse da legitimidade necessária para a sua implementação, pois nunca o povo foi consultado, alegando que Bresser queria se valer de “poderes divinos” ao tentar empurrar “goela abaixo” da nação uma reforma que visava beneficiar e proteger os interesses da elite brasileira.

No entanto, a implementação desta reforma exigiu que se adaptasse novos conceitos e ferramentas para assumir o novo papel do Estado, um dos mais relevantes foi o novo pacto a respeito da “regulação”, como uma das tarefas que o Estado deveria adotar para lidar com as novas relações entre o público e o privado após a instauração do Reforma do Estado.

2.1.3 REGULAÇÃO COMO FORMA DE ACCOUNTABILITY

O termo regulação está presente na Constituição Federal de 1988:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988, Art. 174).

Abrucio (2006, p.4) nos traz que: “foram criados vários mecanismos para a sociedade monitorar e cobrar o poder público, incorporados na Constituição de 1988, ainda que não tenham sido devidamente regulamentados e aplicados...”. Este mecanismo da regulação presente na CF de 1988, através do Artigo 174, o qual só veio a ser de fato regulamentado com a Reforma do Estado em 1995, o qual segundo Abrucio (2006) dizia que as atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas a iniciativa privada e reguladas pelo Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tem uma seção nominada como perguntas básicas (1995, p.24), sendo a segunda delas: “Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras do que executoras, deve o Estado criar novas instituições?”. Aprofundando a questão do princípio regulador do Estado e a necessidade de instituições próprias para isto.

Para Maria DI PIETRO (2012, p. 192) a regulação é: “o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público. ”

Ainda em sua obra de Maria Di Pietro (2012) afirma que ‘copiamos’ o modelo Norte Americano de proliferação e agências reguladoras, foi este que serviu de base para a globalização do termo. Tais agências exercem funções quase legislativas, pois editam normas, mas também exercem funções quase judiciais, por que resolvem conflitos de interesses, determinando o direito aplicável para solucionar. No direito brasileiro, a agência reguladora, em sentido amplo, é qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com função de regular matéria específica, em sentido restrito, a agência reguladora é entidade Administração Indireta, autarquia de regime especial, com a função de regular matéria específica da sua esfera de competência, outorgada por lei.

De certo modo, as agências reguladoras têm ‘alguma’ independência em relação aos demais poderes do Estado, pois a lei que as criou tirou todas as atribuições do Poder Executivo e as colocou nas mãos da agência. No âmbito econômico a regulação foi o termo encontrado para designar forma de atuação pública economia, sem que, de fato, viesse a ser caracterizada como uma intervenção estatal. A autora aponta três ideias básicas para definir o tema regulação econômica:

- a. estabelecimento de regras de conduta (característica presente em todos os conceitos);
- b. controle da atividade privada pelo Estado, que equivale a ideia de polícia administrativa;
- c. finalidade pública, que seria a de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado. (DI PIETRO, 2012, p. 192).

Elencando esses elementos a autora define o que entende por regulação econômica, sendo esses o conjunto de regras as quais o Estado se utiliza com a finalidade de prover um funcionamento adequado e equilibrado para atividades e/ou serviços prestados por entes privados, sendo esse chamado de mercado.

Abrucio (2006) ilustra que a regulação surge da necessidade do Estado controlar atividades as quais estava transferindo a execução para parceiros privados, mas sem abrir do poder fiscalizador, dizendo o seguinte:

As principais ações previstas no plano da accountability eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e accountability ficariam, dessa forma, estreitamente

ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. (ABRUCIO, 2006, p. 4).

Abrucio (2006) ainda sustenta que em um Estado regulador quaisquer que sejam os mecanismos, estes devem ser rastreáveis, de forma que seja direta ou indiretamente por aqueles que são os senhores últimos da legitimidade em um regime democrático, sendo estes, os cidadãos.

Dasso Junior (2006) cita que o fenômeno regulação a partir de instituições, remete ao século XIX, nos Estados Unidos e Inglaterra, no Brasil, foi na década de 1990 que passou a fazer parte do ordenamento jurídico, fruto de um fenômeno político, que deriva de opção de cunho exclusivamente ideológica, modelo esse, baseado na combinação de experiências de outros países, porém ainda inadequado a nossa realidade local, se fazendo necessários ajustes. Porém tais ajustes foram feitos visando exclusivamente o interesse dos entes privados, pois é indissociável do ente privado a obtenção de lucros, explorando bens de interesse público, ou seja, a própria regulação já causa um conflito de interesses. DASSO JÚNIOR (2006, p. 102) elucida que existem diversas definições para regulação estatal, mas todas elas, tem um ponto em comum, que é: “identificar a atividade regulatória como uma atividade que consiste em determinar, mediante normas de cumprimento obrigatório, o marco de atuação de empresas reguladas”. Afirma ainda que a utilização do termo regulação serve para dizer que existe a intervenção do Estado através de regras disciplinadoras, servindo de contraponto a outras maneiras de intervenção propriamente ditas, conceituando que:

Tal conceito não está apenas restrito apenas ao aspecto econômico. Incorpora o aspecto social a discussão regulatória, pois a regulação não é tão somente um ato econômico ou estritamente jurídico. Trata do equilíbrio dos contratos, da qualidade dos serviços prestados e da consequente satisfação dos cidadãos, o que incorpora, sem dúvida, um olhar sociológico. Toda a regulação é concomitantemente econômica e social, significando que a intervenção estatal no âmbito econômico deve corresponder sempre a promoção de valores sociais. (DASSO JUNIOR, 2006, p. 103).

A obra de Coutinho (2014) nos traz alguns exemplos de visões neoliberais que afirmam que regulação estatal de atividades econômicas deve ser evitada ou reduzida ao mínimo, pois a regulação por si só já uma maneira de intervenção estatal, que na visão neoliberal prejudica o funcionamento do mercado, os entusiastas da tese creem que a própria economia livre e a livre concorrência entre os entes privados são capazes de prover as condições necessárias para a

sobrevivência do modelo. O modelo de Chicago da escola neoliberal tem uma justificativa para a regulação estatal: A teoria das falhas de mercado, sendo assim, necessário por parte do Estado a intervenção através de leis e regras via agências reguladoras. O autor sintetiza em um quadro domínios da regulação e instrumentos regulatórios, divididos em razões econômicas e não econômicas, estas definidas como regulação econômica e regulação social, conforme apresentado abaixo no quadro 1, domínios da regulação e seus instrumentos regulatórios:

Quadro 1 – Domínios da regulação x Instrumentos regulatórios

DOMÍNIOS DA REGULAÇÃO	INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS
<i>Regulação econômica</i>	
Concorrência	Legislação antitruste, reestruturação e desverticalização de mercados, regulação do acesso a rede
Eficiência	Controle de tarifas, revisão tarifária, regulação por incentivos econômicos e mecanismos
Viabilidade financeira das empresas reguladas	Controle de tarifas, revisão tarifária e respeito ao compromisso regulatório
Ampliação de investimentos	Monitoramento de obrigações assumidas pela empresa privada
Tarifação	Controle de tarifas, revisão tarifária e mecanismos
Garantia da diversificação e repasse de ganhos de produtividade e tecnologia	Monitoramento de obrigações assumidas pela empresa privada
<i>Regulação social</i>	
Obrigações de fornecimento, continuidade e universalização	Determinação e imposição de metas pelo regulador
Qualidade do serviço	Metas e critérios de avaliação de performance, recebimento e processamento de reclamações e revisão tarifária
Proteção dos consumidores vulneráveis (consumidores de baixa renda)	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios
Proteção tarifária para consumidores rurais	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios. Utilização de novas plataformas tecnológicas
Inadimplência e desconexão	Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios

Representação dos consumidores	Institucionalização da representação democrática e de mecanismos de <i>accountability</i>
Proteção da saúde e segurança no trabalho e proteção ambiental	Metas de avaliação de performance e recebimento e processamento de reclamações

Fonte: Coutinho (2014).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de (1995) cita atividades exclusivas, onde o Estado exerce seu poder ‘extroverso’, ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, apenas o Poder Público pode delegar suas atividades a terceiros, estes privados, e criar regras de fiscalização para isto.

O PDRAE foi inserindo no contexto jurídico Brasileiro o ambiente necessário para o surgimento das Agências Autônomas, o que também conhecemos como Agências Reguladoras, assunto que é explorado na seção 3, específica para tratar sobre o tema.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de (1995), em sua seção nominada como perguntas básicas (1995, p.24), sendo a primeira delas:

(1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado? (MARE, 1995, p.24)

Para que sejam compreendidas as análises finais deste trabalho, se faz necessário conceituar política pública, pois quando o Estado abre mão, ou transfere esta responsabilidade a um ente privado, como no caso das concessões rodoviárias (que será abordado em momento oportuno, na seção 5.2), é uma política pública, a privatização do direito de uso e tráfego nas rodovias concedidas as concessionárias (será debatido em seção específica, a 5.3), é uma opção de política pública. Maria das Graças RUA (2014, p. 15) define política como algo que: “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se

destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Quanto ao termo política pública diz o seguinte: RUA (2014, p. 17) “geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”. Conceituando os termos, de que política pública envolve decisões e procedimentos formais, adoto como o descrito no início deste parágrafo.

Rua (2014) ainda ilustra que a implementação da política pública é compreendida pelo conjunto de ações realizadas, direcionadas para determinados objetivos estabelecidos mediante decisões políticas, visando tirar essas do “papel”, para serem implementadas devem estar baseadas em teoria adequada levando em consideração as causas, e conseqüentemente, a adoção de determinada política terá o efeito desejado. Trazendo esse contexto para as concessões rodoviárias, a causa para a não existência de modal rodoviário adequado as necessidades e pretensões do país é a falta de recursos para investimento em estradas e a rigidez do sistema, o efeito desejado é que o ente privado arque com o custo das obras e transfira a responsabilidade do pagamento a seus usuários.

Tereza Lobo (1990) defende que o Estado deveria sair do impasse político adotando medidas de desconcentração e descentralização, no sentido de democratizar o acesso ao Estado, pois este não tem capacidade de responder as demandas populacionais, em suas necessidades sociais mais básicas, não sendo uma questão de falta de recursos, mas sim culpa dos arranjos político-institucionais. A autora defende três vertentes de descentralização, na primeira delas faz uma crítica a quantidade de autarquias, funções e órgãos existentes na Administração Pública, pois, principalmente na atividade econômica isso representa mais um atraso do que avanço. Na segunda delas faz uma crítica das relações entre governo Federal e os estaduais e municipais, o qual a caracteriza como complexo demais. A terceira e a principal delas na visão da autora é justamente sobre as funções executadas pelo Poder Público, onde afirma que muitas funções devem ser executadas em parceria ou exclusivamente pelo setor privado, na verdade apenas teceu outro nome a privatização, com relação à pesquisa aqui apresentada, é utilizado este conceito devido ao fato das concessões rodoviárias, além de caracterizar uma forma de descentralização de poder, também tem sido uma forma de privatização de algo que é responsabilidade do Poder Público, fato este explorado na seção 5.3.

Rua (2014, p.17) sustenta que: “as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Indo de encontro a teoria de Rua, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) caracteriza o seguinte:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. (MARE, 1995, p.14)

Neste Núcleo Estratégico, conforme exposto pelo PDRAE do MARE é onde ocorrem a formulação de programas, que são definidos por ARRETCHE (2001, p. 47) como: “Um programa é, então, o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes”. Este ambiente extenso e também complexo onde ocorrem as decisões é a Administração Pública, o que também ARRETCHE (2001, p. 51) diz que: “Na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por continua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia a vontade dos implementadores. ”

Este ambiente em constante mudança, também faz com que as Políticas Públicas tenham características próprias, conforme ilustra Draibe (2001, p. 26): “As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, as vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital...”

Além da ‘vida própria’ as quais as políticas ou programas possuem, Arretche (2001, p. 51) diz que: “...uma vez adotada uma determinada estratégia, seus efeitos (reais) somente serão conhecidos ao ser implementada a política, dados os limites de informação e autonomia decisória que dispõe as agencias formuladoras”. Também ilustra o seguinte:

A incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e que seja implementado inteiramente de acordo com seu desenho... (ARRETCHE, 2001, p. 54).

Portanto, neste trabalho, temos como Poder Público, o governo, sendo este o responsável pelo desenvolvimento e implementação das Políticas Públicas, para tanto se faz necessário entender como avaliar estes.

2.2.1 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sendo o Estado responsável pela formulação das Políticas Públicas, também se faz necessário analisar e avaliar se estas estão indo de encontro ao almejado quando se foi desenhado determinado programa, para isso se fazem necessários adotar conceitos de avaliação. Rua (2014, p. 102) diz que: “A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção as formas de atingir resultados...”. Porém ainda segundo Rua (2014) o termo avaliação é amplamente utilizado, sendo empregado em muitos e diversos contextos, diante desta existência de demasiada utilização do termo avaliação, em Políticas Públicas, precisamos delimitar, de acordo com Rua:

A avaliação de políticas públicas, entretanto, diferencia-se por que consiste estritamente na avaliação formal, que é o exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseados em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. Assim, podemos avaliar que a avaliação formal:

- é um julgamento (porque envolve valores);
- é sistemática (porque se baseia em procedimentos e indicadores reconhecidos e previamente estabelecidos);
- incide sobre o conteúdo (problemas eleitos e suas soluções), as estratégias, o desenho ou concepção (estrutura), os processos (insumos, atividades, capacidades, hierarquias de precedência e mecanismos de coordenação), os produtos preliminares, intermediários e finais), os efeitos e os impactos;
- é uma política, programa ou projeto;
- tem como referência critérios explícitos; e
- tem a finalidade de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*.

Através desta definição podemos reconhecer que a avaliação contém duas dimensões. A primeira é técnica, e caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto. Esta dimensão diz respeito à pesquisa avaliativa, que representa um instrumento da avaliação.

A segunda dimensão é valorativa, consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto. Porém, a finalidade da avaliação não é classificar as intervenções “boas” ou “más”, “exitosas” ou

“fracassadas”. Muito mais importante e proveitoso é apropriar-se da avaliação como um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão. (RUA, 2014, p. 103).

O ilustrado por Rua (2014) afirma que as avaliações não servem apenas para apontamentos de políticas que funcionam ou não funcionam, estas devem ser utilizadas no sentido de melhoria da gestão pública sobre programas, ainda Rua (2014, p.104) diz: “A avaliação formal permite julgar processos, produtos, efeitos ou impactos de políticas, programas ou projetos públicos”.

Ainda Rua (2014) diz que a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos das ações realizadas, sendo que estas avaliações não possuem método de pesquisa específico, podem adotar um ou fazer a combinação de vários, de acordo com o foco da avaliação, ou ainda a natureza do objeto a ser avaliado.

Abrucio (2006) aponta que para avaliação devem ser analisados os mecanismos de disponibilização de informação e também de participação dentro das agências reguladoras (objeto de estudo desta pesquisa), ou seja, no aspecto de prestação de contas, também faz outra consideração a respeito de mecanismos:

Tais mecanismos, ainda que não garantam a execução da accountability, proporcionam aos cidadãos, regulados e políticos, condições de aferir o comportamento e os resultados da ação dos órgãos, atuando na sua responsabilização. O controle, aspecto igualmente fundamental para a efetivação da accountability, que pode se dar por diversas vias — judiciais, políticas, constrangimentos etc...(ABRUCIO, 2006, p. 8).

Arretche (2001) ilustra uma percepção no sentido de não se conceber avaliações ingênuas acerca das políticas públicas:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores.

Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas. (ARRETCHÉ, 2001, p. 45 e 46).

Ainda de acordo com Arretche (2001) os formuladores e implementadores tendem a escolher estratégias de implementação se pautando muito mais pela potencial aceitação, do que pela esperada eficiência e efetividade. Porém quando definida a estratégia, os efeitos reais da política só serão conhecidos após a implementação desta.

De acordo com Draibe (2001) no campo da análise de políticas públicas existe pouco consenso sobre conceitos básicos, obrigando o analista e pesquisador a já declarar de início, suas preferências, decisões e escolhas, para que seja até mesmo compreendido:

Estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas apoiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho. É o conjunto dessas opções e preferências que definirá os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, assim como o plano privilegiado de estudo do objeto eleito. Tais escolhas integram o que, com alguma liberdade, se pode denominar estratégia de avaliação, conceito que, entretanto, abrange também as decisões metodológicas encaminhadas pelo avaliador e apontadas no desenho da investigação. (DRAIBE, 2001, p. 16).

Seguindo o exposto por Draibe (2001) o avaliador precisa tomar essas decisões iniciais em um campo bastante complexo de alternativas, dado as diversas e distintas dimensões que se pode avaliar dentro de uma política pública, pois estas, tem diversas etapas e momentos, desde a sua concepção até de fato estar ocorrendo:

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, as vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações... (DRAIBE, 2001, p. 26).

Além das decisões, o desempenho e os resultados de um programa só podem ser aferidos e medidos através de indicadores, estes para que se possam aferir os graus, quantidades e níveis de qualidade, e se foram ou não cumpridas metas e objetivos de determinado programa. Draibe (2001, p. 29) diz que: “A análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre possível de ser realizada e, muito frequentemente, desagradada a muitos”. Além dos agentes políticos que podem se desagradar com o resultado de determinada avaliação, ou então, a

população alvo de determinada política também pode ficar insatisfeita com essa, temos de considerar a própria vida das políticas.

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados. (DRAIBE, 2001, p. 30).

As condições de efetividade institucionais e sociais que ocorrem enquanto a política pública já está no seu curso de andamento são conceituados na próxima seção.

2.2.2 AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE INSTITUCIONAL E SOCIAL

Desde a apresentação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em (1995) já se fazem presentes as palavras eficiência e efetividade, na seção de objetivos globais o MARE (1995, p.45) traz como um deles: “Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos”. Também temos presente:

As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (MARE, 1995, p.25)

Para tanto, para que se possa considerar o Estado efetivo dentro das suas funções, se faz necessário conceituar o que será abordado por efetividade institucional e social nas seções onde serão apresentados os resultados obtidos com esta pesquisa.

Rua (2014) além da contribuição geral no conceito de políticas públicas e também formas de avaliação destas, sobre efetividade, destaca que:

Em geral, as políticas públicas são implementadas mediante alguns processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos,

ou seja, transformar a realidade. Relacionada a obtenção dos efeitos, a palavra “efetividade” ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação. (RUA, 2014, p.109)

Essa importância dada ao conceito de efetividade, se dá devido ao fato de se mensurar itens que outros tipos de avaliação não atingem, Rua (2014, p.111) frisa isto em: “Efetividade: Relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se transformam, ou seja, consequências”. A autora também cita um termo utilizado por Coutinho, conforme exposto no quadro 1 domínios da regulação, Rua (2014, p. 112): “As preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com a sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem diretamente ao tema da *accountability* e do controle...”.

Complementando as visões que dão o embasamento e a sustentação necessária ao tema, trago a contribuição de Arretche:

Os manuais de avaliação de políticas públicas nos ensinaram que a avaliação da eficácia, da eficiência ou da efetividade de programas públicos deve sistematicamente levar em consideração os objetivos e a estratégia de implementação definidas por seus próprios formuladores, pois seria inteiramente fora de propósito que o avaliador tomasse em consideração objetivos e/ou metodologias externos àqueles estabelecidos pelos próprios programas. Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa, pois não é plausível esperar que um programa realize o que não estava no seu próprio horizonte de implementação. (ARRETICHE, 2001, p.45)

Draibe (2001) também faz menção ao termo *accountability* que faz parte do conceito apresentado por Coutinho (2014), ilustrado no quadro 1, nos domínios da regulação: Draibe (2001, p.18) “As pesquisas de avaliações respondem, contudo, também a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações”. A autora também frisa a necessidade da existência de dados confiáveis para pesquisas de avaliação: Draibe (2001, p.18) “...objetivos de conhecimento dificilmente são alcançados se a investigação não conta com base teórica e hipóteses adequadas ou não se assente em metodologias capazes de garantir a confiabilidade dos resultados”.

Draibe (2001) afirma que a relação temporal entre o programa a ser avaliado e a pesquisa de avaliação as distingue uma da outra, avaliações de efetividade são consideradas ‘ex post’, ou seja, recebem este nome devido a sua aplicação ocorrer juntamente com a aplicação da política pública ou após este já ter sido

implementada, pois só se consegue medir os resultados de impactos e efeitos, se a mesma já estiver em andamento:

...os resultados (no sentido estrito) são os “produtos” do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de “produção”. Costuma-se também utilizar o termo desempenho para indicar resultados no sentido estrito...

...os impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas.

...os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que **afetam o meio social e institucional** no qual se realizou.

Uma mesma pesquisa de avaliação pode avaliar, simultaneamente, os três tipos de resultados (em sentido amplo). (DRAIBE, 2001, p.21, grifo nosso)

Conceitos de efetividade social e efetividade institucional:

A efetividade refere-se a relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos de outro, ou seja, se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. Ora, como vimos antes, estas alterações são de dois tipos: impactos e efeitos. Logo, a efetividade significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não.

Os efeitos, como já assinalamos, podem ser agrupados em duas dimensões: social e institucional. Se tal diferenciação for útil, como penso ser, devemos distinguir a avaliação da efetividade social e da efetividade institucional, uma vez que são também muito distintos os indicadores que se referem a uma e outra dimensão.

De fato, por efetividade social, especificamente, entende-se a capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo.

Entre os principais indicadores a serem mobilizados para a avaliação da efetividade social de um dado programa, sugiro:

- os indicadores de capital social, que estimam os graus de confiança, as redes sociais, os graus de apoios, enfim, as energias associativas e organizacionais, presentes no meio social e que se relacionam com o programa;

- os níveis de satisfação dos agentes implementadores, dos usuários e de grupos de interesse.

O conceito de efetividade institucional, por sua vez, remete as afetações provocadas pelo programa e sobre as organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação. Entre os conceitos e dimensões que podem captar tais efeitos, registro principalmente aqueles mais caros a análise neo-institucionalista, tais como os de capacidade institucional, aprendizagem institucional ou os referentes a hábitos ou comportamentos culturais das organizações, todos eles remetendo, afinal, as condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas. (DRAIBE, 2001 p. 36 e 37)

A seguir apresento o quadro 2: indicadores de efetividade, adaptado a pesquisa efetuada, a partir dos conceitos de Draibe:

Quadro 2 - Indicadores de efetividade

Indicadores de efetividade	
Efetividade social (Capital social; opinião e satisfação dos atores)	Graus de satisfação dos beneficiários/ usuários
	Avaliação dos atores sobre programas
	Graus de satisfação dos beneficiários; graus de adesão / satisfação dos agentes e beneficiários
Efetividade institucional (capacidades instrucionais; intervencões; aplicabilidade de punições)	Graus de autonomia e indução de mudanças/ inovações
	Níveis de aprendizado institucional
	Capacidade de transformação de metodologias

Fonte: Adaptado a pesquisa, a partir da autora. (Draibe, 2001)

Para finalizar a seção teórica dedicada a um dos temas centrais deste trabalho, que trata sobre a efetividade institucional e a efetividade social, novamente cito Draibe (2001, p. 39) a qual diz que: "...a efetiva avaliação ocorre exatamente quando se põem em relação tais resultados e as mudanças que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (avaliação de impactos e efeitos; medidas de efetividade) ”.

2.2.3 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

O tema concessões, está presente na Constituição Federal de 1988, através do Artigo 175, que diz o seguinte:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.(BRASIL, 1988, Art. 175).

Apesar de estar presente na Constituição Federal desde 1988, apenas em 1995 tivemos a edição de lei para regular tal dispositivo, através da Lei de número 8987 de 13 de fevereiro, a qual destaco os principais pontos a serem observados que fazem parte desta pesquisa.

Capítulo I

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Capítulo IV

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

Capítulo V

Art. 18º. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

Capítulo VI

Art. 23º. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

Capítulo VII

Art. 32º. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

Capítulo X

Art. 35º. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

IV - rescisão;

V - anulação; e

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual. (BRASIL, 1995, Lei. 8987).

Di Pietro (2012) nos traz que concessão foi a primeira fórmula encontrada pelo poder público para transferir a entes privados a execução de serviços de incumbência pública. Através da concessão, o concessionário particular executa o serviço, em seu próprio nome, teoricamente por sua conta e risco, cabendo a Administração Pública o controle e fiscalização, inclusive sob a remuneração cobrada dos usuários, denominada de tarifa, também fixada pelo poder concedente. A concessão em sentido amplo é uma forma de privatização, pois além de ter os

mesmos ideais, não existe gratuidade, seus usuários, são obrigados a pagar tarifa para poder utilizar.

Aguillar (2011) ilustra que devido a instrumentalização da delegação de serviços públicos a particulares, estes ficam submetidos a uma relação de subordinação ao Poder Público, mas sem alterar a condição de responsabilidade jurídica do Estado em relação a forma em que os serviços estão sendo prestados, o responsável constitucional não se altera. A legislação prevê diversos mecanismos de acompanhamento e fiscalização estatal da atividade, inclusive, teoricamente também afirma que a atividade é feita por conta e risco da concessionária. O autor nos traz uma contribuição referente a serviços estatais, mostrando que o serviço não deixa de ser público, apenas o Estado tem o poder de conceder estes a entidades privadas, a qual apresento no Quadro 3: Atividades estatais:

Quadro 3 - Atividades estatais

Atividades estatais (serviços públicos em sentido amplo)	Serviço público (atividade econômica em regime de privilégio delegável mediante licitação) - Art. 175 da CF	Concedido
--	---	-----------

Fonte: Adaptado a pesquisa, a partir do autor (Aguilar, 2011).

Com os conceitos expostos, afirmo dizer que o Estado transferiu a responsabilidade de alguns trechos rodoviários a entes privados, mas sem deixar de ser responsável por estes, apenas optou por recorrer a este método por não ter condições financeiras de executar as obras de infraestrutura necessárias a expansão do país.

3 A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995), tem um capítulo, destinado a projetos, também utilizando essa nomenclatura, sendo o de número 8, o qual diz o seguinte:

A reforma do aparelho do Estado, na dimensão-gestão, será realizada através de uma série de projetos conduzidos pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. O papel do MARE, entretanto, apoiado pelo Comitê Executivo da Reforma do Estado, e orientado pela Câmara da Reforma do Estado, será apenas o de estimulador. O trabalho efetivo de reforma deverá ser feito no nível dos ministérios, que desenvolverão seus próprios projetos, sempre assessorados pelo MARE. (MARE, 1995, p.58)

Dentro destes projetos a seção 8.1 que carrega o nome de Projetos Básicos, traz o seguinte:

Na dimensão-gestão são três os projetos básicos que permitirão a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro. Em um plano horizontal, temos o projeto de Avaliação Estrutural, que examinará de forma global a estrutura do Estado. No nível das atividades exclusivas de Estado, temos, operando de forma vertical, em maior profundidade, o projeto das Agências Autônomas e, no nível dos serviços não-exclusivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização. (MARE, 1995, p.58)

Avançando até o tópico específico das Agências Autônomas, o qual carrega o número de seção 8.1.2, trazendo o seguinte:

A responsabilização por resultados e a conseqüente autonomia de gestão inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

O Projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação. (MARE, 1995, p.59)

Apesar de conter o pavimento inicial que abria o caminho para a criação da agência autônoma, que se referia a agência reguladora, ainda se percorreu um

longo caminho até a criação daquela que iria regular as concessões rodoviárias, sendo apenas no ano de 2001 que tal foi criada.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi criada através da Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu portal institucional a ANTT se descreve assim:

Criada pela Lei nº 10.233, a Agência Nacional de Transportes Terrestres é uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal, e está presente em todo o território nacional por meio das Unidades Regionais e Postos de Fiscalização.

Tem por finalidade regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens, harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público, arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica. (ANTT, 2020).

Em seu rol de competências, em seu site, a ANTT diz para que seja consultada a sua Lei de criação e também o regimento interno, então neste primeiro momento transcrevo trechos extraídos da Lei de criação da agência, após volto a como ela própria se apresenta aos usuários, através de seu portal institucional.

Será apresentada a Lei, porém trechos revogados e/ou que não fazem parte da análise do trabalho, foram suprimidos, artigos específicos com redações dadas por leis complementares, que também não tenham relação com o trabalho, são citados apenas por questões formais de redação da Lei, não sendo exploradas.

CAPÍTULO I DO OBJETO

Art. 1º Constituem o objeto desta Lei:

II – dispor sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte;

III – criar a Agência Nacional de Transportes Terrestres;

IV – criar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

V – criar o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233, grifo nosso).

No capítulo II da Lei de sua criação, esta que trata do Sistema Nacional de Viação, na qual temos como objetivos:

CAPÍTULO II DO SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO

Art. 2º O Sistema Nacional de Viação – SNV é constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. O SNV será regido pelos princípios e diretrizes estabelecidos em consonância com o disposto nos incisos XII, XX e XXI do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 3º O Sistema Federal de Viação – SFV, sob jurisdição da União, abrange a malha arterial básica do Sistema Nacional de Viação, formada por eixos e terminais relevantes do ponto de vista da demanda de transporte, da integração nacional e das conexões internacionais.

Parágrafo único. O SFV compreende os elementos físicos da infraestrutura viária existente e planejada, definidos pela legislação vigente.

Art. 4º São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

I – dotar o País de infraestrutura viária adequada;

II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;

III – promover o desenvolvimento social e econômico e a integração nacional.

§ 1º Define-se como infraestrutura viária adequada a que torna mínimo o custo total do transporte, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas.

§ 2º Entende-se como operação racional e segura a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte. (BRASIL, 2001, Lei 10.233).

No capítulo IV da Lei de sua criação, que trata dos princípios e diretrizes, para os transportes aquaviários e terrestres, traz na seção I, os princípios gerais, e na seção II apresenta as diretrizes gerais:

CAPÍTULO IV DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

Seção I

Dos Princípios Gerais

Art. 11. O gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

I – preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;

II – assegurar a unidade nacional e a integração regional;

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

V – compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos;

VI – promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos;

VII – reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego;

VIII – assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;

IX – estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos;

X – promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes;

XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;

XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes.

Seção II

Das Diretrizes Gerais

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

II – aproveitar as vantagens comparativas dos diferentes meios de transporte, promovendo sua integração física e a conjugação de suas operações, para a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens;

III – dar prioridade aos programas de ação e de investimentos relacionados com os eixos estratégicos de integração nacional, de abastecimento do mercado interno e de exportação;

IV – promover a pesquisa e a adoção das melhores tecnologias aplicáveis aos meios de transporte e à integração destes;

V – promover a adoção de práticas adequadas de conservação e uso racional dos combustíveis e de preservação do meio ambiente;

VI – estabelecer que os subsídios incidentes sobre fretes e tarifas constituam ônus ao nível de governo que os imponha ou conceda;

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I – depende de concessão:

a) a exploração das ferrovias, das rodovias, das vias navegáveis e dos portos organizados que compõem a infra-estrutura do Sistema Nacional de Viação;

b) o transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infra-estrutura ferroviária; (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233).

No capítulo VI da Lei de sua criação, trata dos objetivos, da Instituição e das Esferas de Atuação da ANTT.

CAPÍTULO VI

DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES TERRESTRE E AQUAVIÁRIO

Seção I

Dos Objetivos, da Instituição e das Esferas de Atuação

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo

Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

§ 1º A ANTT e a ANTAQ terão sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

§ 2º O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:

I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;

II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;

III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

IV – o transporte rodoviário de cargas;

V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;

VI – o transporte multimodal;

VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

§ 1º A ANTT articular-se-á com as demais Agências, para resolução das interfaces do transporte terrestre com os outros meios de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

§ 2º A ANTT harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano. (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233).

A seção II do capítulo VI trata das atribuições da ANTT:

Seção II

Das Atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

III - propor ao Ministério dos Transportes, nos casos de concessão e permissão, os planos de outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infraestrutura e a

prestação de serviços de transporte terrestre; (Redação dada pela Lei nº 12.996, de 2014)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;

V – editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infraestrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre, celebrando e gerindo os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

VI – reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga para exploração de infra-estrutura e prestação de serviços de transporte terrestre já celebrados antes da vigência desta Lei, resguardando os direitos das partes e o equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos;

VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;

VIII – fiscalizar a prestação dos serviços e a manutenção dos bens arrendados, cumprindo e fazendo cumprir as cláusulas e condições avençadas nas outorgas e aplicando penalidades pelo seu descumprimento; Parágrafo único. No exercício de suas atribuições a ANTT poderá:

I – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas;

II – participar de foros internacionais, sob a coordenação do Ministério dos Transportes.

III - firmar convênios de cooperação técnica com entidades e organismos internacionais. (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233).

A seção IV trata de normas gerais da ANTT, algumas delas em comum com outras atribuições do serviço público em geral:

Seção IV

Dos Procedimentos e do Controle das Outorgas

Subseção I

Das Normas Gerais

Art. 28. A ANTT e a ANTAQ, em suas respectivas esferas de atuação, adotarão as normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei para as diferentes formas de outorga previstos nos arts. 13 e 14, visando a que:

I – a exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte se exerçam de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço, e modicidade nas tarifas;

II – os instrumentos de concessão ou permissão sejam precedidos de licitação pública e celebrados em cumprimento ao princípio da livre concorrência entre os capacitados para o exercício das outorgas, na forma prevista no inciso I, definindo claramente:

b) limites máximos tarifários e as condições de reajustamento e revisão;

c) pagamento pelo valor das outorgas e participações governamentais, quando for o caso.

d) prazos contratuais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Art. 29. Somente poderão obter autorização, concessão ou permissão para prestação de serviços e para exploração das infra-estruturas de transporte doméstico pelos meios aquaviário e terrestre as empresas ou entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e

que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela respectiva Agência.

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso. (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233).

A Subseção II trata do tema de maior relevância e pertinência a este trabalho, que são as concessões:

Subseção II

Das Concessões

Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência. (Redação dada pela Lei nº 13.448, de 2017)

§ 1º As condições básicas do edital de licitação serão submetidas à prévia consulta pública. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

§ 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I - o objeto da concessão, o prazo estimado para sua vigência, as condições para sua prorrogação, os programas de trabalho, os investimentos mínimos e as condições relativas à reversibilidade dos bens e às responsabilidades pelos ônus das desapropriações; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

II - os requisitos exigidos dos concorrentes, nos termos do art. 29, e os critérios de pré-qualificação, quando este procedimento for adotado; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

III - a relação dos documentos exigidos e os critérios a serem seguidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica dos interessados, bem como para a análise técnica e econômico-financeira da proposta; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

IV - os critérios para o julgamento da licitação, assegurando a prestação de serviços adequados, e considerando, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

V - as exigências quanto à participação de empresas em consórcio. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4.9.2001)

Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a: (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

I – definições do objeto da concessão;

II – prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação;

III – modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços, inclusive quanto à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;

- IV – deveres relativos a exploração da infra-estrutura e prestação dos serviços, incluindo os programas de trabalho, o volume dos investimentos e os cronogramas de execução;
- V – obrigações dos concessionários quanto às participações governamentais e ao valor devido pela outorga, se for o caso;
- VI – garantias a serem prestadas pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive quanto à realização dos investimentos ajustados;
- VII – tarifas;
- VIII – critérios para reajuste e revisão das tarifas;
- IX – receitas complementares ou acessórias e receitas provenientes de projetos associados;
- X – direitos, garantias e obrigações dos usuários, da Agência e do concessionário;
- XI – critérios para reversibilidade de ativos;
- XII – procedimentos e responsabilidades relativos à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão, de bens imóveis necessários à prestação do serviço ou execução de obra pública;
- XIII – procedimentos para acompanhamento e fiscalização das atividades concedidas e para auditoria do contrato;
- XIV – obrigatoriedade de o concessionário fornecer à Agência relatórios, dados e informações relativas às atividades desenvolvidas;
- XV – procedimentos relacionados com a transferência da titularidade do contrato, conforme o disposto no art. 30;
- XVI – regras sobre solução de controvérsias relacionadas com o contrato e sua execução, inclusive a conciliação e a arbitragem;
- XVII – sanções de advertência, multa e suspensão da vigência do contrato e regras para sua aplicação, em função da natureza, da gravidade e da reincidência da infração;
- XVIII – casos de rescisão, caducidade, cassação, anulação e extinção do contrato, de intervenção ou encampação, e casos de declaração de inidoneidade.

§ 1º Os critérios para revisão das tarifas a que se refere o inciso VIII do caput deverão considerar:

- a) os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas;
- b) a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário.

§ 2º A sanção de multa a que se refere o inciso XVII do caput poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com outras sanções e terá valores estabelecidos em regulamento aprovado pela Diretoria da Agência, obedecidos os limites previstos em legislação específica.

§ 3º A ocorrência de infração grave que implicar sanção prevista no inciso XVIII do caput será apurada em processo regular, instaurado na forma do regulamento, garantindo-se a prévia e ampla defesa ao interessado.

§ 4º O contrato será publicado por extrato, no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

Art. 37. O contrato estabelecerá que o concessionário estará obrigado a:

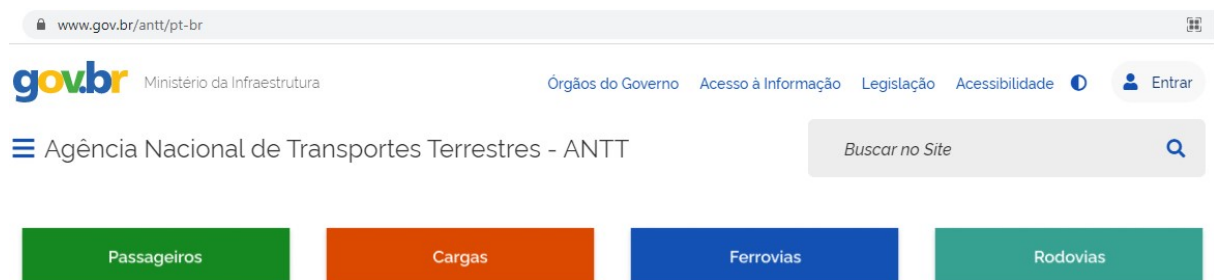
- I – adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a preservação do meio ambiente;
- II – responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus prepostos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades contratadas, devendo ressarcir à Agência ou à União os ônus que estas venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário;
- III – adotar as melhores práticas de execução de projetos e obras e de prestação de serviços, segundo normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes, utilizando, sempre que possível, equipamentos e

processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor. (BRASIL, 2001, Lei nº 10.233).

Para que não fique extenso em demasia, e nem fuja da temática abordada posteriormente nas análises, submeto agora itens da própria ANTT e como esta se descreve aqueles que buscam informações sobre ela, através de seu portal oficial.

A ANTT possui um site oficial, vinculado ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) órgão do Governo Federal, o qual apresento na figura 1: Portal ANTT:

Figura 1 - Site ANTT



Fonte: Portal ANTT (2021)

Na aba de informações gerais da agência, temos o espaço nominado de Acesso a Informação, algo que os órgãos públicos devem disponibilizar em seus portais oficiais, ao adentrar nesta seção temos ANTT (2021): Institucional; Agenda de Autoridades; Ações e Programas; Participação social; Auditorias; Convênios e Transferências; Receitas e Despesas; Licitações e Contratos; Servidores; Informações Classificadas; Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; Perguntas Frequentes; Dados Abertos; Pesquisa de Satisfação dos Usuários; Governança Regulatória; Governança Pública; Governança Estratégica; Proteção de Dados Pessoais; Transparência e Prestação de Contas. Dentro da seção nominada de institucional, encontramos:

Nesta seção, são divulgadas informações institucionais e organizacionais da ANTT, compreendendo suas funções, competências, estrutura organizacional, relação de autoridades (quem é quem), agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação do órgão/entidade. (ANTT, 2021).

Para delimitar aquilo que é o objeto desta pesquisa, que são as concessões rodoviárias, nos dirigimos até a seção Rodovias, que é a específica sobre o tema, a

qual lista diversas subseções, ANTT (2021): Informações Gerais; Concessionárias; Pedágio; Operação das Rodovias; Localização das Edificações; Monitoramento dos Acidentes; Acompanhamento ambiental das concessões rodoviárias; Pontos de Paradas e Descanso. Ao ingressar na seção de Informações Gerais, encontramos:

A ANTT regula as atividades de exploração da infraestrutura e fiscaliza a execução dos contratos de Concessão rodoviária. Na concessão, o Governo mantém a titularidade do patrimônio público e a população ainda recebe os benefícios dos investimentos realizados pela iniciativa privada, e as referidas rodovias retornam ao poder concedente após o término do prazo do contrato.

O valor de pedágio pago é utilizado na construção, manutenção, conservação, monitoração e operação constantes da rodovia. As rodovias concedidas geralmente possuem fluxo intenso de veículos e, conseqüentemente, desgaste rápido do pavimento, que nem sempre conseguiriam ser recuperados ou receber os investimentos necessários apenas com recursos públicos.

Também estão incluídos no valor que você paga de pedágio os serviços de atendimento aos usuários, em especial, o atendimento médico de emergência em acidentes (resgate e UTI Móvel), serviço de guincho para veículos avariados nas rodovias, troca de pneus, apreensão de animais na faixa de domínio, combate a incêndios e viaturas de inspeção de tráfego.

Tudo sempre pensando na segurança e no conforto dos usuários. (ANTT, 2021).

Além da descrição apresentada pela ANTT sobre informações gerais, também existem outras acerca das concessões rodoviárias, inclusive citando números, sendo estas:

A ANTT busca constantemente contribuir para o aperfeiçoamento quanto a forma como o Estado brasileiro se relaciona com as concessões de rodovias, reerguendo a segurança jurídica, a estabilidade regulatória, além de modernizar a governança para criar o ambiente propício à concretização dos investimentos privados.

A infraestrutura de transportes é a base do desenvolvimento e crescimento econômico de um país, pois promove a integração nacional que, por sua vez, permitem a movimentação das riquezas naturais, produtos industrializados, bens de consumo e pessoas entre todas as regiões do país e para o exterior.

A concessão de rodovias garante o investimento e a manutenção constantes, necessária em trechos rodoviários estratégicos para o desenvolvimento da infraestrutura do país. São rodovias com fluxo intenso de veículos e, conseqüentemente, com desgaste rápido do pavimento, que nem sempre consegue ser recuperado com recursos públicos. Além da manutenção, as concessionárias também prestam serviços de atendimento aos usuários, em especial, o atendimento médico de emergência em acidentes e o serviço de guincho para veículos avariados na rodovia.

Segundo o FGV Transportes, entre 2008 e 2018, os investimentos públicos em infraestrutura de transportes foram de 0,31% do PIB, em média anual, e ainda segundo o boletim da CNT, em 2019, os investimentos do Governo Federal em infraestrutura de transportes corresponderam a apenas 0,14% do PIB nacional, menor percentual dos últimos 12 anos.

Neste cenário, a concessão de rodovias à iniciativa privada se torna a melhor solução para as necessidades do País. A ANTT administra atualmente 22 concessões de rodovias, totalizando aproximadamente 10.336 km e desde 1995 o setor privado investiu até 2019, mais de R\$ 78 bilhões em melhorias e operação das concessões sob a sua gestão.

Estamos prontos para crescer e construir um Brasil de oportunidades. Para isso, vamos oferecer à sociedade qualidade do serviço prestado.

O objeto de uma concessão do serviço público envolve os serviços de recuperação, operação, manutenção, conservação, monitoração, implantação de melhorias e ampliação de capacidade e, em alguns casos, manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário. (ANTT, 2021).

Além destas, nesta mesma página, também existem outras informações de âmbito mais técnico, as quais não são objeto de análise posterior e apenas alongariam demasiadamente a apresentação acerca da agência, ao ingressar na seção Concessionárias, temos: Histórico; Novos Projetos; Perguntas frequentes, além também da Lista de Concessões, com todos os trechos concedidos, informando as rodovias e também quais as empresas e/ou concessionários os quais exploram os trechos. De relevante, ainda dentro desta seção, temos o histórico, as quais tiveram o programa iniciado em 1993, criado através de Portaria Ministerial nº 10/93 antes mesmo da criação da ANTT. Avançando os anos também informa qual foi a primeira etapa de concessões, que teve início em 1994, com a concessão a iniciativa privada da Ponte Rio-Niteroi. No ano de 1995 ocorreram mais concessões, informação relevante também encontrada nessa seção, é a de que no ano de 1996, no mês de maio, foi promulgada a Lei nº 9.277:

A promulgação da Lei nº 9.277, de maio de 1996 (denominada Lei das Delegações), criou a possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal solicitarem a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus Programas de Concessão de Rodovias. (ANTT, 2020).

Outro fato relevante, porém, sem ser objeto de análise específica por esta pesquisa, é a informação de que no ano de 1998 ocorre uma concessão de trecho localizado no Estado do Rio Grande do Sul (RS).

4 METODOLOGIA

O caminho percorrido com a finalidade de atender ao objetivo geral e aos específicos da presente pesquisa sobre a efetividade institucional e social da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) como ente regulador e sua atuação no âmbito das concessões rodoviárias, foi de natureza qualitativa e exploratória, esta se caracteriza assim pois:

Pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias e pesquisas descritivas tem como objetivo primordial a descrição de determinados fenômenos e estabelecimento de relações entre variáveis. (GIL, 1989, p. 44 e p.45).

Neste trabalho foi feito um estudo sobre a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres como ente regulador no âmbito das concessões rodoviárias, foram analisadas sua accountability e também a efetividade institucional e social.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, feita através de análise bibliográfica e documental, coleta de dados, as técnicas utilizadas foram: análise de legislação e sites da agência e órgãos oficiais de governo, documentos e relatórios disponibilizados em portal da agência, legislação e revisão bibliográfica.

Para atender os objetivos específicos de: Análise da regulação, accountability, analisar a efetividade institucional e social foram utilizados a análise bibliográfica e documental, disponibilizada pela ANTT e podendo ser acessada por qualquer cidadão interessado, porém também se fez necessário recorrer a outros métodos exploratórios. Foi elaborado um questionário, o qual levou em conta a Lei 10.233 de 2001, Lei essa que criou a ANTT, para avaliar os efeitos de uma Política Pública, segundo Draibe (2001) e Rua (2014) se faz necessário verificar os objetivos de formulação desta, pois não é possível avaliar uma política distante daquilo que são os motivos pela qual foi criada, então qualquer questão que fosse feita, distante do marco legal de criação da ANTT, se tornaria nula, pois a agência não pode atuar distante daquilo que são seus objetivos de criação, ela não pode fazer algo que não tenha sido criada para fazer.

Abaixo os questionamentos feitos a ANTT, destacando trechos de legislação que auxiliam no atingimento dos objetivos deste trabalho.

Questão 1: Além das pesquisas de satisfação dos usuários, que outras formas de medir a eficiência e efetividade da rodovia concedida a ANTT utiliza?

Questão 2: Em uma escala de 1 a 10, considerando uma escala percentual, o quanto a ANTT mensura que está cumprindo o inciso IV o Artigo 11 – "assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência", Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Questão 2.1 - Explicar brevemente qual dispositivo utilizado para mensuração deste resultado.

Questão 3: Como a agência mensura que são eficientes os custos repassados aos usuários pela utilização das rodovias?

Questão 4: Existe algum caso, que por iniciativa da ANTT, alguma concessão teve o contrato rescindido? Devido ao não cumprimento do Artigo 12 - inciso VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica. Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Questão 5: Em caso positivo, informar qual trecho e concessionário, e datas do ocorrido.

Questão 6: Como a ANTT mede que está cumprindo o inciso III do Art 11 - proteger os interesses dos usuários. Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Questão 7: Existe alguma empresa detentora de concessões rodoviárias que tenha sido banida de assinar convênios com a ANTT?

Independente do retorno, seja ele negativo ou positivo, já se fazia possível atender os objetivos específicos.

Para que fossem respondidos os questionamentos, se fizeram necessários a utilização de formas oficiais de comunicação, a ANTT possui uma ouvidoria, a qual é possível se acessar através de seu site, nos canais de atendimento. Essa forma de contato oficial gera um número de protocolo e também atribui uma numeração ao questionamento que for feito a agência, a mesma não informa se possui um prazo para responder as dúvidas ou questões que forem cadastrados. Foi cadastrado em 11 de março de 2021, com número de protocolo 6740528, gerando também um número de atendimento, o qual é 7142448, direcionado a Central de Atendimento – CA. Até a data de 18 de abril, momento o qual está sendo redigido este trabalho, não houve um retorno por parte da agência via protocolo aberto na ouvidoria, abaixo

na Figura 2: imagem ilustrativa do portal da ouvidoria ANTT, mostrando o funcionamento da plataforma, a qual foram cadastradas as 7 perguntas mostradas acima, este também sendo um meio oficial de fazer contato com a ANTT.

Figura 2 – Ouvidoria ANTT



[Cadastrar protocolo](#) | [Consultar protocolo](#) | [Atendimento por chat](#) |

	Número	Situação da Mensagem	Estrutura Organizacional	Data								
☐	7142448	Cadastrada	CA - Central de Atendimento	3/11/2021								
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Situação da mensagem</th> <th>Estrutura organizacional</th> <th>Data</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>☐</td> <td>Cadastrada</td> <td>CA - Central de Atendimento</td> <td>3/11/2021</td> </tr> </tbody> </table>						Situação da mensagem	Estrutura organizacional	Data	☐	Cadastrada	CA - Central de Atendimento	3/11/2021
	Situação da mensagem	Estrutura organizacional	Data									
☐	Cadastrada	CA - Central de Atendimento	3/11/2021									

Fonte: Ouvidoria ANTT (2021).

Como se fazia necessário ter um retorno por parte da ANTT quanto aos questionamentos, pois a pesquisa necessitava ser finalizada, e o contato via ouvidoria, não possui um prazo especificado para retorno, foi utilizado como alternativa, dispositivos legais, previstos em Lei.

A Constituição Federal de 1988, dispõe o seguinte:

TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
CAPÍTULO I
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
Art. 5º

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988, Art. 5º inciso XXXIII).

A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, dispõe o seguinte:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º...

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: (BRASIL, 2011, Lei Nº 12.527).

A Lei de acesso a informação estabelece que os órgãos públicos têm prazo máximo de 20 dias para retornar aos questionamentos, que podem ser feitos por qualquer cidadão, devidamente identificado.

Devido a necessidade de retorno para conclusão a pesquisa, foi utilizado a Lei de Acesso a Informação, para fazer os mesmos questionamentos a ANTT que haviam sido feitos a sua ouvidoria. Essas perguntas foram feitas através da plataforma oficial do Governo Federal, o site Fala BR, lançado em dezembro de 2014, também em virtude da regulamentação da Lei de Acesso a Informação, onde além dos pedidos de acesso a informação, também podem ser feitas: denúncias, elogios, reclamações, sugestões de melhorias, todas manifestações geram um número de protocolo, o cidadão que cadastra o seu próprio e-mail tem acesso ao histórico de todas as suas manifestações.

No dia 22 de março de 2021, data esta, onde estava em curso a análise empírica deste trabalho, portanto, para conclusão desta, se fazia necessário retorno dos questionamentos feitos a ANTT, então foram cadastradas as perguntas no portal Fala BR, gerando um protocolo de número 50001.015940/2021-02.

Os questionamentos tinham como prazo máximo para retorno a data de 12 de abril, porém no dia 6 de abril, as perguntas foram respondidas, antes de se findar o prazo oficial para o retorno da ANTT. No registro do retorno por parte da agência, não traz a assinatura de uma pessoa específica, apenas fica registrado que este

retorno foi dado pelo Gerente de Regulação Rodoviária, porém, no site da agência é possível consultar, através deste cargo, quem é o servidor responsável que respondeu as questões, ele se chama Fernando Barbelli Feitosa, é subordinado a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD).

Abaixo apresento a Figura 3, ilustrando como funciona a plataforma Fala BR:

Figura 3 – Plataforma Fala BR

Manifestação	
Tipo de manifestação	Acesso à Informação
Número	50001.015940/2021-02
Esfera	Federal
Órgão destinatário	ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
Serviço	-
Órgão de interesse	-
Assunto	Acesso à informação
Subassunto	
Tag	-
Data de cadastro	22/03/2021
Prazo de atendimento	12/04/2021
Situação	Concluída
Registrado por	Gustavo Galvan
Modo de resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Canal de entrada	Internet

Fonte: Plataforma Fala.BR (2021).

Foi analisada a regulação dos serviços públicos, na temática das concessões rodoviárias, através dapesquisa, verifiquei a existência de uma concentração da malha rodoviária concedida a poucas empresas concessionárias, indo em sentido contrário as intenções dos instrumentos regulatórios, de controle e accountability, e também as que nortearam a criação da própria agência reguladora.

Constatee que faltam mecanismos para agência atender itens da sua própria lei de criação, que a mesma não tem métodos de análise para mensurar que está protegendo o interesse dos usuários, identifiquei que são falhos os mecanismos utilizados pela agência para medir se os custos repassados aos usuários são eficientes, ou seja, existem falhas institucionais que não possibilitam afirmar que a mesma é efetiva em termos de accountability e também institucionalmente.

No campo da efetividade social, verifiquei que as amostras de usuários pesquisados para medir a satisfação destes é muito pequena quando comparada a quantidade de usuários, foi delimitado para este comparativo de usuários

entrevistados versus quantidade de usuários da rodovia, apenas a primeira Rodovia Federal concedida no Estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 4 - Objetivos, Instrumentos de pesquisa e Análise dos resultados

Objetivo	Instrumento de pesquisa	Análise dos resultados
Analisar a efetividade institucional e social da Agência Nacional de Transportes Terrestres como ente regulador, no âmbito das concessões rodoviárias.	Revisão teórica do contexto histórico até a criação da agência	Referencial teórico apresentado no capítulo 2
Analisar a Lei 10.233 de 2001, a qual criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres e leis complementares.	Análise teórica da legislação	Identificar os dispositivos normativos legais que a agência deve seguir
Analisar os objetivos da Agência Nacional de Transportes Terrestres	Análise documental da legislação	Levantar os objetivos da agência para organizar as determinantes da atuação da ANTT
Analisar a efetividade institucional	Revisão teórica da efetividade institucional e buscas no site da agência e questionamentos feitos a agência	Verificação dos dados oficiais disponíveis e das respostas da agência aos questionamentos
Analisar a efetividade social	Revisão teórica da efetividade institucional e buscas no site da agência e questionamentos feitos a agência	Verificação dos dados oficiais disponíveis e das respostas da agência aos questionamentos
Análise da regulação como forma de accountability	Revisão teórica da regulação e buscas no site da agência, site de outros órgãos oficiais do governo e questionamentos feitos a agência	Verificação dos dados oficiais disponíveis e das respostas da agência aos questionamentos

Fonte: Esta pesquisa

O quadro 4 foi dividido em: Objetivos, instrumentos de pesquisa e análise dos resultados. No campo objetivos, temos o geral e os específicos, no campo instrumentos de pesquisa, temos as ferramentas e a forma encontrada para coleta destas e no campo análise dos resultados, é ilustrado de que forma foram analisados e discorridos na pesquisa.

5 ANÁLISES E RESULTADOS OBTIDOS

As análises dos resultados provenientes desta pesquisa são apresentados seguindo a ordem com que foram listados os objetivos específicos, que são: Analisar a Lei 10.233 de 2001, a qual criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; analisar as atribuições e objetivos da agência; analisar a regulação, concentração e concorrência; avaliar a efetividade institucional e social.

Primeiro serão ilustrados itens da Lei de criação da agência, para os quais não se existe um acompanhamento quanto ao cumprimento legal dos mesmos, após ainda dentro da lei de criação, será feita a análise dos objetivos e atribuições da ANTT. Pois segundo Arretche (2001) a análise de programas e políticas públicas deve ser feita levando em conta os objetivos e as estratégias de seus formuladores e implementadores, pois não é plausível esperar que um programa realize algo distante daquilo que estava planejado no âmbito de sua criação.

Em um segundo momento serão demonstrados como a própria ANTT avalia as políticas públicas, pelas quais ela foi criada.

Em um terceiro momento são demonstrados dentro do âmbito da regulação e accountability, o qual é o terceiro item dos objetivos específicos, os resultados pesquisados e demonstrado por que a regulação não consegue atuar promovendo a ampla concorrência e temos uma concentração das rodovias federais concedidas aos mesmos poucos grupos empresariais concessionários.

Em um quarto momento será avaliado e demonstrado o porquê da ANTT não poder ser considerada efetiva institucionalmente e também será ilustrado as maneiras as quais a ANTT tenta ser efetiva no âmbito social, em como se relaciona com seus usuários, atendendo assim o quarto item dos objetivos específicos.

5.1 LEI 10.233 DE 2001 - CRIAÇÃO DA ANTT – ATRIBUIÇÕES E OBJETIVOS

A ANTT foi criada através da Lei de Nº 10.233 de 5 de junho de 2001, pois segundo ilustrado por Abrucio (2006), Aguillar (2011) e Di Pietro (2012) com a privatização de alguns serviços públicos, se fazia necessário ter um ente regulador, com a missão de fiscalizar a prestação destes serviços pelos parceiros privados, ou

seja, o governo criou um órgão dentro de sua própria estrutura, mas com a autonomia jurídica necessária para realizar tal demanda.

Dos itens presentes na Lei de criação, faço destaque para o presente no:

CAPÍTULO IV
 DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES
 AQUAVIÁRIO E TERRESTRE
 Seção I
 Dos Princípios Gerais
 Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:...

III – proteger os interesses dos usuários...

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência... (BRASIL, 2001, Lei 10.233).

Um dos princípios que deveriam nortear a atuação da ANTT tem o foco no usuário, algo que remete ao ilustrado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995), que dizia que o Poder Público deveria ter sua atuação voltada ao atendimento do seu cliente, que é a população. Como não foi possível encontrar nenhum dado ou indicador que ilustrasse, foi feito esse questionamento diretamente a ANTT, através de sua ouvidoria (forma pela qual não deu retorno, já demonstrando pouco caso a um usuário interessado em saber pontos relevantes da atuação da agência) e após enviadas via Lei de Acesso a Informação (que foi ilustrado na seção 4 deste trabalho – metodologia): Em uma escalade 1 a 10, considerando uma escala percentual, o quanto a ANTT mensura que está cumprindo o inciso IV o Artigo 11. Necessário questionar a agência de forma que se existisse um dado para acompanhamento, este deveria estar atribuindo uma nota ou então um percentual, pois para avaliação se faz necessário a atribuição de uma escala matemática, pois segundo Rua (2014) faz parte da dimensão valorativa. A ANTT nos retornou com o seguinte:

Está agência reguladora não dispõe de ferramentas que possibilitem a análise objetiva conforme apresentado na pergunta. No entanto, a ANTT tem buscado cumprir com sua missão institucional na gestão e fiscalização de cada contrato de concessão;(ANTT, 2021, p.2).

A resposta da ANTT, de forma vaga, e pouco objetiva, pois não apresenta nem aponta o caminho onde pudéssemos encontrar os dados ilustrando que ela

está buscando cumprir sua missão institucional, pelo contrário, só mostra que a agência não consegue cumprir uma de suas diretrizes básicas.

Dentro da mesma temática ilustrada no parágrafo acima, também foi questionado a ANTT o seguinte: Como a agência mensura que são eficientes os custos repassados aos usuários pela utilização das rodovias? Novamente o retorno foi vago, sem de fato citar dados ou o caminho específico para acesso a estes:

Esclarecemos não ser possível fazer tal correlação de forma objetiva. No entanto, ao fazer os projetos de desestatização de rodovias, realiza-se estudos técnicos que visam garantir a máxima correlação entre os custos esperados no contrato ao longo dos trinta anos com o valor da tarifa, considerando o cenário macroeconômico do País.(ANTT, 2021, p.2)

Porém, em outro trecho das respostas aos questionamentos, a ANTT se diz valer dos índices inflacionários para reajuste nas tarifas dos contratos: (ANTT, 2021, p.1) “Vale observar que para qualquer alteração nas tarifas praticadas, inclusive aquelas devidas em razão da inflação do período, perpassa por rigorosa análise técnica...”, novamente sem indicar quais indicadores embasam essa análise estritamente técnica.

Outro questionamento também encaminhado a agência, com relação a sua Lei de criação, foi o seguinte: Como a ANTT mede que está cumprindo o inciso III do Art 11 - proteger os interesses dos usuários? Novamente uma resposta negativa quanto a existência de um índice oficial e também uma afirmação vaga quanto a forma utilizada para medir:

Não temos ferramentas que possibilitem a análise objetiva conforme apresentado na pergunta. No entanto, a ANTT tem buscado cumprir com sua missão institucional na gestão e fiscalização de cada concreto de concessão...(ANTT, 2021, p.3)

Em outro momento do retorno quanto aos questionamentos, a ANTT afirmou proteger os interesses dos usuários a partir dos parâmetros estabelecidos nos contratos, e que inclusive na questão tarifária, o primeiro a se analisar são os benefícios auferidos pelos usuários.

Dando sequência na análise acerca da Lei de criação da ANTT, destaco o seguinte trecho:

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA OS TRANSPORTES
AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

Seção II

Das Diretrizes Gerais

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica. (BRASIL, 2001, Lei 10.233).

Com relação ao trecho acima da Lei, foi feito o seguinte questionamento a ANTT: Existe algum caso, que por iniciativa da ANTT, alguma concessão teve o contrato rescindido? Devido ao não cumprimento do Artigo 12 - inciso VII. O retorno sobre esta questão foi negativo, indicando que não existe nenhum caso. De fato, a agência possui em seu site um espaço destinado a mostrar documentos nominados Termos de Ajustes de Conduta (TAC), tornando públicos ações de fiscalização e acompanhamento das obras previstas em contratos, nesta mesma seção também são mostradas multas que por ventura algum concessionário tenha sido penalizado devido ao não cumprimento de algum TAC.

Quanto a objetivos, a Lei se torna até um pouco repetitiva, pois novamente cita questões bem parecidas com itens já dispostos nos princípios e diretrizes, destaco os pontos:

CAPÍTULO VI

DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES
TERRESTRE E AQUAVIÁRIO

Seção I

Dos Objetivos, da Instituição e das Esferas de Atuação

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica. (BRASIL, 2001, Lei 10.233).

Novamente vemos as palavras: competição imperfeita, eficiência, infração da ordem econômica, interesse público, tarifas, usuários, os quais já vimos nas respostas enviadas pela ANTT que não existem mecanismos que possibilitem aferir

que estão sendo cumpridos estes dispositivos, ou seja, a agência não consegue cumprir os objetivos básicos especificados em sua própria Lei de criação.

Nas atribuições, também se observa a repetição de dispositivos:

Seção II

Das Atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

II – promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;(BRASIL, 2001, Lei 10.233).

Novamente vemos situações onde a ANTT não dispõe de mecanismos para avaliar ou mensurar efeitos, com exceção do item VII que faz relação a disposições contratuais, onde desde 2014 a ANTT possui mecanismo de avaliação o qual ela ilustra da seguinte maneira:

A celebração de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) entre a ANTT e concessionárias de rodovias federais foi aprovada pela Deliberação nº 261, de 19 de setembro de 2014...

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) aprovou Termos de Ajuste de Conduta (TAC) para algumas Concessionárias de Rodovias Federais, com o objetivo de solucionar as pendências verificadas no curso de fiscalização dos Contratos de Concessão de Rodovias, isto é, a execução de todas as obras previstas no presente ano de cada concessão.

O Plano de Ação - conjunto de obras, com cronogramas, a ser executado pela concessionária e o TAC -instrumento jurídico que rege a execução, acompanhamento e fiscalização destas obras, aqui divulgados com total transparência, como rege a filosofia desta Agência Reguladora, tem por objetivo o acompanhamento das execuções das obras por todos os usuários do serviço.

Os documentos disponibilizados são fruto da abertura de processo de fiscalização especial executado pela ANTT, no qual se verificou a recorrência sistemática de atrasos na execução das obras, por parte de algumas concessionárias. Todavia, segundo a legislação vigente e como medida preliminar à adoção de providências mais gravosas, a celebração de um TAC busca a resolução de pendências e correção de irregularidades para garantir a adequada prestação de serviço público aos usuários. O TAC obriga a Concessionária a executar a integralidade das obras descritas no Plano de Ação.

A execução do TAC assemelha-se à execução ordinária do Contrato de Concessão, uma vez que o Plano de Ação equivale as obras previstas no cronograma físico financeiro da outorga. No entanto, com o TAC haverá maior severidade no controle e acompanhamento, e previsão de instrumentos de reação imediata à verificação de inexecuções, inclusive com compensações tarifárias.

O acompanhamento das execuções das obras passa a ser mensal, e com consolidação trimestral. Assim, caso a concessionária deixe de executar as

obras, por sua culpa, em um quantitativo de inexecução superior ao percentual tolerado no TAC - este percentual serve como margem de tolerância em função de imprevistos, como por exemplo, chuvas - e não tenha recuperado no trimestre seguinte, será aplicado um redutor da tarifa de pedágio, sendo seus efeitos financeiros considerados quando do reajuste tarifário anual subsequente.

O TAC somente será encerrado com a execução total das obras, utilizando-se para isso, de regras mais severas. Caso ocorram atrasos na execução do Plano de Ação, segundo as regras dispostas no TAC, será aplicado, de forma bem mais rápida e direta, uma consequência que poderá ser observada por todos os usuários, pois será aplicada na tarifa de pedágio e não mais por meio de processo administrativos de apenação, que devido ao trâmite processual, não possuem retorno célere. (ANTT, 2021).

De fato, este mecanismo tem uma atualização periódica, sendo as últimas delas tendo ocorrido no ano de 2020, porém em outras situações a ANTT se utiliza de métodos já defasados, pois se tratam de estudos e relatórios que foram publicados em anos passados, os quais serão abordados nas sessões a seguir.

O não cumprimento de itens da Lei de criação vai em sentido contrário aos princípios de accountability por Abrucio (2006) ilustrados no arcabouço teórico seção 2.1.3, os quais previam mecanismos de controle social, aumento da transparência, onde a publicidade dos resultados e informações dos órgãos se caracterizam como diretrizes básicas da agência reguladora. Os contratos de concessão e termos de ajuste de conduta atendem parcialmente o que é entendido como accountability, pois estes servem como forma de responsabilização pelos resultados auferidos.

Todos estes questionamentos serviram de embasamento para afirmar que a ANTT, além de não cumprir dispositivos da sua própria Lei, ainda fere itens da Lei geral que regula o processo Administrativo Federal, a Lei Nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, com destaque para o trecho que diz o seguinte:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência... (BRASIL, 1999, Lei 9.784).

Podemos verificar que o interesse público se faz prejudicado, quando inexistem dados para auferir efeitos, nas sessões a seguir será ilustrado principalmente os itens naquilo que tangem a questão da eficiência, mostrando novamente o quanto a ANTT fere este princípio.

5.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme conceito adotado para esta pesquisa e ilustrado na seção 2.2.1, segundo Rua (2014) Políticas Públicas envolvem decisões e procedimentos formais, formuladas por Agentes Públicos, e a implementação destas é compreendida pelo conjunto de ações realizadas, direcionadas para determinados objetivos, estabelecidos mediante decisões políticas, visando tirar essas do “papel”, para serem implementadas devem estar baseadas em teoria adequada levando em consideração as causas, e conseqüentemente a adoção de determinada política terá o efeito desejado.

No caso das concessões rodoviárias, o efeito desejado é transferir para o ente privado os investimentos para realização de obras e manutenção e das vias e o custo ficar a cargo dos usuários. O desejo do poder público a época da criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é deixar a cargo desta a responsabilidade pela fiscalização e regulação dos “parceiros”.

Os conceitos de accountability, também se adequam ao contexto de avaliação de políticas públicas, pois conforme ilustrado por Abrucio (2006) para este acompanhamento se fazem necessários a participação dos usuários com mecanismos de controle a participação social, aumentando assim a transparência nas ações do governo.

A forma de avaliação da política pública utilizada nessa pesquisa é: relatórios disponibilizados pela ANTT, mais especificamente os relatórios do nível de satisfação dos usuários da rodovia, único método encontrado nos canais oficiais da agência que de fato atribuem uma nota a rodovia concedida e empresa concessionária.

A pesquisa mostra que a própria ANTT se caracteriza como ente regulador de um serviço fruto da descentralização, indo de encontro ao afirmado por Tereza Lobo (1990), devido à falta de recursos do Poder Público:

As Concessões de Rodovias Federais representam hoje um importante instrumento de descentralização das atividades de Estado na área de transporte, transferindo à iniciativa privada a prestação de serviços que, apesar de serem essenciais à sociedade, não precisam, necessariamente,

ser oferecidos pelo Poder Público. Essa transferência de responsabilidade vem possibilitando ao Estado a alocação de maiores verbas para as atividades sociais, esta indelegáveis.

Entretanto, neste processo de delegação, é fundamental que o poder público mantenha o controle sobre o serviço prestado, de forma transparente, para garantir a eficiência operacional e a permanente proteção ao interesse público. No que tange às Concessões de Rodovias Federais, este papel é hoje desempenhado pela Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT. (ANTT, 2013, p.4)

No caso das concessões rodoviárias, as contrapartidas de investimentos e melhorias a serem feitas, viabilidade econômica, dentre outros, são itens que já vem especificados desde a licitação e após constam no contrato de concessão, portanto não caberia uma análise da agência quanto a isso, bastando apenas analisar o andamento de obras e estabelecendo percentuais do quanto já foram concluídas. Desde 2014, através de Termos de Ajuste de Conduta (TACs), a ANTT soluciona pendências encontradas, conforme exposto na seção 5.1 deste trabalho. Esse rol de itens especificados na licitação e após em contrato, também servem para medir e pautar aceitação por parte dos usuários, que cientes das contrapartidas, ficam mais suscetíveis a concordar com a tarifa que irá lhe ser cobrada após a implementação da política de pedágio, de acordo com Rua (2014).

Trazendo esse contexto para as concessões rodoviárias, a causa para a não existência de modal rodoviário adequado as necessidades e pretensões do país é a falta de recursos para investimento em estradas e a rigidez do sistema, o efeito desejado é que o ente privado arque com o custo das obras e transfira a responsabilidade do pagamento a seus usuários, de acordo com Rua (2014).

As Pesquisas de Satisfação dos Usuários realizadas nos anos de 2014 e 2017/2018 (essa sendo a última, que iniciou a coleta dos dados em 2017, porém sua divulgação ocorreu apenas em 2018), Rua (2014) afirma que dependendo do alcance da avaliação ou do monitoramento, esta pode comprometer a análise do resultado e, conseqüentemente a efetividade. Na pesquisa realizada pela ANTT em 2014 foram entrevistados 490 usuários do trecho administrado pela Concepa (ANTT, 2014, p.46), de diferentes escolaridades, gêneros e idades, já na pesquisa de 2017/2018 foram entrevistados 476 motoristas (ANTT, 2018, p.59), o último relatório sobre as rodovias concedidas disponível no portal da ANTT é de 2013, este relatório elenca diversos dados, o que será utilizado aqui é apenas o dado real de veículos que trafegaram pela rodovia e realizaram o pagamento de tarifa em alguma das cabines de cobrança administradas pela Concepa, foi delimitado apenas este

concessionário, por esta ser a primeira rodovia federal com cobrança de pedágio no Estado do Rio Grande do Sul, escolhido apenas esta também pelo fato do pesquisador que elaborou o trabalho residir no Estado e também por ser tratar da Universidade do mesmo local. Em 2013 o trafego total real de veículos foi de 24.302.725 (vinte e quatro milhões, trezentos e dois mil e setecentos e vinte e cinco veículos) (ANTT, 2013, p.100), ou seja, a amostra de entrevistados versus o trafego total de veículos em 2013 foi de 0,0020% para a pesquisa realizada em 2014 e 0,0019% para a pesquisa realizada em 2017/2018.

Apesar de ser um indicador e mostrar que a ANTT pelo menos demonstra ter algum índice para se relacionar e procurar ouvir seus usuários, ou também clientes segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995), mas dado o tamanho da amostra utilizada na pesquisa de satisfação dos usuários, segundo Rua (2014), afirmamos que a mesma se faz prejudicada, não sendo suficiente para analisar de fato o nível de satisfação dos usuários. Desde a sua fundação em 2001, a ANTT já realizou quatro pesquisas de satisfação, sendo a primeira delas em 2005, a segunda em 2010, a terceira em 2014 e a quarta e última em 2017/2018, tendo sido utilizadas neste trabalho as duas últimas, devido a serem as mais recentes, as quais geraram uma sensação de que a ANTT iria realizar com uma frequência maior esse levantamento, pois inicialmente ocorria a cada 5 anos, atualmente estamos a quase 4 anos sem o levantamento da opinião dos usuários. Mesmo assim, este segue sendo o principal mecanismo, talvez o único, pois não se encontraram outros meios de avaliação e percepção, fato este confirmado pela ANTT no retorno que foi dado nos questionamentos:

Inicialmente, cumpre informar que a ANTT dispõe de algumas ferramentas destinadas a captar a percepção dos usuários em relação à qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias de rodovias. De fato, a pesquisa de satisfação, pela sua metodologia e amplitude, se coloca como um dos principais meios de aferição desta percepção, que acaba sendo utilizada como insumos para diversas ações regulatórias desta Agência, perpassando pela elaboração de normas, modelagem de concessões e ações de fiscalização.

Contudo, a Ouvidoria desta Agência ainda dispõe de outros meios para receber manifestações dos usuários, sugerindo-se que o cidadão não deixe de consultar a página no portal eletrônico da ANTT, bem como de questionar diretamente o órgão, observando as instruções do endereço <https://portal.antt.gov.br/web/guest/ouvidoria>. (ANTT, 2021, p.1)

Ouvidoria novamente citada, esta mesma que não retornou os questionamentos que lhe foram feitos, reforçando que a única forma a qual se utiliza para relacionar com seus usuários é de fato a pesquisa de satisfação.

Quando analisamos os relatórios das rodovias concedidas, o cenário é mais preocupante, pois o que se denomina de Relatório Anual das Rodovias Concedidas, iniciou em 2002 e de fato teve publicações anuais até o ano de 2013, portanto já se passaram 7 anos completos e ainda não tivemos a publicação de um novo relatório.

Além da própria data a qual foi disponibilizado o último relatório, já nos mostrar que faltam mecanismos, foi um dos questionamentos feitos a agência via Lei de Acesso a Informação: Além das pesquisas de satisfação dos usuários, que outras formas de medir a eficiência e efetividade da rodovia concedida a ANTT utiliza? A qual nos retornou com o seguinte:

A eficiência e a efetividade dos serviços prestados pelo concessionário são feitas por meio de medição dos parâmetros de desempenho de qualidade dos elementos da rodovia, conforme estabelecido em contrato. Tal medição ocorre periodicamente por meio dos Relatórios de Monitoração. (ANTT, 2021, p.2).

A ANTT considera como periodicamente um relatório o qual teve sua última publicação no ano de 2013, os relatórios que tem uma publicação mais recente, são os relatórios de acompanhamentos de obras firmadas em contrato, onde encontramos dados do ano de 2020 inclusive, estes específicos para cada trecho concedido/concessionário, conforme ilustrado pela própria agência:

Com efeito, ainda no âmbito das rodovias concedidas, importante ressaltar a verificação dos parâmetros de desempenho, que são dispositivos contratuais, validados em audiência pública, destinados a impor ações dos prestadores de serviços que mantenham em níveis adequados a prestação para os usuários. Nesse sentido, a ANTT tem agido continuamente, sobretudo por suas unidades regionais, na fiscalização do devido cumprimento das obrigações dispostas nos contratos de concessão, em especial visando que os parâmetros de desempenho sejam atingidos de maneira satisfatória.(ANTT, 2021, p.1).

Faltou uma boa vontade por parte da agência em indicar onde encontrar estes dados, também se conclui que faz falta uma publicação com um consolidado total de todos os trechos reunidos em um único documento, o que facilitaria o acesso por parte dos interessados, tal conforme se fazia até o ano de 2013.

O que debatemos nesta pesquisa como avaliação da efetividade da política de concessão rodoviária, é o nível de satisfação dos usuários, baseado em relatórios disponibilizados pela própria ANTT, não cabendo uma análise do ambiente de aceitação da política de concessão, até mesmo pela não existência de um relatório que venha a medir este aceite por parte da população como um todo, pois as avaliações, segundo Draibe (2001) não ocorrem longe daquilo que querem os avaliadores, portanto a ANTT não faria uma pesquisa de avaliação longe daquilo que pretende obter como resultados.

Analisando segundo conceito utilizado elaborado por Rua (2014, p.17) que diz: “ é possível sustentarmos que as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política(politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. ” A partir disso podemos afirmar que a ANTT por ser uma agência resultante de uma política pública, implementada através de uma atividade política por um agente que foi eleito democraticamente, possui a legitimidade necessária para se avaliar da forma que julgar mais conveniente.

5.3 ACCOUNTABILITY: REGULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E CONCORRÊNCIA

Sendo o Accountability um termo que remete a controle e fiscalização, estes fazem parte da regulação, Abrucio (2006) caracteriza a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) como um ente responsável pela regulação econômica, pois sua função incumbe diretamente a alocação de renda dos atores envolvidos no setor, através de tarifas, reajustes e concorrência, cujo objeto de regulação afeta diretamente os usuários finais, sendo estes os cidadãos. Porém, esta pesquisa também inclui as concessões rodoviárias como um método de regulação social, pois ela afeta diretamente o contexto social no qual se insere, fazendo grandes modificações onde estiver inserida, portanto a participação da população nesta política se faz presente e necessária, pois esta é sempre a mais afetada e/ou impactada.

Podemos afirmar que a ANTT atende a maioria dos requisitos da regulação econômica, ilustrados no quadro 1, na página 26, que tem como domínios da regulação, segundo Coutinho (2014, p. 100 e 101) os itens: Concorrência, eficiência, viabilidade financeira das empresas reguladas, ampliação de investimentos,

tarifação, garantia de diversificação e repasse de ganhos de produtividade e tecnologia e como instrumentos regulatórios tem: Legislação antitruste, reestruturação e desverticalização de mercados, regulação do acesso a rede, controle de tarifas, revisão tarifária, regulação por incentivos econômicos e mecanismos, respeito ao compromisso regulatório, monitoramento de obrigações assumidas pela empresa privada, pois a pesquisa mostra que a maioria destes itens já são divulgados no momento da licitação, e após a assinatura do contrato a agência dispõe de mecanismos para fiscalizar os compromissos assumidos, a viabilidade financeira dos interessados também passa pelo crivo da agência, por ser um mercado restrito e de alta complexidade, a questão da concorrência pode ser colocada em dúvida, justamente pela alta demanda de investimentos exigidas em contrato, o poderio econômico das empresas que atuam nesse mercado, acaba criando uma “concentração”, conforme demonstrado abaixo na Tabela 1: Percentual acumulado de concessões por grupo concessionário.

Tabela 1 – Percentual acumulado de concessões por grupo concessionário

#	Empresa(s) Controladora(s)	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Total	% participação	% acumulado
1	ARTERIS S.A.	-	2.102,4 km	-	2102,4 km	22,5%	22,5%
2	TRIUNFO	300,9 km	321,6 km	1.176,5 km	1.799,0 km	19,3%	41,8%
3	CCR	402,0 km	-	847,2 km	1.249,2 km	13,4%	55,2%
4	ECORODOVIAS	457,3 km	-	489,1 km	946,4 km	10,1%	65,3%
5	INVEPAR	-	-	936,8 km	936,8 km	10,0%	75,3%
6	Odebrecht Rodovias	-	-	850,9 km	850,9 km	9,1 %	84,4%
7	ROADIS Transportation	-	680,6 km	-	680,6 km	7,3 %	91,7%
8	MGO Rodovias (SPE)	-	-	436,6 km	436,6 km	4,7%	96,4%
9	ACCIONA Concessões	-	200,4	-	200,4 km	2,1%	98,5%
10	CRT	142,5 km	-	-	142,5 km	1,5%	100%
	Total	1.302,7 km	3.305,0 km	4.737,1 km	9.344,8 km	100%	

Fonte: Perini (2018).

No ano de 2018, como ilustrado acima na Tabela 1, em estudo feito na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vemos que apenas 5 empresas concentram mais de 75% da malha rodoviária federal concedida do país, indo em sentido contrário ao ilustrado no quadro 1, de acordo com Coutinho (2014), onde um dos princípios econômicos é a ampla concorrência, devido aos contratos de concessões serem longos, longevidade esta justificada, pois segundo os autores: Coutinho (2014), Di Pietro (2012) e Muniz (2015) se faz necessária devido aos

pesados investimentos exigidos e também para se tornar atrativa a iniciativa privada, portanto é comum encontrar concentração neste setor. Na legislação brasileira não se encontra um dispositivo específico que trate do tema, ou estabeleça um limite máximo para o número de concessões que cada concessionário possa ter, a maneira que o Estado se utiliza para promover a ampla concorrência é a licitação.

Fazendo uma análise junto a ANTT para saber se existe um dado da própria agência quanto ao nível de concentração, não foi encontrado nenhum índice oficial, mas a partir de dados disponibilizados pelo Ministério da Infraestrutura (MInfra), se pode constatar que a situação não sofreu grandes alterações, ilustrado abaixo na Tabela 2: Trechos Federais concedidos:

Tabela 2 – Extensão trechos Rodovias Federais concedidas e Concessionárias

Concessionária	Rodovias	Extensão (km)
Autopista Fernão Dias	BR-381/MG/SP	562,1
Autopista Fluminense	BR-101/RJ	320,1
Autopista Litoral Sul	BR-376/PR - BR-101/SC	405,9
Autopista Planalto Sul	BR-116/PR/SC	412,7
Autopista Régis Bittencourt	BR-116/SP/PR	401,6
CONCEBRA	BR-060/153/262/DF/GO/MG	1.176,50
CONCER	BR-040/MG/RJ	179,9
CRT	BR-116/RJ	142,5
ECO101	BR-101/ES/BA	475,9
Ecoponte	BR-101/RJ	13,2
ECOSUL	BR-116/293/RS	457,3
MGO Rodovias	BR-050/GO/MG	436,6

MS VIA	BR-163/MS	847,2
Nova Dutra	BR-116/RJ/SP	402
Rodovia do Aço	BR-393/RJ	200,4
Rota do Oeste	BR-163/MT	850,9
Transbrasiliana	BR-153/SP	321,6
Via 040	BR-040/DF/GO/MG	936,8
Via Bahia	BR-116/324/BA	680,6
ViaSul	BR-101/290/386/448/RS	473,4
TOTAL		9.697,20

Fonte: Ministério da Infraestrutura (2019).

Comparando o dado de 2019 da tabela 2 com o de 2018, da tabela 1, a quantidade de trechos concedidos a iniciativa privada cresceu apenas 352km, que representa pouco mais de 3,7% de avanço no total da malha rodoviária concedida, nestes quase dez mil quilômetros de rodovias federais concedidas, temos 120 praças com os postos de cobrança de pedágio. (ANTT, 2021). O total de rodovias consideradas federais, ou seja, de responsabilidade da União, totalizam em quilômetros 75,8 mil (MInfra, 2019), deste total, aproximadamente 12,8% que totalizam 9.697 km estão concedidos a iniciativa privada.

Abaixo apresento a Tabela 3: Cenário atual percentual acumulado de concessões por grupo concessionário:

Tabela 3 – Cenário atual percentual acumulado de concessões por grupo

Nº	Empresa controladora	Rodovias	Extensão (km)	% Participação	% Acumulado
1	Autopista - Arteris	BR-381/MG/SP - BR-101/RJ - BR-376/PR - BR-101/SC - BR-116/PR/SC - BR-116/SP/PR	2.102,40	21,68%	21,68%
2	CCR	MS VIA BR-163/MS - Nova Dutra BR-116/RJ/SP – ViaSul BR-101/290/386/448/RS	1.722,60	17,76%	39,44%
3	Triunfo	BR-060/153/262/DF/GO/MG - BR-040/MG/RJ - BR-153/SP	1.678,00	17,30%	56,75%
4	Eco Rodovias	BR-101/ES/BA - BR-101/RJ - BR-116/293/RS - BR-050/GO/MG	1.383,00	14,26%	71,01%
5	Invepar	Via 040 BR-040/DF/GO/MG	936,8	9,66%	80,67%
6	Odebrech	Rota do Oeste - BR-163/MT	850,9	8,77%	89,45%
7	Via Bahia	BR-116/324/BA	680,6	7,02%	96,46%
8	K infra	Rodovia do Aço - BR-393/RJ	200,4	2,07%	98,53%
9	CRT	BR-116/RJ	142,5	1,47%	100,00%
			9.697,20	100,00%	

Fonte: Esta pesquisa, com base na Tabela 1 (Perini) e Tabela 2 (Minfra).

Analisando e comparando os dados de Perini (2018), expostos na tabela 1, com os atuais ilustrados acima na tabela 3, a partir dos dados disponibilizados pelo Ministério da Infraestrutura (2019), onde foi pesquisado o desenho atual das concessões das rodovias federais, vemos que o termo concorrência passa a ser ainda menos presente, pois se anteriormente eram 10 empresas exploradoras (Perini, p.19, 2018), em 2019 essas se reduziram para 9, outra mudança também observada e apresentada na tabela número 3 no arranjo é que aumentou o nível de concentração da malha rodoviária concedida a menos empresas, em 2018, conforme exposto na tabela 1, as 5 primeiras exploradoras concentravam 75,3%

(Perini, p.19, 2018) do total de rodovias federais concedidas, número esse que saltou para 80,67% distribuídos entre os mesmos 5 primeiros colocados, conforme ilustrado na tabela 3. Fato este que demonstra não haver legislação específica da ANTT perante a existência de poucas empresas atuando junto a este “mercado”, indo em sentido contrário ao domínio da regulação concorrência ilustrado por Coutinho (p.100, 2014).

Quanto aos itens elencados como regulação social segundo Coutinho (2014, p. 100 e 101), ilustrados no Quadro 1, temos um cenário inverso quando se comparado ao econômico, os domínios da regulação social atendidos são: Obrigações de fornecimento, continuidade e universalização, qualidade do serviço, proteção da saúde e segurança no trabalho e proteção ambiental e tem como instrumentos regulatórios: Determinação e imposição de metas pelo regulador, metas e critérios de avaliação de performance, recebimento e processamento de reclamações e revisão tarifária, metas de avaliação de performance e recebimento e processamento de reclamações, são atendidos pela ANTT pois existem metas a serem cumpridas pelas empresas privadas exploradoras da concessão e também temos a pesquisa de satisfação dos usuários, que serve de instrumento para avaliar a performance destas. Dentro dos domínios da regulação não atendidos temos: Proteção dos consumidores vulneráveis (consumidores de baixa renda), proteção tarifária para consumidores rurais, inadimplência e desconexão, representação dos consumidores, que tem como instrumentos regulatórios: Adoção de metas e aplicação de princípios redistributivos por intermédio da regulação, controle tarifário e concessão de subsídios, institucionalização da representação democrática e de mecanismos de *accountability*, estes princípios da regulação social não são atendidos, pois não existe nenhuma forma de proteção para consumidores vulneráveis e rurais nas rodovias federais concedidas, todos os consumidores são tratados da mesma forma, só se tem diferenciação na tarifa de pedágio de acordo com a categoria de veículo, não se faz distinção quanto a classe social ou escolaridade, por exemplo. No item inadimplência, não existe a opção de ficar inadimplente quanto ao pagamento da tarifa de pedágio, o não pagamento inclusive é considerado uma infração de trânsito, de acordo com o Artigo 209 do Capítulo XV da Lei Nº 9.503, de 1997, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB):

Art. 209. Transpor, sem autorização, bloqueio viário com ou sem sinalização ou dispositivos auxiliares, deixar de adentrar às áreas destinadas à pesagem de veículos ou evadir-se para não efetuar o pagamento do pedágio:

- Infração - grave;
- Penalidade - multa. (BRASIL, 1997, Art. 209).

Dentro das questões regulatórias, cabe destaque a itens que a própria ANTT enviou, quando questionada através da Lei de Acesso a Informação:

Portanto, há uma preocupação constante da ANTT no sentido de que a concessionária seja remunerada somente pelos serviços que efetivamente presta em conformidade com as regras contratuais. O correto cumprimento do contrato de concessão constitui a garantia de que os interesses dos usuários estão sendo resguardados...

Ademais, cumpre destacar que está em curso no âmbito da ANTT o projeto de Regulamento de Concessões Rodoviárias, como se pode identificar na Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022 <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/DetalhamentoEixo.aspx?ID=76>. O referido projeto tem por escopo uma revisão do marco regulatório das rodovias concedidas, no âmbito da ANTT. Entre os temas, será discutido o estabelecimento de um Fator de Qualidade de serviços, que virá estabelecer aos concessionários novas metas destinadas ao aprimoramento da prestação dos serviços...(ANTT, 2021, p.2).

Conforme o exposto acima pela ANTT vemos que a própria agência está buscando se aperfeiçoar em questões de itens tanto presentes no quadro 1, exposto por Coutinho (2014), em seus domínios da regulação econômica: eficiência, ampliação de investimentos e tarifação, na social: Obrigações de fornecimento, qualidade do serviço, representação dos consumidores. Foram citados itens dos instrumentos regulatórios: na econômica a questão do controle das tarifas e revisão tarifária, monitoramento das obrigações assumidas pela empresa privada; na social: metas e critérios de avaliação da performance, recebimento e processamento de reclamações, institucionalização da representação democrática.

Apesar de Abrucio (2006) caracterizar a ANTT como um órgão de regulação econômica, vemos pelo exposto por Coutinho (2014) que a institucionalização de representação democrática e mecanismos de accountability fazem parte dos domínios da regulação social, portanto não se faz possível dissociar estas ou classificar a regulação em apenas um dos itens, assim sendo a ANTT exerce tanto a regulação econômica quanto a social.

Na próxima seção será demonstrado que as mesmas respostas da ANTT, além de servirem para atestar instrumentos de accountability, controle e

representação democrática, estas também servem de subsídios para as análises da efetividade institucional e social.

5.4 EFETIVIDADE INSTITUCIONAL E SOCIAL

Quando falamos de efetividade, segundo Draibe (2001), ilustrado através do Quadro 2, para a institucional nos referimos as capacidades da instituição: sustentabilidade e reprodutividade e temos como indicadores: Graus de indução a mudanças / inovações / autonomia; níveis de aprendizado institucional; rotinização / institucionalização dos processos; capacidade de transferência de metodologia. Para a efetividade social nos referimos ao capital social, opinião e satisfação dos atores envolvidos e tem como exemplo de indicadores: Envolvimento de organizações da sociedade civil; avaliação dos atores sobre programas; graus de satisfação dos beneficiários; graus de adesão / satisfação dos agentes e beneficiários.

O principal instrumento de avaliação e percepção da opinião de seus usuários, utilizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é a pesquisa de satisfação dos usuários, fato este constatado pela pesquisa feita no decorrer deste trabalho e também afirmado pela própria ANTT quando questionada:

Inicialmente, cumpre informar que a ANTT dispõe de algumas ferramentas destinadas a captar a percepção dos usuários em relação à qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias de rodovias. De fato, a pesquisa de satisfação, pela sua metodologia e amplitude, se coloca como um dos principais meios de aferição desta percepção, que acaba sendo utilizada como insumos para diversas ações regulatórias desta Agência, perpassando pela elaboração de normas, modelagem de concessões e ações de fiscalização...(ANTT, 2021, p.2).

Analisando a abrangência desta pesquisa de satisfação, vimos na seção 5.2 deste trabalho, que a mesma se utiliza de uma amostra muito pequena, quando comparada a quantidade total de usuários, agora analisamos quais os itens são pesquisados pela ANTT visando ouvir a opinião de seus beneficiários.

De acordo com Sonia Draibe (2001) no campo da análise de políticas públicas existe pouco consenso sobre conceitos básicos, obrigando o analista e pesquisador a já declarar de início, suas preferências e escolhas, para que seja até mesmo compreendido.

Por este fato podemos compreender o motivo da pesquisa de satisfação da ANTT já ir pronta a empresa que a aplica, a agência contrata um instituto apenas para aplicar as perguntas, esta não participa da formulação da mesma, pois a agência já fez suas escolhas, visando também ser compreendida. Segundo Maria ARRETCHE (2001, p. 45) “Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa, pois não é plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação”.

Dentro da efetividade social, a autora destaca, os níveis de satisfação dos usuários, objeto este usado pela ANTT.

A seguir será apresentado o Quadro 5: Indicadores de efetividade social, adaptado a partir dos conceitos de Draibe:

Quadro 5 – Indicadores de efetividade social

ANTT - Atuação nas concessões rodoviárias	
Indicadores	
Indicadores de efetividade	
Efetividade social (Capital social; opinião e satisfação dos atores)	Graus de satisfação dos beneficiários/ usuários

Fonte: Adaptado a pesquisa, a partir da autora. (Draibe, 2001)

Na última pesquisa realizada pela ANTT em 2018 temos o seguinte:

Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, por meio de processo licitatório, firma Contrato com uma empresa de pesquisa e planejamento, para a execução do planejamento, coleta de dados e a elaboração e apresentação dos resultados da Pesquisa de Satisfação dos Usuários de serviços regulados pela Agência. O plano amostral e os procedimentos metodológicos são definidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, cabendo à empresa de pesquisa e planejamento apenas a execução destes. (ANTT, 2018, p.5)

O estudo foi dividido em grupos, mas esta análise se utilizou apenas do item B, que é: Serviços prestados pelas concessionárias de rodovias federais.

O principal objetivo da pesquisa foi avaliar a satisfação dos usuários com as empresas que oferecem os serviços regulados pela ANTT e, ainda:

- Avaliar a percepção dos usuários em relação aos serviços prestados;
- Efetuar comparações entre variáveis relacionadas ao perfil socioeconômico dos usuários e sua percepção em relação aos serviços prestados;

- Aferir a percepção dos usuários sobre a atuação da ANTT;
- Obter índices parciais de satisfação dos usuários de acordo com cada atributo;
- Obter Índices de Satisfação com os serviços prestados por cada empresa; . (ANTT, 2018, p.5)

Os critérios estabelecidos pela ANTT na pesquisa de satisfação são os seguintes, ilustrados pelo Quadro 6: Atributos e itens pesquisados usuários pedágios:

Quadro 6 – Atributos e itens pesquisados usuários pedágios

ATRIBUTOS	ITENS
Pista	Condições do pavimento (buracos e ondulações)
	Condições do pavimento em dias de chuva (derrapagem)
	Desnível entre pista e acostamento
	Desnível na entrada de pontes
Sinalização	Localização e precisão da sinalização
	Condição da pintura no pavimento
	Visibilidade noturna da sinalização
Fluidez	Velocidade dos veículos na rodovia
	Facilidade de ultrapassagem
	Fluidez nos acessos e cruzamentos
Segurança	Largura do acostamento
	Segurança nas encostas
	Condições das proteções laterais das pontes
	Condições das proteções laterais da pista (defensas e guard rails)
	Segurança nos acessos e cruzamentos
Serviços	Eficiência de socorro (mecânico e ambulância)
	Serviço de atendimento telefônico
	Utilidade das mensagens nos painéis eletrônicos
Limpeza	Limpeza da pista (areia, cascalhos, detritos)
	Limpeza das laterais da rodovia (lixo)
	Condições da vegetação lateral (poda)
Fiscalização	Controle de motoristas infratores
	Prevenção de assaltos
	Fiscalização de sobrecargas (balança)
Pedágio	Valor do pedágio
	Facilidade e rapidez no pagamento de pedágio

Fonte:Relatório de ResultadosRodovias Federais Concedidas. (ANTT 2017)

A pesquisa mostra que a ANTT como entidade avaliadora de sua política pública já deixa claro o conceito de Draibe (2001) pois logo de início mostra suas preferências e escolhas, também atribui o que diz Arretche (2001) pois se levasse em conta critérios alheios a vontade da agência, impactaria em uma avaliação negativa. Os itens apresentados e pesquisados para medir a satisfação dos usuários não deixam margem para uma avaliação que possa se considerar negativa, pois se comparada a rodovia concedida versus o período anterior à concessão ou com

outras não concedidas, o usuário tende a afirmar ser melhor a qual está trafegando mediante pagamento de tarifa, a única forma de avaliar uma rodovia concedida como negativa, é confrontando sua nota na avaliação versus a nota obtida por outra concessionária em rodovia diferente.

No decorrer do trabalho, além da Pesquisa de Satisfação dos Usuários, aplicada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não foram encontrados outros elementos oficiais que pudessem ser enquadrados e utilizados dentro dos conceitos de Draibe (2001). Então, para atender estes objetivos específicos se fizeram necessários os questionamentos ilustrados na seção 4 metodologia, para atestar e medir a efetividade institucional e social. O retorno das questões em si já são uma forma de verificar a efetividade social, pois atender aos usuários também faz parte deste conceito, por mais que eu não estivesse transitando em uma rodovia Federal concedida, regulada pela ANTT, a partir do momento que eu acesso o portal oficial, eu me torno um usuário da agência, todo e qualquer cidadão brasileiro é um potencial usuário de qualquer serviço Público, sendo ele objeto de concessão ou não.

Cabe destaque nos dizeres:

O correto cumprimento do contrato de concessão constitui a garantia de que os interesses dos usuários estão sendo resguardados, uma vez que o processo de outorga conta não só com a participação popular para a sua consolidação, bem como com a ação ativa dos órgãos de controle, que são parte dessa política pública.

Ademais, cumpre destacar que está em curso no âmbito da ANTT o projeto de Regulamento de Concessões Rodoviárias, como se pode identificar na Agenda Regulatória para o biênio 2021/2022 <http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/DetalhamentoEixo.aspx?ID=76>. O referido projeto tem por escopo uma revisão do marco regulatório das rodovias concedidas, no âmbito da ANTT. Entre os temas, será discutido o estabelecimento de um Fator de Qualidade de serviços, que virá estabelecer aos concessionários novas metas destinadas ao aprimoramento da prestação dos serviços.

Sendo do interesse do cidadão, orientamos-lhe ficar atento à agenda e participar das reuniões participativas e consultas públicas, no sentido a contribuir com essa ação regulatória da Agência.(ANTT, 2021, p.2).

Com o exposto acima vemos que a ANTT busca ser efetiva, tanto no âmbito institucional quanto social, pois divulga o projeto e também convida a participação popular, o que mostra que como instituição ela vem tentando se aperfeiçoar, buscando envolvimento de organizações da sociedade, inclusive desta vez indicando o local onde buscar e consultar informações relevantes perante aos

questionamentos enviados, mostrando de que fato já existe um projeto em andamento e com dados disponíveis, pois para se considerar sendo analisada a política pública se fazem necessários dados abertos, algo bem diferente do que foi retornado nas questões específicas, as quais exploramos nas outras seções das análises deste trabalho.

Na Figura 4: Agenda Regulatória, vemos que a ANTT apresenta a Agenda Regulatória como instrumento de participação social:

Figura 4 – Agenda Regulatória ANTT



Fonte: Portal Governança ANTT – Agenda relatoria (ANTT 2021).

A Agenda Regulatória da ANTT se apresenta da seguinte forma:

Agenda Regulatória é um instrumento que indica as matérias que demandarão uma atuação prioritária da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, ao longo de um determinado período. É, portanto, uma ferramenta de planejamento que busca a efetividade na aplicação das normas, a previsibilidade das ações e o direcionamento dos esforços para o cumprimento da missão e dos objetivos institucionais da ANTT, além da garantia da movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.

Objetivos

O objetivo da Agenda Regulatória é conferir previsibilidade e transparência à atuação da Agência por meio da disponibilização, à sociedade, dos rumos para os quais verterão os esforços regulatórios. Tal ferramenta também se configura como instrumento organizador e otimizador dos processos internos da ANTT, e contribui com a melhoria da qualidade da regulação feita pela Agência e, por conseguinte, com seu fortalecimento enquanto órgão regulador.

A Agenda Regulatória possibilita à sociedade opinar quanto à definição da pauta estratégica da Agência bem como oferece meios à sua participação nas discussões dos temas contemplados em cada Eixo Temático. Já ao setor regulado, a Agenda Regulatória permite o planejamento tanto para a participação no processo regulatório quanto para atendimento das decisões emanadas pelo órgão regulador.

Características

A Agenda Regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres está organizada em Eixos Temáticos onde cada um desses eixos contempla os temas correlatos e prioritários para discussão em um período de dois anos. A Agenda foi construída e consolidada de forma transparente e participativa, e sinaliza de forma clara e objetiva a direção das ações da Agência em relação a cada Eixo Temático...

Como participar?

A participação e o controle social sobre os temas constantes da Agenda Regulatória da ANTT serão efetivados por meio dos instrumentos previstos na Resolução 5.624, de 21 de dezembro de 2017, quais sejam:

Audiências Públicas;
Consultas Públicas;
Reuniões Participativas; e,
Tomadas de Subsídios.

A referida norma exemplifica as hipóteses de aplicação de cada instrumento e especifica as medidas que devem ser adotadas pelos interessados em participar do processo e tornar essa participação mais dinâmica, efetiva e transparente.

As modalidades de participação social foram desenvolvidas de maneira adequar-se às diversas etapas de desenvolvimento dos temas em debate na ANTT, considerando o maior ou menor grau de formalidade adequado a cada etapa do processo de discussão.

Os interessados podem, ainda, propor temas a qualquer tempo por meio do preenchimento do formulário de sugestão de tema para a Agenda Regulatória. As sugestões serão recebidas pela Superintendência de Governança Regulatória da ANTT e analisadas quanto à possibilidade de inclusão na Agenda Regulatória quando da sua elaboração ou quando da Revisão Ordinária da mesma.

Legislação

A Agência Nacional de Transportes Terrestres foi criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e possui como objetivos, segundo o art. 20 da citada Lei:

"I- implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II- regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, (...)"

Ademais, cumpre destacar que, como entidade da Administração Pública, deve orientar sua atuação segundo os princípios fundamentais que estão arrolados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a saber:

LEGALIDADE: a administração está sujeita a lei;

MORALIDADE: a administração não pode desprezar o ético;

IMPessoALIDADE: evitar o favoritismo ou privilégios;

PUBLICIDADE: divulgação dos atos à sociedade;

EFICIÊNCIA: administração com qualidade.

Nesse sentido, observa-se que a definição e a implementação de uma Agenda Regulatória para o setor de serviços e infraestrutura de transportes terrestres federais concedidos é competência da ANTT e se apresenta como instrumento importante não só para a melhoria da atuação da instituição, mas também como ferramenta essencial para cumprimento dos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

Sendo a Agenda Regulatória, portanto, objeto de melhoria da atuação regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres, verifica-se que, conforme art. 36, II, da Resolução nº 5.810, de 3 de maio de 2018, a Superintendência de Governança Regulatória - Sureg, possui competência para "coordenar o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento da Agenda Regulatória da ANTT. (ANTT, 2021).

De fato, este é o instrumento mais completo de participação social o qual a agência dispõe, tendo como agendas regulatórias o período bienal, que se iniciou no biênio 2011/2012, seguiu em 2013/2014, mas apenas no período 2015/2016 que se constata um maior número de Notas Técnicas (NT), em 2017/2018 começam a se

fazerem presentes também resoluções e deliberações, mostrando que estas agendas estão trazendo avanços nos campos institucionais e sociais da agência, em 2019/2020 continua se mostrando avançar nestes itens, até chegar no atual biênio, 2021/2022, o qual ainda está em andamento porém com alguns atrasos, o que será demonstrado adiante.

Em consulta ao portal indicado pela agência, quanto ao progresso apresentado pela agenda regulatória, nos deparamos com o seguinte, ilustrado abaixo na Figura 5: Progresso agenda regulatória:

Figura 5 – Progresso agenda regulatória

Você está aqui: Agenda Regulatória > Eixos > Detalhamento do Eixo

✓ Concluído
● Em andamento
○ Previsto
○ Não previsto
○ Atrasado

Exploração da Infraestrutura Rodoviária Federal						
	Estudos	NT/AIR	Minuta	PPCS	AC	AJI
Adequação dos procedimentos de execução de obras e serviços	✓	○ 1º Bim/2021	○ 1º Bim/2021	○ 3º Bim/2021	○ 3º Bim/2021	○ 4º Bim/2021
Regulamento das Concessões Rodoviárias - RCR	✓	✓	✓	○ 2º Bim/2021	○ 3º Bim/2021	○ 4º Bim/2021
Alteração de regras de reequilíbrio contratual e aperfeiçoamento de mecanismos de governança sobre transações com partes relacionadas em concessões rodoviárias	✓	✓	✓	✓	● 4º Bim/2021	○ 5º Bim/2021

Estudos - Estudos Iniciais sobre o Tema
NT/AIR - Nota Técnica / Análise de Impacto Regulatório
Minuta - Elaboração da Minuta de Ato Normativa
PPCS - Processo de Participação e Controle Social
AC - Análise das Contribuições
AJI - Análise Jurídica e Institucional

Fonte: Portal ANTT – Agenda relatoria (ANTT 2021).

De fato a Agenda Regulatória, apesar de ainda estar incorrendo com o atraso de alguns processos, nos mostra o esforço do órgão em avançar em temas que além da efetividade institucional e social, também podem ser enquadrados como atendendo o conceito de accountability de Abrucio (2006), o qual consta como essenciais os de controle, mas traz junto a estes a participação social e democrática como fundamental para pleno atendimento do conceito, pois os cidadão são os senhores últimos da legitimidade, portanto sem a participação destes, qualquer processo se tornaria vazio. Porém esta é uma norma da ANTT, que consta em sua Lei específica, (Lei nº 10.233/2001, Art. 68), a qual diz que para qualquer processo decisório que afetar direitos dos agentes econômicos ou dos consumidores, devem haver a realização de consultas e audiências públicas.

A agência está buscando dentro deste mecanismo avanços, o quadro acima ilustra que a atual agenda busca evoluir além de estudos e sugestões, destaque para o fato do item “Alteração de regras de reequilíbrio contratual e aperfeiçoamento de mecanismos de governança sobre transações com partes relacionadas em concessões rodoviárias” já ter concluído seu Processo de Participação e Controle Social (PPCS) demonstrando a evolução da agência nos âmbitos das efetividades institucionais e sociais, principalmente nos pontos abaixo, ilustrados pelo Quadro 7: Indicadores de efetividade que a ANTT busca atender:

Quadro 7 – Indicadores de efetividade que a ANTT busca atender

ANTT - Atuação nas concessões rodoviárias	
Indicadores	
Indicadores de efetividade	
Efetividade social (Capital social; opinião e satisfação dos atores)	Envolvimento de organizações da sociedade civil
	Avaliação dos atores sobre os programas
	Graus de satisfação dos beneficiários/ usuários
Efetividade institucional (capacidades instrucionais; intervensões; aplicabilidade de punições)	Graus de autonomia e indução de mudanças/ inovações
	Níveis de aprendizado institucional
	Capacidade de transformação de metodologias

Fonte: Adaptado a pesquisa, a partir da autora. (Draibe, 2001)

Apesar dos esforços que a agência faz com as agendas regulatórias, que neste ano irão completar uma década de existência, a mesma tem falhas em itens básicos, por não dispor de indicadores para aferir dispositivos presentes em sua própria lei de criação, com destaque para os trechos abaixo da Lei 10.233, os quais foram descobertos devido a metodologia de pesquisa detalhada na seção 4 deste trabalho, com os questionamentos feitos a ANTT.

As questões enviadas a ANTT, referentes a lei de criação, foram as seguintes:

Em uma escala de 1 a 10, considerando uma escala percentual, o quanto a ANTT mensura que está cumprindo o inciso IV o Artigo 11 – "assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência", Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Explicar brevemente qual dispositivo utilizado para mensuração deste resultado.

Como a agência mensura que são eficientes os custos repassados aos usuários pela utilização das rodovias?

Existe algum caso, que por iniciativa da ANTT, alguma concessão teve o contrato rescindido? Devido ao não cumprimento do Artigo 12 - inciso VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica. Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Como a ANTT mede que está cumprindo o inciso III do Art 11 - proteger os interesses dos usuários. Da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Existe alguma empresa detentora de concessões rodoviárias que tenha sido banida de assinar convênios com a ANTT?

Tendo como respostas o seguinte, exposto na ordem a qual foram apresentados os questionamentos acima:

Está agência reguladora não dispõe de ferramentas que possibilitem a análise objetiva conforme apresentado na pergunta...

Esclarecemos não ser possível fazer tal correlação de forma objetiva...

Não...

Não temos ferramentas que possibilitem a análise objetiva conforme apresentado na pergunta.

Não... (ANTT, 2021, p.3).

Através da busca feita no portal da ANTT em diversos documentos disponíveis, já havia sido constatado que não existiam dados para medir estes itens, porém se fez necessário confirmar com a própria, pois a Lei 10.233, a qual criou a agência é de 2001, portanto já se passaram quase 20 anos e ainda não temos dispositivos que atendam a Lei de criação, nos mostrando que, apesar de alguns esforços, não podemos considerar que a ANTT seja 100% efetiva em termos de accountability segundo Abrucio (2006) nem institucionalmente segundo os conceitos de Draibe (2001).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho e o resgate do contexto histórico das Rodovias Federais mostraram que desde muito antes da existência de uma agência reguladora, ou de um pedágio, estradas já eram objetos que causavam divergências entre cidadãos, empresas e Governo, pois o primeiro trecho Federal foi custeado por empresários interessados no desenvolvimento econômico da região de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, ou seja, desde os anos de 1850 já existe esse dilema dos custos de infraestrutura ficarem a cargo de terceiros e não ao Poder Público, que de fato deveria custear obras de melhorias visando o bem comum.

Com o decorrer dos anos, este arranjo foi ganhando novos atores e formas, o governo passa a adotar a política de privatizações, dentre estas, também estão as rodovias, o Estado vai descentralizando seus serviços e transferindo a iniciativa privada a responsabilidade pela administração e investimentos destes e o usuário fica obrigado ao pagamento de uma tarifa para poder fazer uso. O Plano de Reforma do Aparelho do Estado, iniciado em 1995 através do Governo do ex Presidente Fernando Henrique Cardoso, traz a lógica da administração privada para a administração Pública, e o cidadão usuário, para a ser considerado como cliente.

A análise do contexto histórico e dos elementos teóricos que levaram a criação de uma agência reguladora de um objeto público concedido à iniciativa privada foi de suma importância para que a pesquisa tivesse o embasamento e subsídios necessários para responder ao problema central deste trabalho, que foram: auferir os efeitos de uma organização pública, criada especificamente para regular um setor, neste caso as concessões das rodovias federais; verificou – se que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) não dispõe de todos os mecanismos necessários para medir o alcance da sua própria atuação; foram

verificadas as maneiras pelas quais se relaciona com seus usuários; constatado que a ANTT não atende todos os objetivos pelos quais foi criada.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a *accountability* e a efetividade institucional e social da Agência Nacional de Transportes Terrestres como ente regulador, no âmbito das concessões rodoviárias.

Com o objetivo específico de analisar a Lei Nº 10.233 de 2001, que foi a lei de criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao analisar suas atribuições e objetivos, se verificou que mesmo após terem se passado quase 20 anos da existência desta, a própria ainda não consegue atender dispositivos e elementos básicos presentes na legislação que serve de direcionador básico para toda sua atuação, conforme explorado e detalhado na seção 5.1, o não cumprimento destes também acarreta em falhas no atendimento a Lei geral que regula o processo Administrativo Federal, a Lei Nº 9.784 de 1999.

Com a análise de como são avaliadas as políticas públicas, segundo objetivo específico desta pesquisa, analisado na seção 5.2, conforme os conceitos apresentados no referencial teórico, foi constatado que as Pesquisas de Satisfação dos Usuários, realizadas pela ANTT, se constituem de uma amostra muito pequena quando comparada com o número total de usuários da rodovia concedida, neste trabalho delimitado a analisar apenas o tráfego total da BR-290, por se tratar do primeiro trecho federal fruto de concessão no Estado do Rio Grande do Sul. Apesar do percentual de pesquisados ser de apenas 0,0019% na última pesquisa realizada pela agência, não se pode afirmar que esta não ouve seus 'clientes', pois Draibe (2001) diz que pesquisas de avaliação não ocorrem longe daquilo que querem os avaliadores, pois estes fazem escolhas do que e como avaliar, e Arretche (2001) cita que as avaliações não ocorrem distante daquilo que desejam os formuladores das políticas quando as criaram, portanto a ANTT não faria uma pesquisa de avaliação longe daquilo que pretende obter como resultados e nem distante daquilo que foi o desenho inicial de sua criação, de acordo com Rua (2014) a ANTT tem a legitimidade necessária para se avaliar da forma que julgar mais conveniente, não cabendo a este pesquisador julgar os dados disponíveis como insuficientes.

No objetivo específico de análise da *accountability*: regulação, concentração e concorrência, item abordado na seção 5.3 deste trabalho, se chegou a conclusão de que a agência se mostrou frágil no atendimento aos princípios de *accountability* por Abrucio (2006), ademais, nos domínios da regulação, segundo ilustrado no Quadro

1, de Coutinho (2014), no âmbito da regulação econômica o único item não atendido é justamente a concorrência, pois conforme demonstrado no Tabela 3 desta pesquisa, a ANTT não se preocupa com a concentração de poucas empresas explorando este setor e nem dispõe de mecanismos para mensurar o impacto disto. Já nas questões regulatórias de âmbito social não atendidos temos: Proteção dos consumidores vulneráveis (consumidores de baixa renda), proteção tarifária para consumidores rurais, inadimplência e desconexão, representação dos consumidores. Porém, a partir da metodologia aplicada, a qual foi detalhada na seção 4, foi possível detectar que existe um movimento da agência no sentido de buscar aperfeiçoamento em instrumentos de accountability e também nos regulatórios vide Coutinho (2014), sendo os econômicos: eficiência, ampliação de investimentos e tarifação, na social: Obrigações de fornecimento, qualidade do serviço, representação dos consumidores.

Diante do objetivo específico de analisar a efetividade institucional e social da agência, também foi necessário fazer uso do item abordado na seção 4 metodológica deste trabalho, pois não se teve fácil acesso a dados que pudessem ser considerados dentro do conceito de Draibe (2001), demonstrando também fragilidade no atendimento aos conceitos de accountability por Abrucio (2006), pois a publicidade dos dados se faz fundamental para o acompanhamento e participação democrática da sociedade. Após, quando retornados os questionamentos se verificou que a ANTT ainda tem um longo caminho a percorrer para poder se afirmar categoricamente que é um exemplo de instituição efetiva dentro da sua proposta de criação. Quanto aos indicadores dos efeitos sociais, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, aplicadas a motoristas que trafegam em rodovias federais concedidas se mostrou um instrumento de alcance limitado, insuficiente para considerar a ANTT efetiva socialmente, ao buscarmos mais dados, de início já se teve um exemplo de que a relação da agência com seus usuários é precária, pois a ouvidoria não retorna aos questionamentos enviados através de sua ouvidoria, porém ao obter retorno dos itens encaminhados via Lei de Acesso a Informação se detectou que existem dispositivos sendo aplicados visando melhorar o envolvimento de organizações da sociedade civil junto a regulação das estradas concedidas e reguladas por este Órgão Público da Administração Federal.

No decorrer da graduação foi possível a abordagem de diversos elementos teóricos, não se teve uma dificuldade no referencial, que serviu de base analítica

para o trabalho, porém quando se iniciou a parte empírica deste trabalho havia a impressão no pesquisador de que seria simples encontrar dados a respeito da atuação da agência, por se tratar de itens que estão presentes na Constituição Federal (CF) de 1988, através dos artigos 174 regulação e 175 concessão, e a Lei 10.233 de 2001 de criação da ANTT, portanto não se tratavam de uma novidade no ordenamento jurídico Brasileiro. Porém, no decorrer da pesquisa foi constatado que não se havia fatura de indicadores, o que poderia ser uma limitação, mas a própria CF nos permite questionar e ter acesso a itens que nem sempre estão publicizados, cabendo ao aluno a investigação destes.

O que esta pesquisa trouxe de contributivo para o campo da Administração Pública é trazer à tona que nos faltam dados e indicadores, que muitas políticas carecem de aperfeiçoamento, mesmo estas já estando presentes no ordenamento jurídico a mais de 30 anos, a Reforma do Estado tentou trazer modernidade a Administração Pública, porém introduziu conceitos que não são seguidos e nem temos uma previsão de quando, se é que um dia serão. Além disso este trabalho pode servir de ideia inicial para diversos outros, seja na investigação de contratos de concessões já existentes, seja na sugestão de indicadores que podem ser adotados pela ANTT, a participação nas agendas regulatórias que ocorrem a cada biênio, também podem trazer grandes contribuições para uma melhor relação entre cidadãos, concessionárias e ente concedente regulador.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Desafios Contemporâneos Para a Reforma da Administração Pública Brasileira**. São Paulo/ Brasília: Unesp/ Enap, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. PÓ, Marcos Vinícios. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. Rio de Janeiro: RAP, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/kbfYjBY7wrTrB6CYF9PrRnK/?lang=pt#>>. Acesso em 24/05/2021.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços Públicos: Doutrina, Jurisprudência e Legislação**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ARRETCHE, S. Marta Tereza. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA ,Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO Carmo Brant de (Orgs.).. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. - São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ANTT. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br>>. Acesso em 13/05/2021

ANTT. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao>>. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre-a-antt>>. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/informacoes-gerais>>. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>>. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/concessionarias> >. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em:<<https://www.gov.br/antt/pt-br/composicao/superintendencias/superintendencia-de-infraestrutura-rodoviaria>>. Acesso em 25/04/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/web/guest/historico>>. Acesso em 13/05/2021.

ANTT. Disponível em:<http://antigo.antt.gov.br/index.php/content/view/4983/Relatorios_Anuais___Rodovias_Federais_Concedidas.html>. Acesso em 23/03/2021.

ANTT. Disponível em:<<https://www.gov.br/antt/pt-br/canais-atendimento/ouvidoria>>. Acesso em 11/03/2021

ANTT. Disponível em: <<https://ouvidoria.antt.gov.br/Consultar/Tramite.aspx>>. Acesso em 25/04/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/web/guest/tac-multas-e-planos-de-acao>>. Acesso em 28/04/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/pesquisa-de-satisfacao-dos-usuarios>>. Acesso em 02/03/2021.

ANTT. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/relatorios-de-acompanhamento-das-principais-obras>>. Acesso em 29/04/2021.

ANTT. Disponível em: <<http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/Inicio.aspx>>. Acesso em 01/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/Oquee.aspx>>. Acesso em 01/05/2021.

ANTT. Disponível em: <<http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/Paginas/DetalhamentoEixo.aspx?ID=76>>. Acesso em 01/05/2021.

ANTT. Disponível em: <https://cnso-estrategico.antt.gov.br/SASReportViewer/?reportUri=%2Freports%2Freports%2Fcd04044e-f1f9-4cac-b685-97edc7b4a3bc&page=vi173&sso_guest=true&printEnabled=false&shareEnabled=false&informationEnabled=false&commentsEnabled=false&alertsEnabled=false&reportViewOnly=true&reportContextBar=false>. Acesso em 11/04/2021.

ARTERIS. Disponível em: <<https://www.arteris.com.br/institucional/sobre-a-arteris-sa/>>. Acesso em 28/03/2021.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs), ARRETCHE, Marta Tereza da Silva, DRAIBE, Sônia Miriam. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. Sao Paulo: lee/puc, 2001.

BRASIL. Constituição Federal. **Artigo 5**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5xxxiii>. Acesso em 18/04/2021.

BRASIL. Constituição Federal. **Artigo 37**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_37_.asp>. Acesso em 13/04/2021.

BRASIL. Constituição Federal. **Artigo 174**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art174>. Acesso em 13/04/2021.

BRASIL. Constituição Federal. **Artigo 175**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art175>. Acesso em 13/04/2021.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 13/05/2021.

CAMARA LEGISLATIVA. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-467-31-julho-1937-555595-publicacaooriginal-74903-pl.html>>. Acesso em 12/04/2021.

CONCESSIONARIA RIO TERESÓPOLIS. Disponível em: <<https://www.crt.com.br/>>. Acesso em 28/03/2021.

CCR. Disponível em: <<https://www.grupoccr.com.br/negocios/concessao-de-rodovias>>. Acesso em 28/03/2021.

COUTINHO, Diego R. **Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos**. São Paulo: Editora Saraiva. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2011.

DASSO JÚNIOR. Aragon Érico. **REFORMA DO ESTADO COM PARTICIPAÇÃO CIDADÃ? DEFICIT DEMOCRÁTICO DAS AGENCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS**. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina. 2006.

DRAIBE, M. Sônia. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de políticas públicas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. - São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/historico/#A%20Primeira%20Estrada%20de%20Rodagem%20do%20Brasil>>. Acesso em 11/04/2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parceiras na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas. 2012.

ECO RODOVIAS. Disponível em: <<https://www.ecorodovias.com.br/>>. Acesso em 28/03/2021.

FALA BRASIL. Disponível em: <<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx>>. Acesso em 22/03/2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo. Atlas. 1987.

INVEPAR. Disponível em: <<http://www.invepar.com.br/show1a8a.html?idMateria=7rXmXBEhHIYEsqHzTvGytQ>>=>. Acesso em 28/03/2021.

Lei Nº 8987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 27/04/2021.

Lei Nº 9503. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>. Acesso em 28/03/2021.

Lei 9784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 27/04/2021.

Lei Nº 10.233. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm>. Acesso em 27/04/2021.

Lei Nº 12.527. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 18/04/2021.

LOBO, Thereza. **DESCENTRALIZAÇÃO, CONCEITOS, PRINCIPIOS, PRÁTICA GOVERNAMENTAL**. São Paulo. 1990.

ODEBRECH. Disponível em: <<https://www.otp-sa.com.br/pt-br/atuacao/rodovias>>. Acesso em 28/03/2021.

MICHAELIS **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa 2015**. Editora Melhoramentos. ISBN: 978-85-06-04024-9. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em 27/10/2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Disponível em: <<https://antigo.infraestrutura.gov.br/rodovias-brasileiras.html>>. Acesso em 26/03/2021.

MUNIZ. Duguay Trouin. **Descentralização de serviços públicos e políticas públicas**. 1 ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2015.

PALUDO, Agostinho. **Administração Pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

RODOVIA DO AÇO. Disponível em: <<http://www.rodoviadoaco.com.br/empresa>>. Acesso em 28/03/2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. Ed. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração / UFSC.

Sistema de Ouvidorias Lançamento. Disponível em:
<<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/assuntos/noticias/2014/sistema-de-ouvidorias>>. Acesso em 19/04/2021.

TRIUNFO. Disponível em: <<https://www.triunfo.com/a-companhia/triunfo/>>. Acesso em 28/03/2021.

VIA BAHIA. Disponível em: <<https://abcr.org.br/viabahia>>. Acesso em 28/03/2021.