

Frederico Carvalho Dias

**POSIÇÃO DESTACADA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS EM TERMOS DE
GOVERNANÇA E BAIXA INTERAÇÃO ENTRE AS ENTIDADES DO SETOR
DE INFRAESTRUTURA COMO EFEITOS DO DISCURSO “TÉCNICA
VERSUS POLÍTICA”**

**Brasília – DF
Abril /2019**

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o estágio de maturidade da governança das agências reguladoras no Brasil e o nível de interação entre as instituições do setor de infraestrutura.

Dentro da temática do desenvolvimento das nações, não se pode olvidar do papel fundamental exercido pelo incremento e pela qualidade dos investimentos em infraestrutura. Num ambiente de crise fiscal e reequilíbrio das contas públicas, é ainda maior a relevância da participação do setor privado nesses investimentos – o que significa ampliação das concessões públicas.

Nesse contexto, o aperfeiçoamento da atividade de regulação estatal é um dos aspectos-chave. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece que a regulação é uma das alavancas fundamentais pelas quais os governos agem para promover a prosperidade econômica, melhorar o bem-estar e buscar o interesse público e que, se bem elaborada, pode gerar benefícios sociais e econômicos que superam seus custos, contribuindo para o bem-estar social.¹

No Brasil, o termo atividade (ou função) regulatória tem sido abordado de maneira bastante restrita, normalmente limitado ao papel exercido pelas agências reguladoras. E quando se pretende estudar caminhos que favoreçam o incremento dos investimentos, as análises frequentemente não vão muito além de propostas de aprimoramento do desenho institucional para dar maior autonomia às decisões das agências em face das investidas do poder político.

É razoável supor que essa visão tradicional se origine a partir do contexto de criação dessas agências, cuja ideologia predominante encontrava suporte na suposta separação entre as visões técnica e política (“discurso técnica *versus* política”), bem como entre as fases de formulação e implementação de políticas públicas, com claro viés tecnicista.

É de se esperar que essa visão tenha acarretado uma aposta no desenvolvimento unilateral das agências reguladoras (em face dos ministérios supervisores), bem como certo insulamento delas em relação aos demais órgãos do governo (o que pode ocasionar fragmentação decisória).

¹ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança*. Paris, 2012.

Essa dicotomia entre técnica e política, entretanto, não é capaz de refletir com fidedignidade a relação entre a atividade de planejamento e a de regulação – ou entre a formulação e a implementação de políticas – dado que não existe uma separação radical entre elas. Problemas de ordem prática, por sua vez, têm demandado maior aproximação entre esses campos, a partir da criação de mecanismos de coordenação e instrumentos que assegurem maior interação entre os agentes que integram as estruturas “técnicas” e “políticas”, agências reguladoras e ministérios supervisores, respectivamente.

Todavia, ainda que haja estudos indicando que a qualidade regulatória das agências atingiu um nível de aprimoramento razoável, permanece forte a “crença” de que um dos maiores gargalos dos investimentos em infraestrutura no Brasil é o “enfraquecimento” ou a “baixa autonomia” das agências reguladoras em face dos “interesses políticos”.

Reunidos, todos esses elementos sugerem o seguinte paradoxo: embora as agências estejam bastante evoluídas quando comparadas aos órgãos formuladores e haja indícios de falhas de coordenação e baixa interação entre os âmbitos técnico (agências) e político (ministérios), continua-se apostando na visão tradicional da separabilidade na regulação e no aprimoramento da qualidade regulatória, focada na mera autonomia das agências e na previsibilidade, como solução para viabilizar e incrementar os investimentos de infraestrutura.

Tendo vista esse contexto, os objetivos do presente estudo são comparar a capacidade de entrega de resultados das agências do setor de infraestrutura com a dos ministérios supervisores; e identificar possíveis falhas de rede e indícios de necessidade de aprimoramento da coordenação e de maior interação entre os agentes integrantes dos núcleos técnico e político.

Examinadas em conjunto, essas questões sugerem que pode ser inadequado continuar apostando no aprimoramento unilateral das agências reguladoras – em detrimento dos ministérios – e no seu isolamento em face do restante da Administração Pública, sem protocolos de coordenação ou procedimentos que viabilizem maior interação.

Segundo essa proposta de trabalho, a metodologia adotada para o estudo pode ser segmentada em três etapas:

a) revisão bibliográfica acerca da regulação e da coordenação no setor de infraestrutura;

b) pesquisa acerca do nível de maturidade institucional das agências reguladoras de infraestrutura em comparação com a administração direta;

c) pesquisa sobre indícios de falhas de rede e deficiências na coordenação e na interação entre o âmbito técnico e político.

Na próxima sessão, logo após esta introdução, procede-se à revisão bibliográfica acerca de conceitos e institutos relevantes envolvendo a criação das agências reguladoras; a crença na separação entre a técnica e a política; a insuficiência da concepção de autonomia das agências como único critério de avaliação da ação estatal; a concepção de governança pública e regulatória; os custos de transação e os arranjos institucionais para viabilizar transações; a coordenação e a necessidade de maior interação entre entidades estatais; a fragmentação das políticas públicas do setor de infraestrutura de transportes no Brasil etc.

Na sessão seguinte, pretende-se comparar o nível de maturidade institucional das agências reguladoras de infraestrutura em relação aos ministérios que lidam com esse mesmo setor. A partir da premissa de que o nível de governança de uma entidade reflete os mecanismos existentes para auxiliá-la a conduzir as políticas e prestar os serviços de interesse da sociedade, assume-se que melhores níveis de governança indicam melhores resultados.

Dessa forma, trabalhando-se com dados obtidos pelo Tribunal de Contas da União em pesquisa sobre governança de órgãos e entidades da Administração Pública, realiza-se comparação entre sete agências e sete ministérios supervisores que apresentam alguma relação com o setor de infraestrutura. A hipótese de trabalho é a de que, hoje, as agências reguladoras apresentam nível de maturidade institucional – medida aqui pelo nível de governança – superior ao dos ministérios.

Por fim, procede-se ao levantamento de indícios e evidências que sugerem que existem problemas de coerência e coordenação entre as entidades de um mesmo setor ou que indicam baixa interação entre os agentes do âmbito técnico e político. Essa pesquisa foi realizada tomando por base casos concretos examinados pelo Tribunal de Contas da União no setor de aviação civil. A hipótese de trabalho é a de que existem

problemas de coordenação e de interação entre as entidades que integram o setor de aviação civil do governo federal.

O argumento da presente pesquisa é o de que ambas hipóteses – eventual superioridade da capacidade das agências e a ocorrência de falhas de rede – demonstram consequências do contexto de criação das agências reguladoras, da predominância da técnica em face da política e de certo esforço de isolamento das agências.

Se o que importam são os resultados das políticas públicas do setor de infraestrutura, e não a mera autonomia das agências reguladoras, é relevante investigar a capacidade dos ministérios para desempenhar suas funções, bem como a existência de falhas de rede, coordenação e interação. Confirmadas as hipóteses de trabalho – superioridade das agências em termos de capacidade e existência de falhas de rede – é razoável supor que está inadequado insistir unicamente na aposta de aprimoramento unilateral das agências e no aprofundamento da sua autonomização, que se materializa no seu destacamento em relação à administração como um todo.

2. REGULAÇÃO E COORDENAÇÃO NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

Nesta seção apresenta-se como a reforma do Estado brasileiro, ocorrida nos anos 90, privilegiou um viés tecnicista da atuação estatal, com ênfase na separação entre técnica e política. Conforme se verá, no que diz respeito à prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, as agências reguladoras foram instituídas como principal instrumento de garantia de que as análises e decisões técnicas não seriam “contaminadas” por escolhas ou interesses políticos. Nesse contexto, em nome da segurança jurídica, a autonomia das agências era o mecanismo de blindagem por excelência para a manutenção da pureza técnica da ação governamental.

Por outro lado, a pesquisa bibliográfica realizada demonstra que, passadas mais de duas décadas desde a criação da primeira agência, já se discute se o distanciamento excessivo das agências em face dos ministérios supervisores e outros agentes estatais não estaria acarretando falhas de coerência e coordenação. Se esse diagnóstico estiver correto, é inadequado manter a tônica, que até então vinha prevalecendo, de focar

apenas o fortalecimento das agências e o reforço de sua autonomia como medidas primordiais para viabilizar as políticas públicas do setor de infraestrutura².

Tendo esse contexto como pano de fundo, a presente seção aborda essas questões a partir da seguinte subdivisão: (i) agências reguladoras, falhas de rede e governança; (ii) custos de transação e coordenação; (iii) coordenação como solução para a fragmentação das políticas públicas no setor de infraestrutura de transportes.

2.1 AGÊNCIAS REGULADORAS, FALHAS DE REDE E GOVERNANÇA

A reforma administrativa promovida na década de 90 pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso teve como uma de suas políticas fundamentais a transferência, para o setor privado, da prestação de serviços públicos. Cabia ao Estado criar as condições para estimular o interesse do capital privado em aportar seus recursos nessas atividades. E essa estratégia de atração de investimentos baseava-se na credibilidade governamental.

² De maneira geral, ao discutir desafios para investimentos em infraestrutura, o setor privado sempre ressalta a necessidade de “blindar” as decisões das agências reguladoras de “interferências” do poder político (Segundo Ilana Ferreira, especialista em Políticas e Indústria da Confederação Nacional da Indústria, “Precisamos fortalecer as agências reguladoras, para que sejam independentes e autônomas, sem interferências políticas”. BRASIL precisa de investimentos em infraestrutura para retomar o crescimento. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 25 maio. 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/05/especiais/dia_da_industria_2018/627826-brasil-precisa-de-investimentos-em-infraestrutura-para-retomar-o-crescimento.html. Acesso em 15 de março de 2019.). Ademais, não é incomum classificarem-se como “interferência” novos instrumentos que institucionalizem alguma relação de coordenação, supervisão ministerial ou interação entre agência reguladora e respectivo ministério supervisor (mencione-se, a título de exemplo, as críticas ao Programa de Fortalecimento Institucional para Gestão em Regulação-PRO-REG (NESTER, Alexandre Wagner. O PRO-REG e a autonomia das agências reguladoras. *Migalhas*. 6 junho. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI40286,11049-O+PROREG+e+a+autonomia+das+agencias+reguladoras>. Acesso em 15 de março de 2019.), a crítica acadêmica ao Parecer Vinculante-AGU nº 51 (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC-051. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, p. 237-262, 2007.) e, mais recentemente, as críticas à Portaria nº 40 da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral – SGM do Ministério de Minas e Energia – MME, de 18 de fevereiro de 2019 (LOHBAUER, Rosane Menezes; e BARATA, Rodrigo. INFRADebate: Mineração na contramão da regulação. *Agência Infra*. 1 mar. 2019. Disponível em: <http://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-mineracao-na-contramao-da-regulacao/>. Acesso em 15 de março de 2019.). É interessante observar, inclusive, que o papel do próprio Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) como um mecanismo de coordenação é, por vezes, questionado por ser vinculado ao Presidente da República e representar, portanto, “um desvirtuamento e um prolongamento indevido do interesse partidário na regulação do Brasil” (exposição do advogado Pedro Dutra no Fórum Nacional do Institucional Nacional de Altos Estudos: “Expandir a Infraestrutura é a chave para crescer mais”, realizado em maio de 2018. VELLOSO, Raul. (et al.). *Equacionar a previdência pública e a Infraestrutura é a saída*. Rio de Janeiro: XXX Fórum Nacional, maio de 2018. p. 180).

De se notar que a credibilidade é uma questão fundamental nesse contexto, pois os investimentos associados a esses serviços são de grande valor (elevados *sunk costs*) e retorno recuperável em um horizontal temporal de grande magnitude.³

Com efeito, as características dos setores regulados – grandes custos fixos, ativos específicos, economias de escala e serviços politicamente sensíveis – os tornam particularmente vulneráveis ao oportunismo governamental. Por isso, os investidores precisam de salvaguardas que os deem segurança contra expropriação administrativa e mudanças injustificáveis das regras.⁴⁵

As agências reguladoras surgem como um desses mecanismos garantidores da credibilidade de que o governo precisava desfrutar para tornar-se um parceiro atrativo ao setor privado. Elas funcionariam como elemento imparcial, autônomo em relação aos interesses da política, criado com o objetivo de aumentar a confiança nesse ambiente de negócios, por meio de mais “previsibilidade das regras e estabilidade dos mercados”⁶. Basicamente, o que ocorre é que as autoridades governamentais renunciam a parcela do seu poder e a transferem a outra entidade como forma de adquirir credibilidade e assegurar que contratos serão honrados no futuro e que não haverá mudanças na regra do jogo.⁷

Assegura-se essa atuação “independente” das agências por meio de um conjunto de dispositivos institucionais (mandatos dos dirigentes descasados dos mandatos dos políticos, estabilidade dos cargos etc.). A ideia é “despolitizar a administração da coisa pública, insulando as *policies* da *politics*”.⁸ Adotando o pressuposto de que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica, experiências internacionais de reformas estruturais e programas de estabilização

³ MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.

⁴ MUELLER, Bernardo. Instituições e salvaguardas no sistema regulatório brasileiro. *Regulação e Agências Reguladoras*. p. 107, 2009.

⁵ Por seu turno, cabe à Administração Pública adotar as medidas adequadas para assegurar que o parceiro privado a ser escolhido tenha condições de honrar os investimentos pactuados.

⁶ RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. *Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, p. 125-159, 2009.

⁷ MELO, op. cit.

⁸ MELO, op. cit.

implementaram uma estratégia de insulamento burocrático em relação às pressões de curto prazo da dinâmica eleitoral e dos grupos de interesse.⁹

No Brasil, o modelo foi criado no momento mais propício possível, dada a feição liberalizante do governo de então, o qual pretendia priorizar o papel regulador do Estado por meio da criação de agências autônomas.¹⁰

Como esse movimento de agencificação surge em nosso país num momento de recuo da intervenção estatal¹², a reforma administrativa teve como pano de fundo, na verdade, um alto ceticismo quanto ao papel do governo. Também por essa razão, pressupunha a necessidade de destacamento da técnica em face da esfera da política a fim de conferir estabilidade às instituições e ao ambiente de negócios. As agências reguladoras, sua autonomia administrativa e discricionariedade decisória sobre questões técnicas funcionaram como elementos de suporte dessa proposta, na medida em que elas materializam a desejada separação entre decisões políticas e técnicas (despolíticação), apontando para a criação de “compromissos críveis” por parte do Estado.¹³

Cabe destacar que, para essa concepção, o emprego da técnica pelas agências reguladoras é, em si, fator de legitimidade, nada obstante o déficit democrático que essa opção apresenta.¹⁴

Mas o discurso de purificação técnica ou da oposição “técnica versus política”, nuclear ao projeto de instrumentalização das agências reguladoras, carrega o risco de

⁹ Os constrangimentos da política levariam os governantes à irresponsabilidade fiscal e à adoção de apostas populistas para não pôr em risco sua sobrevivência política. Ademais, com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se “contaminarem” pelas paixões políticas, e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais. O insulamento burocrático asseguraria a prevalência da racionalidade técnica sobre a racionalidade política. MELO, op. cit.

¹⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Forense, 2015. p. 145.

¹¹ Destaque-se que o documento que forneceu as bases teóricas para a reforma do Estado brasileiro, ocorrida nos anos 90, ressaltava que se propunha então uma terceira via entre o intervencionismo e a proposta neoliberal: “Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais.” BRASIL, Presidente. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

¹² Ao contrário do que ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos, em que o modelo de agências surge como solução para a necessidade de uma intervenção (limitada) do Estado na economia, considerando as falhas de mercado que vinham ocorrendo num contexto mais liberalizante.

¹³ CUNHA, Bruno Queiroz. *Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

¹⁴ Ibid.

propiciar um “distanciamento excessivo da regulocracia vis-à-vis o mundo à sua volta”

¹⁵.

Longe de ser solução única ou unanimidade, a agencificação do Estado pode ser considerada uma importação de um modelo anglo-saxão, a qual está normalmente associada à influência de organizações internacionais (notadamente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) e a certo consenso internacional formado a respeito desse tipo de reforma.¹⁶

É certo que uma boa regulação pressupõe autonomia das agências e que suas decisões sejam fundadas em bases eminentemente técnicas. Por outro lado, esse modelo de excessiva especialização técnica também apresenta riscos.

Cunha, Gomide e Karam buscaram na teoria os riscos institucionais que podem ser desencadeados pela descentralização de funções de Estado a entidades administrativas especializadas: aumento da possibilidade de fragmentação decisória; problemas de coordenação e de sinergia; surgimento de núcleos de “subgoverno”, além de organizações “centrífugas” e autorreferenciadas; possibilidade de balcanização, situação em que organizações interdependentes dispensam laços de contato e a troca de informações na execução de suas missões; possibilidade de que, como resultado, as instituições tornem-se “egocêntricas”, dado que a construção da identidade institucional passaria por uma percepção seletiva da realidade prática; emergência do chamado “viés de especialista”, circunstância em que “especialistas” disciplinares, temáticos ou setoriais tornam-se atores centrais, o que pode levar à perda de visão do todo – ou seja, das relações externas de poder, ideias e grupos de interesse; problemas na convergência entre propósitos, sacrificando a coesão setorial. Os autores mencionam o volume crescente de trabalhos atentando para tais problemas e desajustes e a recente tendência de renovada ênfase sobre a coordenação de ações e processos decisórios estatais, inclusive com recentralização das decisões.¹⁷

¹⁵ Ibid, p. 14.

¹⁶ CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 1, n. 1, p. 473-485, 2016.

¹⁷ CUNHA, Bruno Queiroz; GOMIDE, Alexandre de Ávila; KARAM, Ricardo Antônio de Souza. *Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa*. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7680/1/BAPI_n10_governan%C3%A7a.pdf. Acesso em 9 de dezembro de 2017.

Ou seja, novos problemas têm surgido a partir do aprofundamento da ideia de autonomização.

A base teórica para as diversas reformas regulatórias ocorridas mundo afora atribui significativa relevância para a noção de falhas sistêmicas no funcionamento da economia. O incremento da atividade regulatória foi justificado especialmente como solução para mitigar as chamadas falhas de mercado (poder de mercado, externalidades, informação imperfeita e existência de bens públicos). Como contraponto, estabeleceram-se limites à atuação do governo – incluídos os órgãos reguladores – em virtude das chamadas falhas de governo.¹⁸

Considerando que o aprofundamento da lógica da separabilidade e do insulamento pode ocasionar represamento dos canais de comunicação e deficiência nas relações intragovernamentais, deve-se considerar ainda uma última categoria de falhas sistêmicas, complementar às outras duas: as falhas de rede. A noção de falha de rede significa a perda de capacidade de operação sistêmica num ambiente condicionado pela coexistência de atores públicos que atuam de modo interdependente e está relacionada com o debate sobre os problemas decorrentes de situações de deficiência de interação entre esses agentes.¹⁹

A existência de falhas de rede quer dizer que fracassou, portanto, o conjunto mais ou menos idealizado de redes relacionais para sustentar transações “desejáveis” ou para impedir transações “indesejáveis”.²⁰

Tende a ser prejudicial para o resultado da ação estatal o “distanciamento das instituições regulatórias do restante do aparelho estatal, particularmente dos atores governamentais afetos aos mesmos setores econômicos e às respectivas políticas públicas”²¹, especialmente se existem barreiras à comunicação – formais e informais – e demarcação de fronteiras.

A falha de rede pode, então, ser considerada a “expressão sistêmica de problemas de coordenação”. Corrigir essas falhas significa agir coordenada e concertadamente, desobstruir canais de comunicação e construir vínculos horizontais

¹⁸ CUNHA, Bruno Queiroz. *Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

¹⁹ Ibid.

²⁰ SCHRANK, Andrew; WHITFORD, Josh. The anatomy of network failure. *Sociological Theory*, v. 29, n. 3, p. 151-177, 2011.

²¹ CUNHA, op. cit., p. 20.

dentro do aparelho de Estado.²² Vale dizer, implica interagir mais; e não menos, como ocorre na via oposta da autonomização e do insulamento.

Esse problema é particularmente relevante em contextos de maior complexidade e rápidas transformações.

Quando se fala em regulação²³, não é raro que se avalie a ação estatal com base unicamente nas estruturas e processos que asseguram a autonomia das agências em face dos interesses do poder político. A abordagem discutida no presente trabalho trata a questão de maneira inversa, na medida em que se considera que o foco excessivo na autonomização e no isolamento acaba impossibilitando uma maior interação das agências com outras entidades.

É inafastável que boas práticas que garantam a qualidade da regulação – e a questão da autonomia surge como um dos principais componentes – tendem a levar o processo regulatório a ser mais efetivo. Todavia, é apenas um dos fatores interdependentes, vez que a ação estatal deve ser mensurada pelos resultados que apresenta.

Nesse sentido, a avaliação da ação estatal deve voltar seu foco ao aprimoramento da capacidade das organizações de gerar resultados que atendam ao interesse público²⁴, vez que a autonomia das agências é critério insuficiente. Isso nos remete à ideia de que a maturidade da governança das organizações é critério mais apropriado para avaliar e aprimorar a ação regulatória do Estado²⁵.

A ideia de governança pública pode ser traduzida por um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar

²² CUNHA, Bruno Queiroz. *Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

²³ Há que se atentar para o fato de que uma das principais características da regulação é exatamente a complexidade do ambiente em que atua.

²⁴ “O que se quer alcançar é a geração de valor público, ou seja, todo um conjunto de impactos, produtos e esforços que satisfaçam as expectativas dos beneficiários, promovendo confiança e resiliência em linha com os valores sociais”. MARTINS, Humberto Falcão. Governança para Resultados. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. p.60.

²⁵ A noção de governança pode ser articulada com a ideia de capacidades estatais, compreendida como a “capacidade de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados”, e caracterizada “por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”. PIRES, Roberto Rocha C.; e GOMIDE, Alexandre. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. p. 26.

e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”²⁶. Assim, governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. Sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a população.²⁷

Com a concepção de governança pública, aposta-se também em diálogos institucionais para que se evite a subtração ou a sobreposição de competências e se assegure a coerência nas políticas públicas. As diversas instâncias decisórias do Estado influenciam as decisões dos cidadãos e das empresas, o que exige que sejam observadas a coerência, a clareza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Excesso de regras, mudanças de interpretação, decisões e orientações divergentes e lentidão no processo decisório são, ao fim e ao cabo, problemas de governança na construção normativa.²⁸

Aplicando-se essas definições à atividade de regulação, é interessante destacar, em especial, três pilares para caracterizar uma boa governança regulatória: legitimidade (ex.: participação na formulação da decisão administrativa), eficiência (ex.: planejamento e controle de resultados) e *accountability* (ex.: controle social e institucional).²⁹

Podemos entender por “governança regulatória” o conjunto de regras e práticas que regem o processo regulatório, a interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional em que os reguladores se inserem, bem como os meios e instrumentos utilizados em prol de uma regulação eficiente, transparente, *accountable* e legítima.³⁰

A garantia da autonomia não pode significar um completo afastamento das agências em relação aos poderes políticos, sendo possíveis e desejáveis o diálogo institucional³¹ e certa interferência recíproca. De maneira nenhuma essa interação

²⁶ Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I.

²⁷ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 16.*

²⁸ *Ibid.* p. 47 e 50.

²⁹ Oliveira, *op. cit.*, p. 184.

³⁰ cf. voto condutor do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário.

³¹ “Não basta, portanto, estudar em abstrato a autonomia das agências (...). É fundamental estudar a qualidade dessa autonomia – o que exige a compreensão da interação entre agências e demais instituições do Estado Democrático de Direito.

representaria algum tipo de substituição das decisões técnicas das agências por decisões de caráter político³². Acontece que é irreal, ou juridicamente impossível, “imaginar uma entidade administrativa insulada e completamente descolada dos poderes políticos”³³. Por isso, a noção de governança regulatória extrapola a mera autonomia das agências com vistas a investigar, inclusive, aspectos de coordenação e interação entre os órgãos

34.

Percebe-se que as abordagens mais recentes têm dado à concepção de governança regulatória um sentido mais abrangente que a noção de “qualidade regulatória”, a qual se apoiaria predominantemente na autonomia decisória, no controle da instabilidade e na previsibilidade como maneiras de assegurar os chamados “compromissos críveis” por parte do Estado no intuito de trazer segurança jurídica ao investimento privado.³⁵

Embora sedimentada em âmbito internacional, a agenda da qualidade regulatória mostrou limitações práticas no mundo todo, sendo cada vez menos efetivo insistir unicamente na busca por avanços na direção da estabilidade, desacoplamento

Em outras palavras: é importante passar de um enfoque institucional estático – no qual as discussões giram em torno de mecanismos de garantia da autonomia e de alocação de competência – para um enfoque dinâmico – no qual passa a ser relevante a compreensão da interação das agências com outras instituições e a delimitação de seu espaço de atuação.” PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O diálogo institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização. In: ROSILHO, André; e SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p.150.

³² Lodge e Wegrich, embora destaquem a importância da coordenação, associam-na à noção de controle e advertem que essa ideia pode ser vista como contrária à autonomia e à independência. LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. *Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, p. 17-37, 2009.

³³ OLIVEIRA, op. cit., p. 187.

³⁴ As recomendações da OCDE sobre governança e política regulatória incluem a “promoção da coerência regulatória por meio de mecanismos de coordenação”. Também são práticas recomendáveis: compromisso do alto escalão com a qualidade regulatória; respeito à ideia de governo aberto, incluindo transparência e participação; adoção de mecanismos para supervisionar a política regulatória e promover a qualidade da regulação; utilização de análise de impacto regulatório (AIR) para novas regulações; condução de programas sistemáticos de revisão de estoque regulatório; publicação de relatórios sobre desempenho da política regulatória; aplicação de avaliação de riscos, gestão de riscos e estratégias de comunicação de risco; entre outros. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança*. Paris, 2012.

³⁵ CUNHA, GOMIDE e KARAM, op. cit.; e CUNHA, Bruno Queiroz. (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. p. 33-42.

institucional e restrição da discricionariedade, bem como na ideia de abdicação do componente político na esfera da regulação.³⁶

Nesse sentido, os ideais de governança regulatória incluem a instituição de instrumentos de coordenação entre as agências, bem como entre elas e os respectivos órgãos políticos supervisores, que garantam coerência e visão intersistêmica à regulação.³⁷

Cabe destacar uma modificação que o próprio conceito de governança vem sofrendo, abandonando a ideia de um conjunto de prescrições formais (ou tipos predeterminados de reformas). Caminha-se no sentido de compreendê-la sob uma perspectiva mais analítica e estratégica, situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos.³⁸

Ou seja, em vez de se disseminar um pacote de medidas que, em conjunto, comporiam uma “boa governança”, passa-se a enxergar a governança como uma orientação para a reflexão sobre a atuação da organização e suas relações no específico contexto no qual ela se insere, com olhos voltados sobre os arranjos institucionais que conduzem essa dinâmica relacional.³⁹

O que se nota, em realidade, é uma convergência entre esse conceito de governança e certas tendências da administração contemporânea, em especial: o fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento das políticas estratégicas; uma visão integrada, coesa e coerente, da administração como um todo; a atuação em redes; e a existência de parcerias e processos colaborativos⁴⁰.

³⁶ CUNHA, GOMIDE e KARAM, op. cit.

³⁷ OLIVEIRA, op. cit., p. 221.

³⁸ CAVALCANTE, Pedro; e PIRES, Roberto Rocha C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018.

³⁹ “Objetiva-se pesquisar como de fato operam os atores, os interesses, as estruturas, os mecanismos e os instrumentos na organização e na condução do processo de formulação e de implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal. (...) Assim, a discussão de governança permite tratar a realidade aparentemente caótica da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspectiva que lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos – os formatos passam a ser tratados como os instrumentos, secundários, que devem se redirecionar ou potencializar as relações entre atores diversos que intervêm na produção das políticas e dos serviços.” CAVALCANTE e PIRES, op. cit., p. 12.

⁴⁰ CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. p. 17-24.

2.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E COORDENAÇÃO

Uma das definições de custos de transação⁴¹ é a que se baseia no elevado grau de divisão do trabalho⁴² da economia moderna. O desenvolvimento econômico tende a aumentar essa divisão, dada a crescente especialização decorrente do surgimento de novas tarefas e da diversificação das atividades. Em contraponto, o incremento na divisão do trabalho aumenta a interdependência entre as instituições da sociedade e a necessidade de cooperação e coordenação entre as diversas atividades, pois os conflitos vão se intensificar, assim como a ocorrência de decisões inconsistentes. A chave da questão do desenvolvimento está na interdependência entre as atividades e na forma como ela pode se estruturar para favorecer a cooperação e reduzir os conflitos.⁴³

Mas nem sempre os custos de transação serão relevantes. Na realidade, eles irão variar de situação a situação, de acordo com o grau de influência de seus determinantes – racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos⁴⁴ – sobre uma transação. Embora a racionalidade do comportamento humano sempre enfrente limitações, ela pode não oferecer dificuldades em ambientes simples e sem incerteza. Mas racionalidade limitada, ambiente complexo e incerteza formam as condições propícias para os agentes atuarem de maneira oportunista (ou seja, explorar de forma maliciosa as informações de que dispõem) com vistas a obter vantagem nas transações. A tendência ao oportunismo até pode ser atenuada em situações em que há muitos interessados em transacionar aquele tipo de bem. Mas o grau de especificidade de um ativo⁴⁵, se elevado, pode reduzir

⁴¹ De maneira mais geral, os custos de transação podem ser definidos como “os custos de se organizar a atividade produtiva da economia”, “a expressão econômica das dificuldades e dos conflitos que podem ocorrer durante a coordenação da atividade econômica”. FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier Brasil, 2011. p. 60-61.

⁴² O que engloba tanto a segmentação de tarefas dentro de uma organização específica quanto a distribuição de etapas produtivas entre as organizações da sociedade.

⁴³ FIANI, op. cit., p. 65.

⁴⁴ Para um melhor detalhamento desses fatores determinantes dos custos de transação, remetemos o leitor aos trabalhos do prêmio nobel de economia, Oliver E. Williamson (OLIVER, Williamson. *The economic institutions of capitalism*. *Antitrust Bulletin*, 1985; e WILLIAMSON, Oliver E. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*, 1975.).

⁴⁵ A especificidade dos ativos transforma as transações em pequenos números, dada a dificuldade de utilização de um ativo específico em uma atividade diferente daquela para a qual foi originalmente destinado (por exemplo, uma barragem hidrelétrica ou uma ferrovia). Desse modo, quanto mais reduzida a variedade de aplicações de um ativo, maior será o seu grau de especificidade.

substancialmente a quantidade de agentes em condições de realizar a transação, ao ponto de haver apenas um único comprador para aquele bem que se pretende vender – e essa situação gera forte interdependência entre as partes envolvidas.⁴⁶

É importante notar que a racionalidade limitada está sempre presente. Mas, em países em desenvolvimento, acentuam-se a complexidade e as incertezas, bem como a possibilidade de atuação oportunista, tendo em vista a pequena quantidade de agentes em condições de transacionar. No setor de infraestrutura, o grau de especificidade dos ativos eleva ainda mais o risco de conflitos. A fim de que os custos de transação não sejam fator limitador dos investimentos, fica ressaltada a relevância de se estudarem arranjos institucionais⁴⁷ que viabilizem as transações.

Um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar determinada transação, e também como devem ocorrer as interações entre os agentes ao longo do desenvolvimento da transação. É sabido, ainda, que ele está sujeito ao ambiente institucional. São arranjos institucionais mais conhecidos o mercado (que trabalha com incentivos, dando maiores liberdade e autonomia, e se caracteriza por menor especialização) e a hierarquia (organizações estruturadas verticalmente, como empresas públicas ou privadas, em que predominam a autoridade e o controle).⁴⁸

Outra possibilidade, situada entre os outros arranjos já mencionados, são os arranjos híbridos, que reúnem simultaneamente incentivos e controles. Os arranjos híbridos vinculam agentes independentes em relações de longa duração e são instrumentalizados por meio de contratos relacionais (claramente incompletos e sujeitos a revisões). Esses agentes, que normalmente competem entre si, adotam uma postura de cooperação no âmbito do arranjo, vez que possuem investimentos conjuntos que envolvem ativos específicos.⁴⁹

Os arranjos híbridos mostram-se, de maneira geral, mais aderentes ao contexto da regulação estatal. Por um lado, se são altos os custos de transação, arranjos como o mercado são insuficientes para viabilizar as transações. Já a estrutura hierarquizada não

⁴⁶ FIANI, op. cit., p. 86-92.

⁴⁷ Estruturas de governança que possam reduzir os custos de transação inerentes a certas atividades.

⁴⁸ FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine (org.). *Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro : Ipea, 2018.

⁴⁹ Ibid.

se mostra adequada ao ambiente descentralizado e em rede que caracteriza a regulação estatal.

Dessa forma, há que se estruturarem mecanismos de governança capazes de aperfeiçoar a coordenação e mitigar os problemas da economia dos custos de transação da burocracia estatal no contexto de uma administração descentralizada⁵⁰, como é o caso do Estado que resultou da reforma administrativa dos anos 90.

Entende-se por coordenação o processo de gestão da formulação e da implementação de políticas públicas, executado por meio de mecanismos específicos, que promove o alinhamento de objetivos, entre os atores políticos e a burocracia, e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados⁵¹. Ferramentas de coordenação são instrumentos importantes para assegurar a constante comunicação entre as instituições participantes do processo regulatório.⁵²

Os convênios, acordos de cooperação e ajustes administrativos congêneres são alguns exemplos de mecanismos de governança que podem promover a coordenação interadministrativa, tornando a atuação estatal mais eficiente e menos instável aos olhos dos agentes econômicos. Esses instrumentos formais de cooperação têm aptidão para economizar os custos existentes no relacionamento pontual entre autonomias integrantes da burocracia descentralizada.⁵³

Lotta e Favareto sustentam a relevância do tema da coordenação, considerado “absolutamente central para compreender as condições que permitem sucesso ou insucesso dos projetos de infraestrutura”. Cuida-se do envolvimento de uma gama complexa de atores – internos e externos, públicos e privados – que podem interferir na gestão dos projetos e devem ser envolvidos no processo decisório. Isso requer incentivos e procedimentos igualmente diversos, de forma a garantir melhor eficácia e

⁵⁰ GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. Mecanismos de governança da interação entre as agências reguladoras e outros entes e órgãos da Administração Pública no processo regulatório. In: GUERRA, Sérgio et al. *Processo administrativo nas agências reguladoras: uma proposta de disciplina legislativa*. Rio de Janeiro: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 99.

⁵¹ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Políticas Públicas de Gestão e Coordenação Intra-governamental*. ANPAD, Vitória, v. 28, 2010.

⁵² Diagnóstico da Confederação Nacional da Indústria indica a coordenação como um dos pontos do Índice de Qualidade Regulatória, apontando que não há uma uniformidade no tratamento relativo a essas questões na interação entre agências e outros entes da Administração. As associações empresariais indicaram a necessidade de melhorar coordenação para garantir que as decisões regulatórias sejam claras, consistentes e adequadamente baseadas em evidências. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor*. Brasília: CNI, 2014.

⁵³ GONÇALVES, op. cit., p.99.

efetividade nas obras de infraestrutura – coordenação que só pode ser alcançada por meio de arranjos institucionais constituídos para esse fim.⁵⁴

Outros estudos também reforçam o entendimento de que a solução para o enfrentamento dos principais problemas que envolvem investimentos em grandes empreendimentos de infraestrutura depende primordialmente de mudanças nas estruturas de governança do setor⁵⁵ (ou seja, nos arranjos institucionais: regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo de articulação e interação entre os atores⁵⁶).

2.3 COORDENAÇÃO COMO SOLUÇÃO PARA A FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

Políticas Públicas podem ser definidas como o conjunto de estratégias e ações articuladas, adotadas por autoridade governamental formalmente constituída, que visam alcançar um resultado público e a satisfação do interesse de uma coletividade. As finalidades precípua de qualquer política pública são a modificação da realidade e a geração de resultados de valor comum. É por meio delas que o Estado se capacita a atingir o objetivo da promoção da dignidade humana e de bem-estar para as sociedades.⁵⁷

Nas discussões de política pública no Brasil, podemos considerar que existe um consenso no sentido de que o aumento dos investimentos em infraestrutura é uma das principais formas de alavancar o crescimento econômico e o bem-estar social. Argumenta-se que esse tipo de investimento é gerador de ganhos de produtividade,

⁵⁴ LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. *Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

⁵⁵ FLYVBERG, B. 2007 e 2014 citado por GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine (ed.). *Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento*.- Rio de Janeiro : Ipea, 2018.

⁵⁶ GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Ipea, 2014.

⁵⁷ CASTRO, Cármem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; e PINTO, Luciana Moraes raso Sardinha (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2015, volume 2.

assim como vem ao encontro da demanda da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, melhorando as condições de vida da população.⁵⁸

Uma política pública adequada pressupõe integração, o que implica que as iniciativas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. Com efeito, as políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente.⁵⁹

Em sentido oposto, podemos vislumbrar a ocorrência da chamada fragmentação, a qual pode ser caracterizada como o resultado de um processo descoordenado⁶⁰, inconsistente⁶¹ e incoerente⁶² de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos.⁶³ Esse fenômeno pode ser relacionado ao aumento da complexidade dos problemas, bem como da especialização das soluções.

Conforme visto, o ambiente regulatório é, por natureza, altamente complexo, enquanto a estrutura administrativa brasileira mostra-se altamente descentralizada, insulada e fragmentada. As decisões relevantes encontram-se segmentadas por diversas entidades – órgãos, agências e empresas estatais –, as quais atuam de maneira paralela, competitiva e sobreposta, sem que fique claro qual é o papel de cada uma e qual interesse deve ser priorizado em cada situação.⁶⁴

⁵⁸ GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018. p. 13.

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

⁶⁰ Segundo a OCDE, a coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese de Doutorado).

⁶¹ Segundo a OCDE, a consistência nas políticas significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que sejam evitadas as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo (ibid.).

⁶² Segundo a OCDE, a coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos (ibid.).

⁶³ ibid.

⁶⁴ Ao abordar o ambiente político-institucional brasileiro, Gomide e Pereira mencionam como uma característica a fragmentação do aparelho administrativo decorrente da distribuição, a partidos diferentes, da gestão dos ministérios e agências a eles vinculadas. Isso implica processos decisórios permeados por múltiplas racionalidades e potencial de conflito, tendo como resultados a fragmentação decisória e a perda de coerência na ação estatal. Com isso, a questão da governança emerge como perspectiva essencial para compreender os problemas de eficiência econômica e legitimidade nas políticas públicas de investimento

Numa perspectiva evolutiva, podemos considerar que a crescente complexidade das agendas governamentais demandou novos arranjos institucionais consubstanciados na criação de “nichos” de conhecimento técnico-especializado, mas carentes de visão sistêmica. Tal movimento de “autarquização” não foi acompanhado pelo desenvolvimento da capacidade de coordenação centralizada.⁶⁵

Cabe destacar que a defesa da especialização nas organizações decorre da ideia de que existiriam ganhos substanciais em eficiência, transparência e controle. Todavia, percebeu-se que a especialização aumentou os problemas de coordenação, especialmente na separação entre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.⁶⁶

Atualmente, um dos critérios considerados para a avaliação de políticas públicas é a coordenação/coerência, na medida em que devem ser sistematicamente promovidas medidas para que as organizações trabalhem em conjunto, de maneira cooperativa e sinérgica. Sem essas medidas, podemos esperar a ocorrência de fragmentação, sobreposição de programas e piora da qualidade dos serviços prestados.⁶⁷ Com efeito, é imprescindível que haja instrumentos que garantam coerência do conjunto de governo, de suas políticas e programas, bem como coordenação entre as partes interessadas, dado o aprofundamento da complexidade dos problemas.^{68 69}

Nada obstante, quando se fala na necessidade de se reduzir o déficit de infraestrutura no Brasil, as soluções administrativas aventadas para viabilizar os investimentos necessários normalmente dão enfoque apenas no fortalecimento e no reforço da autonomia das agências.

no setor de infraestrutura. GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine. *Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto*. In: Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018. p. 16/20.

⁶⁵ FERNANDES, Ciro Campos Christo et al. *Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil*. 2017.

⁶⁶ LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson, op. cit.

⁶⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

⁶⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para avaliação da governança do centro de governo*. Brasília: TCU, 2016.

⁶⁹ Estudos recentes relatam, por exemplo, a contribuição da coordenação realizada pela Casa Civil para o melhor desempenho dos investimentos diretos em infraestrutura na experiência do Programa de Aceleração do Investimento. (cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura: Achados e Recomendações – Relatório de Pesquisa*. IPEA, 2016).

É interessante contrastar essa percepção com a situação atual das agências reguladoras no contexto da Administração Pública brasileira. Existe uma intuição de que as agências do setor de infraestrutura apresentam, de maneira geral, maior capacidade de entrega de resultados do que os ministérios que lidam com essa temática⁷⁰. Ademais, estudos sinalizam que, em termos de autonomia das agências e na lógica da agenda da qualidade regulatória, o Brasil até se encontra em situação razoável⁷¹.

Em adição, parece inadequada a ideia de reduzir o debate sobre regulação estatal apenas ao papel das agências reguladoras, assim como a aposta de que o aprimoramento unilateral da regulação seria suficiente para viabilizar políticas públicas tão complexas e multifacetadas como são as de infraestrutura⁷².

Conforme visto, paralelamente à autonomia das agências, existem outros fatores administrativos que merecem atenção se se pretende propiciar a realização de investimentos em infraestrutura. Ao se abordarem os custos de transação, verificou-se a relevância de arranjos institucionais que possibilitem a realização de investimentos em

⁷⁰ Essa intuição é reforçada por resultados de pesquisa realizada com servidores ligados à área de infraestrutura econômica do Governo Federal. Observou-se uma maior necessidade de capacitação entre os agentes que lidam com a implantação e a operação da infraestrutura (lotados, em geral, nos ministérios) em relação àqueles que realizam a regulação (aqui entendidos os que se encontram lotados em agências reguladoras). HOLLANDA, Pedro Paulo Teófilo Magalhães de; e ALVES, Pedro Assumpção. Necessidades de capacitação dos servidores da área de infraestrutura: desafios e perspectivas para criação de capacidades estatais. In: PEPINO DE PAULA, Jean Marlo et al. (org.). *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. – Brasília: Enap e Ipea, 2017.

⁷¹ Há indícios de que questões estruturais relacionadas à noção de qualidade regulatória não são atualmente o maior entrave ao aprimoramento da governança regulatória no país, visto que: (i) segundo o iReg da OCDE, o Brasil apresenta nível de qualidade regulatória superior à do conjunto dos demais países latino-americanos e até mesmo à média das nações da própria OCDE; (ii) as agências reguladoras contam com servidores de carreira altamente qualificados; (iii) o “Relatório de políticas e programas de governo”, elaborado pelo TCU, aponta deficiências no planejamento e formulação e deficiências na articulação e coordenação como principais problemas estruturais dos achados de auditoria do TCU, sendo a deficiência na regulação uma falha bem menos recorrente. CUNHA, Bruno Queiroz. (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. Cabe mencionar pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em 2016, a qual concluiu que a maioria dos diretores das agências são provenientes de posições de alta gerência da agência ou da administração pública federal e apresenta níveis aceitáveis de formação acadêmica, o que indica certo grau de profissionalização. Por outro lado, verificou-se uma tendência de deterioração, no tempo, dos níveis de profissionalização das diretorias das agências do setor de transporte. AZUMENDI, Sebastian Lopez. *Governança das agências reguladoras federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas*. 2016.

⁷² “O relatório da OCDE e toda a articulação do Pro-Reg em torno do envolvimento dos reguladores brasileiros tinham o propósito de evidenciar a incoerência de reduzir o debate sobre regulação estatal apenas ao papel das agências reguladoras.” CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 1, n. 1, p. 473-485, 2016.

infraestrutura, dada a complexidade, a incerteza e o grau de especificidade dos ativos inerentes ao negócio.

A solução tradicionalmente encontrada no Brasil para lidar com esse ambiente de incertezas, limitações de arranjos institucionais e episódios conjunturais tem sido pela via do aprimoramento contínuo da qualidade da regulação (modificando ex-ante instituições e contratos), a partir do aprendizado com problemas anteriores. Essa via passa, mais uma vez, pela opção de se insistir na neutralidade da regulação e em sua implementação puramente técnica.⁷³

Inexistem protocolos claros de coordenação que possam, ao longo do tempo, ser acionados de modo ágil e tempestivo, a fim de solucionar entraves inesperados – considerando que incerteza e mudanças contextuais (econômicas e políticas) são inevitáveis. Adicionalmente, não se vislumbra aprimoramento nesse campo, tendo em vista o predomínio da ideia de desacoplamento entre a política e a técnica, a qual sedimenta uma cultura de não cooperação entre a administração direta e as agências reguladoras.⁷⁴

Por isso, essa deficiência de interação e de coordenação deve ser resolvida, primeiramente, via mudança cultural, e de forma secundária, por meio do estabelecimento de protocolos de coordenação formais e procedimentos transparentes que levem ao aumento da frequência de encontros entre os atores.⁷⁵

Tal debate se faz bastante presente nos problemas concretos enfrentados na realidade brasileira atual, nos âmbitos político e administrativo. Observa-se que essas preocupações não escaparam ao governo brasileiro⁷⁶ ao formular o decreto de política de governança da administração pública federal, o qual apresenta como uma das diretrizes da governança pública, “articular instituições e coordenar processos para

⁷³ CUNHA, Bruno Queiroz; GOMIDE, Alexandre de Ávila; KARAM, Ricardo Antônio de Souza. *Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa*. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7680/1/BAPI_n10_governan%C3%A7a.pdf. Acesso em 9 de dezembro de 2017.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Na “Visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”, estão entre os principais desafios da regulação pública no Brasil: a “Fragmentação das capacidades institucionais para a regulação de alta qualidade e fragilidade dos mecanismos de coordenação” e a “Centralização excessiva do debate regulatório no desenho institucional das agências reguladoras e não nas questões mais abrangentes da agenda regulatória relativas à governança pública”. ALBUQUERQUE, Kelvia. Visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: Proença, Jadir Dias. et al. (org.). *Desafios da regulação no Brasil*. – Brasília: ENAP, 2006. p. 98.

melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.”⁷⁷

No âmbito da regulação estatal, essa questão remonta à criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), já em 2007, que tinha como uma de suas finalidades a de contribuir para a melhoria da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal.⁷⁸ O programa elencou entre seus componentes: a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; o fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados; e o fortalecimento do sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores ⁷⁹.

O diagnóstico que pautou aquele programa baseava-se no consenso internacional sobre boas políticas regulatórias, na experiência concreta de países da OCDE e no Guia da OCDE de Princípios para Qualidade Regulatória e Desempenho de 2005^{80, 81}.

Pesquisas recentes sobre a burocracia federal de infraestrutura econômica também indicam, como um dos desafios institucionais, a necessidade de superar o viés tecnicista a fim de articular outras habilidades, como a de interação com outros atores governamentais⁸². Esse viés decorreria de certos propósitos “apolíticos” e de “purificação técnica” enraizados na burocracia que lida com a regulação, os quais

⁷⁷ Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IV.

⁷⁸ Decreto 6.062/2007, art. 1º.

⁷⁹ Decreto 6.062/2007, art. 2º. Os outros dois componentes eram: o “fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras” (o que demonstra que não há antagonismo entre autonomia de um lado e coordenação e interação de outro); e o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

⁸⁰ ALBUQUERQUE, op. cit., p. 96.

⁸¹ Conforme já apresentado, em 2012, a OCDE ressaltou a importância da interação entre as diferentes instituições envolvidas no processo de regulação e da superação dos obstáculos criados pela compartimentalização tradicional de funções, bem como da construção de mecanismos de cooperação com a finalidade de atingir objetivos definidos pela política. Então, recomendou promover a coerência regulatória por meio de mecanismos de coordenação. ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança*. Paris, 2012.

⁸² “Entretanto, as características dessa burocracia demonstram que há uma necessidade de transpor o escopo ainda muito tecnicista da atuação e articular outras habilidades para aprimorar uma visão global dos processos e possibilidades de interação com o público externo e com outros atores intergovernamentais”. COSTA, Abimael de Jesus Barros; e FARRANHA, Ana Claudia. Os burocratas e a reforma do Estado brasileiro na área de infraestrutura: governança e desafios institucionais. In: PEPINO DE PAULA, Jean Marlo et al. *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. – Brasília: Enap e Ipea, 2017. p. 129.

reforçam uma “pretensa dicotomia entre autonomia administrativa e racionalidade técnica de um lado, e interação e coesão entre agentes públicos de outro”⁸³. Existiria um distanciamento das instituições regulatórias do restante do aparelho estatal, dada a carência de canais e discursos instituídos para propiciar o contato entre regulação e planejamento estatal. Como consequência, adviriam “riscos de falhas de rede, expressos na perda de sinergia, de capacidade de interação e de coesão com outros órgãos de Estado”⁸⁴.

Sugere-se enfrentar o desafio da complementaridade e da sinergia entre o planejamento governamental e a regulação, a partir de uma postura mais ativa e agregativa das agências reguladoras. Por se caracterizarem, atualmente, como lócus de excelência de conhecimento setorial, as agências poderiam operar construindo pontes entre o conhecimento técnico-científico de ponta – regulatório e setorial – e a política pública⁸⁵.

Partindo da premissa de que a racionalidade política tende a predominar na seleção de carteiras de investimento, elege-se como desafio ainda aumentar a qualidade técnica das decisões políticas, em vez de substituir a política pela análise tecnocrática realizada por corpos burocráticos insulados. Nesse sentido, considera-se que a inclusão e a participação dos atores relevantes nos processos decisórios tendem a antecipar conflitos e elevar a qualidade dos projetos, uma vez que aumentam a contestabilidade e a *accountability* da tomada de decisão.⁸⁶

Centrando o enfoque no setor de logística, a Política Nacional de Transportes (PNT) apresenta elementos relevantes, que podem ser considerados indicativos de que a coordenação e a necessidade de maior interação entre os diversos órgãos são questões têm demandado atenção dos formuladores das políticas públicas. Entre os objetivos da PNT, estão elencados: “Promover a participação intra e interinstitucional, considerando sociedade, governo e mercado, no desenvolvimento de uma política de transporte

⁸³ CUNHA, Bruno Queiroz. *Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea. 2017. p. 32.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 33.

⁸⁵ CUNHA, Bruno Queiroz. As Agências Reguladoras Brasileiras e seu Hibridismo Burocrático. In: PIRES, Roberto et al. (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*.- Brasília : Ipea : Enap, 2018.

⁸⁶ GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018. p. 25.

integrada”; e “Disciplinar os papéis dos atores do Setor de Transportes do Governo Federal”. Suas diretrizes fundamentais contemplam: “Promover e aperfeiçoar a integração e a articulação entre os órgãos do Setor de Transportes, bem como entre estes e outros órgãos afins, a partir da visão sistêmica, coordenação e sinergia entre as ações”; “Estimular a articulação interinstitucional para o aprimoramento do planejamento e avaliação das ações setoriais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e regional”; e “Estruturar o arranjo institucional para uma coerente distribuição de competências no âmbito do ministério e das instituições vinculadas em prol do desenvolvimento e cumprimento das ações setoriais”.⁸⁷

No âmbito dessa mesma Política foram realizados levantamentos de informações e consultas junto aos atores relevantes acerca dos principais desafios do setor. Entre eles, “ficou evidenciada a importância da existência e do funcionamento de câmaras técnicas temáticas enquanto medidas voltadas ao envolvimento, nas discussões setoriais, dos entes governamentais interessados”. Conforme apresentado no relatório, essas câmaras seriam “instrumentos de articulação e governança na consecução dos projetos de infraestrutura”.⁸⁸

O mesmo documento traz outras percepções igualmente relevantes, as quais apontam para a possível superação, no futuro, de uma dicotomia radical entre “técnica” e “política” em que a primeira seria considerada mais nobre e deveria, sempre e *a priori*, predominar sobre a última. Por exemplo, menciona-se a necessidade de que o planejamento setorial fundamente-se em análises técnicas e que as decisões políticas sejam tecnicamente subsidiadas, qualificadas e justificadas⁸⁹; que o atual arranjo do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil deveria preservado enquanto medida de desenvolvimento e fortalecimento político e de planejamento do Setor de

⁸⁷ MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. *Política Nacional de Transportes: Livro de Estado*. Brasília: MTPA, 2018.

⁸⁸ Ao final, o documento revela que “todas as questões levantadas também suscitaram a necessidade de aperfeiçoamento dos canais de comunicação a fim de tornar mais participativo o processo de planejamento de transportes”. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. *Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais*. Brasília: MTPA, 2018. p. 83 e 88.

⁸⁹ “Em nível estratégico, denotou-se a necessidade de se conceber um planejamento setorial fundamentado em análises técnicas, sob o propósito de redução dos riscos, prazos e custos dos empreendimentos, e voltado à tomada de decisões políticas tecnicamente subsidiadas, qualificadas e justificadas a partir de estudos e análises adequadas, seguindo os normativos legais e o estabelecimento de procedimentos de avaliação do processo de planejamento. Tais questões são fundamentais para, inclusive, direcionar a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das ações e execuções orçamentárias do Setor de Transportes”. *Ibid.*, p. 84.

Transportes; que fosse mais bem definida a distribuição de papéis entre o ministério e demais entidades governamentais⁹⁰.

Ao final, foram propostas, entre outras, as seguintes estratégias governamentais (linhas de ação): “Instituir fóruns de discussão intra e intersetoriais voltados à geração de maior sinergia, articulação, efetividade da gestão e governança nas políticas públicas relacionadas ao setor de transportes, considerando também as expectativas do setor acadêmico e as visões de negócio do setor privado com o planejamento governamental de transportes”; “Estabelecer uma agenda positiva de articulação dos órgãos do setor de transportes com outros órgãos, ensejando uma visão sistêmica, coordenada e sinérgica entre as ações públicas”; “Criar um ambiente positivo e desenvolver competências estratégicas valendo-se de equipes técnicas adequadamente capacitadas, estáveis e com atuação contínua no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação setoriais”.⁹¹

Trata-se de constatações que demonstram que o aprimoramento da infraestrutura não prescinde de um diálogo entre as instituições e de um certo protagonismo da administração pública direta.

2.4 NOTAS DE PESQUISA

Conforme visto na presente seção, a concepção ideológica predominante nos anos 90, e que culminou na reforma do Estado e na criação das agências reguladoras, acreditava na separação entre o conhecimento técnico e a decisão política, valorizando excessivamente e *a priori* o primeiro em relação à última.

Essa crença na tese da separabilidade e a desconfiança em relação à política podem ter acarretado implicações na forma como a Administração Pública Federal se estruturou nas últimas décadas, com reflexos nos resultados das políticas do setor de infraestrutura. Com efeito, se essas foram as bases da evolução do Estado brasileiro, não é desarrazoado supor que se privilegiaram os resultados da regulação – no pressuposto de que regulação se resume às agências reguladoras – em detrimento dos resultados da política pública em si. Também se pode supor que estejam ocorrendo falhas de rede e de

⁹⁰ “Foi bastante demandada a necessidade de delimitação e clara definição dos papéis a serem executados pelo Ministério e suas entidades vinculadas, prezando por uma organização institucional eficiente e efetiva no cumprimento de suas competências.”. Ibid., p. 85.

⁹¹ Ibid., p. 85.

coordenação nos diversos setores, as quais podem estar comprometendo o desenvolvimento da infraestrutura nacional. E se o que se busca é o aprimoramento desse setor como instrumento para alavancar o desenvolvimento do país, soa insuficiente reduzir nossos gargalos institucionais à necessidade de fortalecimento das agências e reforço de sua autonomia.

A partir dessas premissas, este trabalho buscou:

a) comparar a capacidade de entrega das agências do setor de infraestrutura com a dos ministérios supervisores (seção 3);

b) identificar possíveis falhas de rede e indícios de necessidade de aprimoramento da coordenação e de maior interação entre os agentes integrantes dos núcleos técnico e político (seção 4).

Em conjunto, o resultado dessas análises pode indicar que existe maior espaço para aprimoramento dos órgãos da administração pública direta (em vez do mero fortalecimento das agências) e para a construção de canais de interação e articulação entre as entidades intragovernamentais (em vez de aprofundar ainda mais a ênfase na autonomia das agências e na tese da separabilidade).

3. AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO DE MATURIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Nesta seção, busca-se comparar a capacidade de entrega das agências do setor de infraestrutura com a dos ministérios supervisores.

A hipótese inicial de trabalho foi de que as agências apresentam, em geral, capacidade de entrega de resultados superior à dos ministérios supervisores, tendo em vista a aposta no aprimoramento unilateral do núcleo técnico. Para testá-la, trabalhou-se com dados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - ciclo 2018, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁹². A premissa é de que, se

⁹² É certo que a opção de trabalhar com dados produzidos pelo Tribunal de Contas da União acarreta algum risco de viés nos resultados, pois a visão do controle externo está condicionada a uma lógica própria e bastante particular. De qualquer forma, entende-se que para os fins da presente pesquisa esse risco encontra-se atenuado, uma vez que a metodologia utilizada pelo Tribunal foi validada com agentes externos (vide nota 109 mais à frente). Ademais, e principalmente, para a avaliação realizada nesta pesquisa os valores dos índices não têm relevância em si. A pesquisa não considera os resultados das organizações de maneira absoluta e isolada, mas comparativamente (vale dizer, eventual viés teria contaminado ambos os grupos que estão sendo comparados, sendo razoável assumir que efeitos indesejados de uma possível “visão distorcida” atingiriam igualmente os dois grupos, agências e ministérios).

determinada organização apresenta índices de governança mais elevados, ela tem maiores condições de gerar resultados e prestar serviços de maneira mais adequada.⁹³

Para a realização do referido levantamento, o TCU obteve dados de 498 organizações públicas. Já no presente trabalho, selecionaram-se apenas as informações relativas às sete agências reguladoras do setor de infraestrutura⁹⁴, bem como dos sete ministérios diretamente envolvidos ou que apresentam alguma interface com as políticas públicas desse setor⁹⁵, a fim de comparar esses dois grupos em termos médios.

O objetivo do levantamento realizado pelo TCU foi obter e analisar informações sobre a situação da governança pública, e de governança e gestão de tecnologia da informação (TI), pessoas e contratações. A partir dos dados obtidos, formaram-se os seguintes índices relacionando esses aspectos: iGovPub (índice de governança pública); iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas); iGovTI (índice de governança e gestão de TI); iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações); e iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)⁹⁶. Com base nas informações disponíveis no processo⁹⁷, pode-se esclarecer o sentido de cada um desses itens, conforme resumido, em linhas gerais, a seguir.

⁹³ O sumário executivo do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública dá suporte a essa premissa: “Os levantamentos de Governança Pública medem a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais, ao aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações. Integradas, essas práticas demonstram a capacidade da organização de administrar bem os seus recursos de forma a gerar resultados e prestar os serviços esperados.”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional*. Brasília, 2018. p. 4. (Disponível em <<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>>>). Acesso em 15 de dezembro 2018.

⁹⁴ Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

⁹⁵ Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério da Integração Nacional (MI); e Ministério das Cidades (MCid).

⁹⁶ O levantamento realizado pelo TCU também produziu índices específicos de gestão (de pessoas, de TI e de contratações), os quais não foram utilizados no presente trabalho, vez que cada um desses índices específicos de gestão é, também, parte integrante do respectivo índice de governança. Ademais, os resultados mostram que as conclusões da comparação Ministérios x agências seriam as mesmas das que aqui foram obtidas.

⁹⁷ Cf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

O iGovPub compreende os mecanismos de liderança⁹⁸, estratégia⁹⁹ e *accountability*¹⁰⁰ postos em prática com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Pode ser compreendido como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas.¹⁰¹

O iGovPessoas foi calculado a partir da combinação de práticas de gestão de pessoas¹⁰² e práticas de governança capazes de influenciar a gestão de pessoas das organizações¹⁰³. Ou seja, serve para avaliar a governança e a gestão do conjunto de práticas para estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização, bem como favorecer o alcance dos resultados organizacionais¹⁰⁴.

Com o iGovTI pretende-se mensurar a atuação da governança da organização para guiar e monitorar a gestão de TI, bem como a capacidade operacional de realizar as atividades estabelecidas pela organização para o setor de TI. No que diz respeito à governança de TI, busca-se verificar se a alta administração estabeleceu modelo de gestão de TI, se ela monitora o desempenho da gestão de TI e se a auditoria interna produz relatórios relativos ao tema destinados às instâncias internas de governança. Quanto à gestão de TI, verificaram-se questões relacionadas a planejamento, pessoas, processos e resultados relacionados à tecnologia da informação.¹⁰⁵

A partir do iGovContrat, verifica-se a existência de mecanismos de governança e práticas de gestão das contratações. Quanto à governança, busca-se identificar se a alta administração estabeleceu modelo de gestão de contratações, se ela monitora o desempenho da gestão de contratações e se a auditoria interna contribui para o aprimoramento dos processos de controle da área de gestão de contratações. No que

⁹⁸ Mecanismo formado, no levantamento, pelas práticas de: estabelecer o modelo de governança da organização; gerir o desempenho da alta administração; e zelar por princípios de ética e conduta.

⁹⁹ Mecanismo formado, no levantamento, pelas práticas de: gerir os riscos da organização; estabelecer a estratégia da organização; e promover a gestão estratégica.

¹⁰⁰ Mecanismo formado, no levantamento, pelas práticas de: promover transparência, responsabilidade e prestação de contas; e assegurar a efetiva atuação da Auditoria Interna.

¹⁰¹ Cf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

¹⁰² Práticas relacionadas a planejamento da gestão de pessoas; demanda por colaboradores e gestores; provimento das vagas; disponibilidade de sucessores qualificados; desenvolvimento das competências; construção de ambiente de trabalho ético e favorável; gestão de desempenho; e retenção de talentos.

¹⁰³ Práticas relacionadas ao modelo de governança da organização; à gestão de desempenho, inclusive da alta administração; e à estratégia da organização.

¹⁰⁴ Definição para “gestão de pessoas” dada pelo relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

¹⁰⁵ Cf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

tange à gestão de contratações, verificaram-se questões relacionadas a pessoas, processos, riscos e gestão de contratos.¹⁰⁶

O iGG reflete o índice integrado, composto pelos demais índices aqui mencionados, além de um índice de resultados, o qual explora questões relacionadas à qualidade nos serviços públicos prestados.¹⁰⁷

Basicamente, a organização apresenta um índice tanto melhor quanto mais práticas “recomendáveis” forem adotadas e quanto mais avançado estiver o nível de implementação de tal prática.¹⁰⁸ Quanto à metodologia utilizada, o levantamento foi feito por meio de questionários¹⁰⁹, com mecanismos de checagem da veracidade das informações, como a solicitação da apresentação de evidências que suportassem determinadas respostas.

A partir dos dados isolados de cada organização, obtidos no levantamento realizado pelo TCU, procedeu-se, na presente pesquisa, à compilação e à comparação das informações referentes às agências reguladoras do setor de infraestrutura e aos ministérios supervisores que apresentam maior relação com o setor de infraestrutura.

Os resultados são apresentados a seguir. A Tabela 1 apresenta os dados referentes às agências reguladoras do setor de infraestrutura.

¹⁰⁶ Cf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

¹⁰⁷ Cf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário.

¹⁰⁸ Por exemplo, dentro do índice governança pública (IGG), considerando o mecanismo “estratégia”, determinada organização será avaliada, entre outros critérios, em razão do seu estágio de capacidade em relação à seguinte questão: “Gerir os riscos críticos”. Uma organização que apresenta uma “gestão de riscos críticos” em grau “intermediário” recebe, para esse critério específico, uma pontuação superior àquela que está em grau “inicial”, mas inferior àquela entidade que está em grau “aprimorado”. Cabe frisar que cada índice está dividido em diversos mecanismos, que se desdobram em diversas questões – as quais são nada mais que boas práticas de governança e que funcionam, neste levantamento, como critérios de avaliação.

¹⁰⁹ O questionário elaborado pelo TCU “foi entregue ao CEAG/UNB para avaliação e validação por Grupos de Foco, formados por gestores representantes das seguintes organizações: Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Receita Federal do Brasil (RFB), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Câmara dos Deputados, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal Regional Federal da Primeira Região (1º TRF). Os grupos foram conduzidos pelo CEAG/ UNB e acompanhados pela Semec [Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo do TCU].” (conf. relatório que integrou o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário).

TABELA 1 – ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO – AGÊNCIAS REGULADORAS

Índice	ANAC	ANA	ANTAQ	ANTT¹¹⁰	ANEEL	ANP	ANATEL
iGG	82%	55%	54%	50%	62%	70%	51%
iGovPub	67%	54%	45%	69%	71%	61%	63%
iGovPessoas	80%	41%	50%	53%	52%	66%	48%
iGovTI	71%	65%	65%	67%	63%	82%	65%
iGovContrat	88%	48%	41%	53%	85%	76%	71%

Fonte: Tribunal de Contas da União (2018)

A partir desses dados, é possível observar um desnivelamento entre as agências, no que diz respeito à governança. Verifica-se que Anac e ANP, e ANEEL logo em seguida, encontram-se em estágio mais avançado quanto às práticas recomendáveis de governança.

Já a Tabela 2 apresenta os dados referentes aos ministérios selecionados para a pesquisa.

TABELA 2 – ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO – MINISTÉRIOS

Índice	MTPA	Mcid	MI	MPDG	MMA	MME	MCTIC
iGG	44%	47%	32%	64%	37%	59%	35%
iGovPub	40%	34%	52%	65%	34%	56%	40%
iGovPessoas	39%	36%	33%	56%	26%	52%	34%
iGovTI	40%	37%	44%	54%	34%	49%	27%
iGovContrat	36%	64%	11%	51%	52%	46%	22%

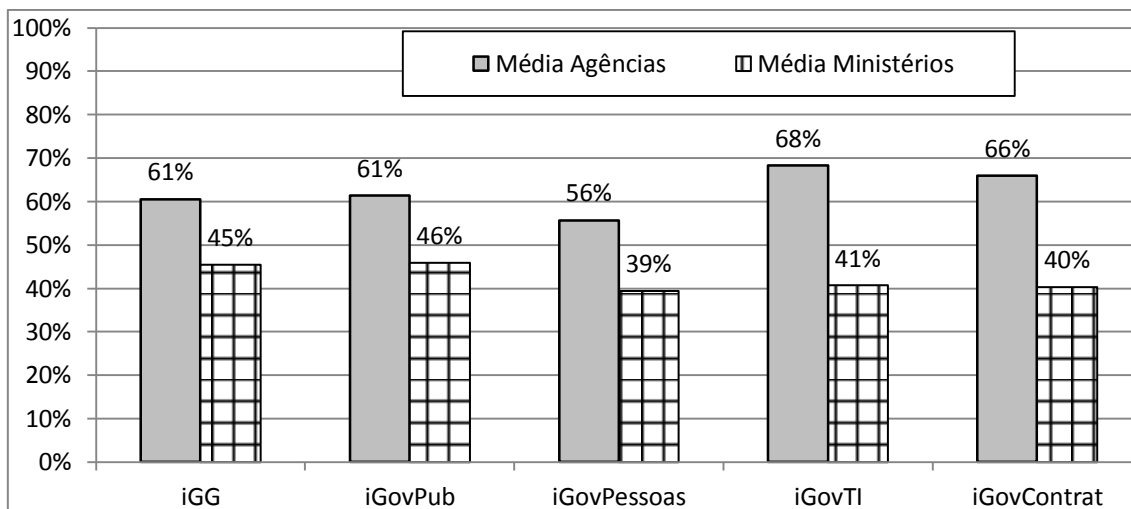
Fonte: Tribunal de Contas da União (2018)

Também entre os ministérios os resultados são discrepantes, com clara predominância do MPDG e, em menor grau, do MME.

De uma maneira geral, verifica-se que os índices encontram-se em patamares substancialmente menores do que os das agências. A fim observar graficamente essa comparação, é possível comparar os valores médios observados entre os dois grupos (Gráfico 1).

¹¹⁰ Especificamente no caso da ANTT, foram utilizados dados de 2017 (em vez de 2018), por estarem mais aderentes ao que se espera na realidade. Tudo indica que houve algum tipo de falha nas respostas enviadas pela agência, uma vez que os resultados atingidos no ano de 2018 foram muito baixos (respectivamente, 8%, 11%, 10%, 6% e 5%), quando comparados com os dados do ano anterior (enquanto as organizações de maneira geral melhoraram seus índices de 2017 para 2018) e quando comparados com os resultados das demais agências. De qualquer forma, cumpre destacar que a eventual adoção desses valores “distorcidos”, embora influenciasse as médias e as medianas das agências não alteraria a essência das conclusões a que chegou o estudo, visto que os resultados médios das agências ainda sim permaneceriam melhores do que os dos ministérios.

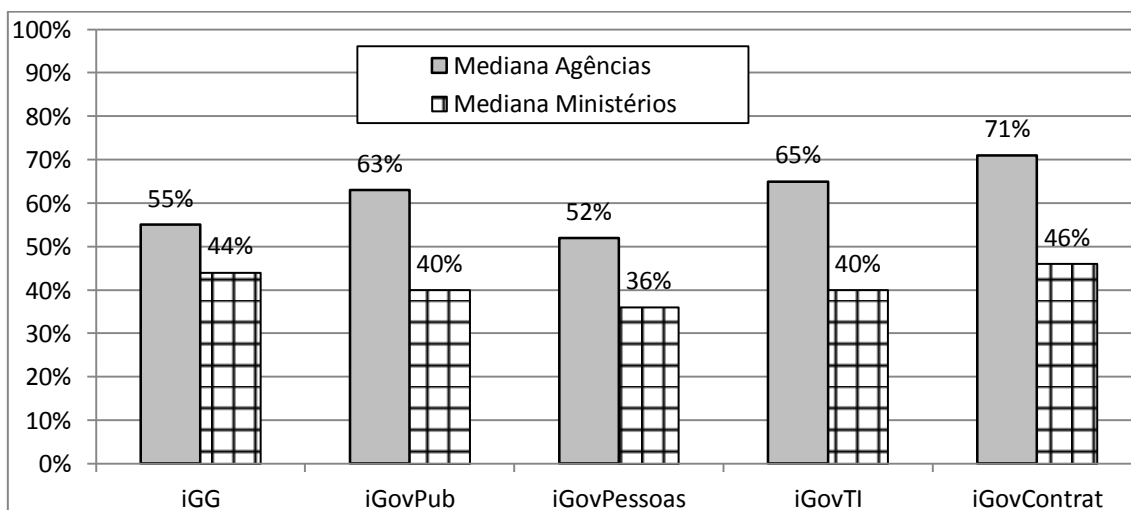
GRÁFICO 1 – COMPARAÇÃO ENTRE AS MÉDIAS DOS ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO OBTIDOS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS E PELOS MINISTÉRIOS



Fonte: Tribunal de Contas da União (2018)

A média é uma medida robusta e bastante representativa, mas pode ser afetada por valores extremos. Assim, realizou-se a mesma comparação tendo como referência a mediana (Gráfico 2). Os resultados foram similares.

GRÁFICO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE AS MEDIANAS DOS ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO OBTIDOS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS E PELOS MINISTÉRIOS



Fonte: Tribunal de Contas da União (2018)

Tomando por base qualquer um dos índices, verifica-se um substancial desnivelamento entre o patamar de evolução da governança apresentado pelas agências e o dos ministérios.

Com efeito, de maneira geral, as práticas recomendáveis de governança encontram-se em grau de implementação mais avançado nas agências do que nos ministérios, o que tem reflexos na capacidade de entrega de cada entidade.

Os dados de iGovPub sugerem que as agências apresentam melhor gestão estratégica e de riscos, mecanismos de acompanhamento da estratégia, dos resultados e do desempenho da alta administração. Por outro lado, os resultados dos ministérios podem significar maior dispersão de energia e de recursos, e maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção, tendo em vista o grau menos avançado das instâncias e dos processos de governança.

A discrepância quanto aos dados de iGovPessoas indica que os ministérios apresentam menor capacidade de gerir estrategicamente o principal ativo das organizações – as pessoas. Por consequência, é razoável supor maior dificuldade no alcance de resultados, vez que é menor o grau de maturidade de práticas como: estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores. Com efeito, práticas que maximizem o valor do capital humano da organização repercutem na capacidade de prestação de serviços à sociedade.

Baixos valores para esse índice podem sugerir que não estão sendo adequadamente geridos, em nível estratégico, os riscos e as questões envolvidas na gestão de pessoas (desempenho, desenvolvimento, motivação, comprometimento, retenção, seleção etc.).

O desnivelamento dos resultados do iGovTI e do iGovContrat indica que também quanto a esses aspectos as agências apresentam nível de governança em maturidade superior em relação aos ministérios. Em linhas gerais, pode-se concluir que, nos ministérios, é mais provável que os recursos de TI ainda não estejam sendo conduzidos como parte integrante do negócio das organizações, o que pode comprometer o atendimento das demandas da sociedade. E que os ministérios encontram-se mais expostos a riscos de desperdício e irregularidades nas aquisições.

Todo esse quadro indica que, atualmente, a atividade de regulação exercida pelas agências tem maior capacidade de alcançar os objetivos traçados e os resultados esperados do que a de formulação de políticas públicas em si.

Pode-se considerar, portanto, que a hipótese de trabalho foi confirmada pelos testes realizados. Ou seja, houve uma aposta no aprimoramento institucional das agências reguladoras em detrimento dos ministérios supervisores e, com isso, as entidades da administração direta apresentam, hoje, nível de governança menos aprimorado.

Considerando que, conforme visto, o desenvolvimento da infraestrutura não depende apenas dos resultados das agências reguladoras, há que se atentar também para o aprimoramento das capacidades administrativas da administração direta.

4. EVIDÊNCIAS DE FALHAS DE COORDENAÇÃO E DE BAIXA INTERAÇÃO ENTRE AGENTES DO ÂMBITO TÉCNICO E POLÍTICO DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL

Dada a aposta na tese da separabilidade, é razoável supor a hipótese de ocorrência de falhas de rede nas políticas de infraestrutura. Assim, nesta seção, busca-se identificar indícios da necessidade de aprimoramento da coordenação e de maior interação entre os agentes integrantes dos núcleos técnico (agências) e político (ministérios). Para isso, concentrou-se especificamente no setor de aviação civil, tendo por base recentes constatações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Cumprir atentar para indicativo de fragmentação nesse setor identificado no Plano Estratégico da ANAC¹¹¹. Nesse documento, elencam-se os principais desafios do setor de aviação civil, sendo um deles¹¹²: “integração dos diversos órgãos do setor”. A partir da constatação de que muitas das principais leis e políticas regulatórias do setor

¹¹¹ Buscando uma perspectiva externa, a ANAC organizou, entre os dias 6 e 11 de agosto de 2014, em sua sede, em Brasília, um evento denominado “Desafios do Setor de Aviação Civil”. Foram convidados regulados e representantes de todos os segmentos relacionados à aviação civil para que apresentassem sua visão sobre os desafios do setor para os próximos dez anos. Participaram desse evento empresas aéreas, operadores aeroportuários, indústria fabricante de aeronaves e peças, representantes de escolas de aviação civil, pilotos, empresas de táxi-aéreo e membros da academia, além de órgãos governamentais com interação com a ANAC e entidades de defesa do consumidor. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Planejamento estratégico: plano estratégico*. Brasília, 2014. p. 15.

¹¹² Conforme identificado por CUNHA, Bruno Queiroz. (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Boletim de Análise Político-Institucional/n.19*. Brasília : Ipea, 2018. p. 33-42.

são elaboradas com pouca ou nenhuma participação da agência, a Anac elegeu como uma de suas estratégias: participar da construção das políticas regulatórias para a aviação civil. De fato, os exemplos mencionados a seguir¹¹³ são indícios de que são baixos os esforços de coordenação e de interação no setor.

Verificaram-se situações de atuação descoordenada, ou mesmo concorrente, entre as entidades governamentais (especificamente MTPA, Anac e Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária – Infraero), além de falta de interação e falhas no fluxo de informações.

Os dois primeiros casos abordam a concessão de aeroportos atualmente geridos pela Infraero. Cabe registrar, preliminarmente, que a legislação cuidou de definir as competências e estabelecer certo fluxo de informação e divisão de responsabilidades entre as entidades.

No que diz respeito à concessão de empreendimentos do setor aeroportuário, a Anac era responsável pela realização e pelo acompanhamento das medidas de desestatização, sob a supervisão do MTPA¹¹⁴; cabia à Infraero encaminhar ao MTPA e à Anac os contratos e os convênios existentes, as informações, os dados e as plantas relativos aos empreendimentos incluídos no PND; e ao Ministério a condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos e as investigações que subsidiarão a modelagem das medidas de desestatização.¹¹⁵

O primeiro exemplo relaciona-se aos investimentos no Aeroporto de Aracaju. A Infraero planejava contratar obras de reforma do aeroporto (ampliação do terminal e também das pistas). Logo após o lançamento do edital, o Governo Federal incluiu o referido aeroporto no Programa Nacional de Desestatização, com vistas à sua concessão para a iniciativa privada.¹¹⁶

¹¹³ Ocorridos entre os anos de 2017 e 2018.

¹¹⁴ Embora o Decreto faça menção ao MTPA, esse órgão foi transformado no atual Ministério da Infraestrutura.

¹¹⁵ Decreto 9.180/2017, art. 2º.

¹¹⁶ “Como visto, logo após o lançamento do edital [o que ocorreu em julho de 2017, com previsão de abertura das propostas em 29.9.17] para realização de vultosas obras no aeroporto de Aracaju (contratação de empresa para execução dos serviços técnicos especializados de engenharia para desenvolvimento dos projetos básicos e executivos; obra de reforma, ampliação e modernização do terminal de passageiros; e ampliação do pátio de aeronaves), o Governo Federal demonstrou a pretensão de conceder o referido aeroporto à iniciativa privada, com a inclusão do empreendimento no Edital de Chamamento Público de Estudos 1/2017 pelo MTPA e no Programa Nacional de Desestatização - PND por meio do Decreto 9.180, de 24/10/2017” (cf. voto condutor do Acórdão 537/2018 – TCU – Plenário).

Ou seja, a Infraero estava realizando procedimentos para contratar empresa para ampliar a capacidade de um aeroporto que estava prestes a ser concedido à iniciativa privada. Provocado, o TCU proferiu medida cautelar suspendendo a realização da licitação para apurar melhor a questão. Em sua manifestação nos autos, o MTPA foi claro no sentido de que a contratação não fosse efetuada¹¹⁷. Ao final, o TCU determinou que a Infraero não desse continuidade ao procedimento licitatório¹¹⁸.

Causa perplexidade que uma empresa estatal esteja realizando obras para ampliar a exploração de um aeroporto quando o ministério a que se vincula planeja concedê-lo¹¹⁹. E que, chamado a se pronunciar no processo, este último solicite que o órgão de controle externo paralise a licitação. Tal situação revela que a atuação governamental encontra-se descoordenada, com perceptíveis falhas na integração das políticas.

Embora as medidas relativas à desestatização estivessem a cargo do então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da agência reguladora, é razoável supor que a atuação da Infraero devesse estar alinhada às decisões governamentais e às políticas públicas formuladas para o setor, até pelo fato de encontrar-se vinculada àquele ministério supervisor¹²⁰, que era o responsável pela Política Nacional de Transportes, pelo planejamento estratégico e pela coordenação e supervisão do setor¹²¹.

O segundo exemplo concreto abordado no presente trabalho também se relaciona à atuação da Infraero em aeroportos incluídos na quinta rodada de concessões. Ao receber e examinar os estudos técnicos relativos à concessão do aeroporto de Vitória, o TCU solicitou que o MTPA se manifestasse, entre outras questões, sobre

¹¹⁷ “23. No caso concreto do Aeroporto de Aracaju, [o MTPA] entendeu que a obra não deve ser iniciada porque, conforme apontado pelo TCU, o prazo para conclusão pode estar subestimado e porque é mais vantajoso ao interesse público deixar o futuro concessionário livre para fazer o projeto do novo terminal, já considerando o seu planejamento.” (cf. relatório para o Acórdão 537/2018 – TCU – Plenário).

¹¹⁸ 9.2. Determinar (...) à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que não dê continuidade ao processo licitatório objeto do Edital 016/LALI-1/SBAR/2017, promovendo, se for o caso, sua revogação, de modo a atender o interesse público e o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988, diante do posicionamento apresentado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) de que a obra pretendida não deve ser iniciada, sem prejuízo de que a Infraero execute os serviços imprescindíveis à segurança e à continuidade das operações do Aeroporto de Aracaju/SE - Santa Maria - SBAR, de acordo com as diretrizes definidas pelo MTPA.” (Acórdão 537/2018 – TCU – Plenário).

¹¹⁹ Entende-se que, ainda que a inclusão do aeroporto no PND tenha ocorrido após o lançamento do edital, um esforço mínimo de coordenação, articulação de esforços e planejamento integrado para o setor permitiria que esse conflito fosse identificado pelas partes antes da atuação do órgão de controle externo.

¹²⁰ Por força do artigo único, XX, “n”, do anexo do Decreto 8.872/2016, então vigente.

¹²¹ Por força do art. 1º do anexo I do Decreto 9.000/2017, então vigente.

inconsistências nos estudos de viabilidade e nas planilhas de custos de investimentos, uma vez que estavam previstas como obras a serem realizadas pelo futuro concessionário diversas intervenções desnecessárias ou que já estavam concluídas no âmbito da recente reforma realizada pela Infraero¹²².

Ou seja, caso não houvesse sido corrigida essa irregularidade, relatada no âmbito do processo do TCU, o edital do leilão seria lançado com os valores de investimentos necessários superestimados. Considerando a lógica da equação de fluxo de caixa que fundamenta os valores de outorga, não é desarrazoado vislumbrar que isso afetaria a estimativa das propostas, com reflexos nos recursos a serem percebidos pelo poder público pelo direito de exploração, que tenderiam a ser menores.

Tendo em vista a relevância das modificações realizadas no Aeroporto de Vitória¹²³, chama a atenção que elas não tenham sido consideradas nos estudos da nova concessão. Esse quadro demonstra que existem importantes falhas de interação bem como no fluxo de informações entre as entidades envolvidas.

Um terceiro exemplo também reforça essas percepções de incoerência e atuação descoordenada no setor. Trata-se das medidas adotadas acerca da reabertura do aeroporto da Pampulha¹²⁴.

Quando da criação da Anac, em março de 2006, a agência editou portaria que restringia a operação do Aeroporto da Pampulha a voos regionais, com aeronaves de capacidade de até 50 assentos¹²⁵. Depois, tal portaria foi declarada nula pela própria

¹²² “153. A representação pontuou a existência de vários erros nos investimentos ou obrigações inseridas no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) que teriam gerado um impacto negativo e de forma indevida nos custos, aumentando inapropriadamente os valores dos investimentos dos estudos. (...)”

154. De acordo com a representação capixaba, diversas exigências do PEA para o aeroporto de Vitória seriam descabidas, haja vista que a capacidade atual do referido aeroporto, que seria de 8,4 milhões de passageiros/ano, já seria superior à demanda projetada para o final da concessão, estimada em 7 milhões de passageiros/ano. Além disso, diversos itens de serviço previstos nos EVTEA já teriam sido construídos/ instalados. Segue a relação de itens de serviço que seriam desnecessários: (...)” (cf. relatório que integrou o Acórdão 2462/2018 – TCU – Plenário).

¹²³ A reforma, que se iniciou em 2002, passou por vários problemas e atrasos em virtude de superfaturamento e ausência de projeto constatadas pelo TCU. A área do terminal de passageiros passou de 6,2 mil metros quadrados para 29,5 mil metros quadrados (aumento de 375%). A capacidade aumentou de 3,3 milhões de passageiros por ano para 8,4 milhões (154%). As posições para aeronaves, que somavam apenas cinco (sem ponte de embarque), passaram para um total de nove (seis em pontes de embarque e três remotas). MACHADO, Viviane. Aeroporto de Vitória leva 16 anos para ficar pronto, custando mais que o dobro. *Portal G1*. 29 de março 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/novo-aeroporto-de-vitoria-e-inaugurado-depois-de-16-anos-de-longa-espera.ghtml>>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

¹²⁴ Cf. relatório que integrou o Acórdão 132/2018-TCU-Plenário.

¹²⁵ Portaria Anac 993/2007, que reeditava regra já vigente nesse sentido.

Anac¹²⁶, que considerou que violava o chamado princípio da liberdade de voo qualquer restrição de operação que não se baseasse em aspectos de segurança ou de efetiva capacidade operacional da infraestrutura aeroportuária¹²⁷. Desse modo, a partir de 2011, a Infraero começou a realizar diversos investimentos no Aeroporto da Pampulha com vistas a permitir que ali pudessem trafegar aeronaves com mais de 50 assentos. Os novos limites, pleiteados pela Infraero, foram autorizados pela Anac¹²⁸, uma vez que o aeroporto havia alcançado condições aceitáveis de segurança operacional.

Todavia, às vésperas dessa autorização da Anac, o MTPA editou normativos restringindo novamente a operação do aeroporto¹²⁹. Passados cinco meses desde então, o Ministério reviu essa última decisão e revogou os atos anteriores, acabando com as restrições então impostas¹³⁰.

A partir de representação formulada pelo Senador Antônio Anastasia¹³¹, e considerando que estavam caracterizadas falhas procedimentais e ausência de fundamentação adequada, o TCU determinou, cautelarmente, que o MTPA suspendesse os efeitos concretos dos normativos que autorizavam a reabertura do aeroporto, enquanto a matéria era examinada no mérito¹³².

Ao final do processo, o MTPA apresentou manifestação nos autos expressando intenção de revogar os normativos questionados¹³³, bem como de incluir o aeroporto nos estudos relativos à próxima rodada de concessões.¹³⁴

¹²⁶ Decisão 49 da Anac, de 17/3/2010.

¹²⁷ O referido princípio encontra-se insculpido no §1º do art. 48 da Lei 11.182/2005.

¹²⁸ Decisão 75 da Anac, de 18/5/2017.

¹²⁹ Resolução Conac 1/2017 e Portaria MTPA 376/2017, ambas de 11/5/2017.

¹³⁰ Resolução Conac 2/2017 e Portaria MTPA 911/2017, ambas de 24/10/2017.

¹³¹ Entre os indícios de irregularidades apontados no processo, destaca-se a falta de fundamentação para a decisão, que teria sido tomada de maneira açodada (seis atos administrativos em um único dia), sem observância do rito adequado e seria desprovida de estudos técnicos que a suportassem. (Acórdão 132/2018 – TCU – Plenário).

¹³² O Tribunal de Contas da União determinou “ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, cautelarmente, que, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito das questões suscitadas nos autos, suspendesse os efeitos da Portaria MTPA 911, de 24/10/2017” e realizou a “oitiva do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero para que se pronunciassem quanto às questões em discussão”. (cf. relatório que integrou o Acórdão 132/2018 – TCU – Plenário).

¹³³ Cabe destacar que, nesse ínterim, houve mudança de governo. Portanto, essa última manifestação foi apresentada já na gestão do governo Bolsonaro.

¹³⁴ O TCU, em decisão final, revogou a medida cautelar concedida, deliberando no sentido de que a opção pela reabertura ou não do Aeroporto da Pampulha está a cargo do Ministério, de acordo com seu juízo de discricionariedade, considerando que a ele cabe a formulação das políticas, desde que a escolha regulatória esteja devidamente fundamentada. (Acórdão 464/2019 – TCU – Plenário).

A partir do quadro exposto, a falta de coerência, consistência e coordenação dentro do governo como um todo fica evidente, em especial, em três momentos.

Primeiro, quando a Infraero passa a realizar diversos investimentos para adaptar o aeroporto, no que diz respeito aos aspectos operacionais, no intuito de voltar a explorá-lo, o que vai de frontal encontro à orientação política que predominava no MTPA (no sentido de que a demanda da cidade de Belo Horizonte não comportava dois aeroportos).

Depois, quando da sinalização da Anac¹³⁵ de que seria ilegal qualquer restrição que não decorresse de aspectos operacionais e de segurança, o que contrariava a lógica predominante do Ministério de que a formulação das políticas públicas poderia levar à opção pela não autorização da abertura, considerando a necessidade de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária local. Esse conflito fez com que o Ministério se apressasse para, antes da decisão da Anac, aprovar normativos que mantivessem a restrição à exploração do aeroporto.

Por fim, na súbita mudança de direcionamento da política, na medida em que, passados pouco mais de cinco meses depois da decisão anterior, o Ministério decide pela liberação do aeroporto sem maiores análises técnicas, o que evidentemente não passa sinais positivos no que tange à consistência e à estabilidade do setor¹³⁶.

Os três casos examinados pelo TCU – e aqui reproduzidos – são exemplos de falhas de rede, problemas de coordenação entre as entidades e falta de diálogo e de interação, o que confirma a hipótese de trabalho. A destinação de esforços e recursos públicos para investir em aeroportos que estão em vias de serem concedidos ou cuja utilização não será ampliada – e em perspectiva diametralmente oposta à do Ministério supervisor – demonstra incoerência da ação estatal, quando vista em sua globalidade. Por outro lado, a utilização de estudos técnicos desatualizados sobre as condições do aeroporto para viabilizar uma nova concessão evidencia pouca interação e falha de comunicação e no fluxo de informações entre as entidades do setor.

¹³⁵ A partir de interpretação própria de dispositivo da lei que a criou (§1º do art. 48 da Lei 11.182/2005).

¹³⁶ Ademais, certo aqodamento de tal decisão acabou por colocar sob desconfiança as reais motivações do governo, conforme mencionado na representação e amplamente noticiado na imprensa: “Em troca de apoio do PR para barrar a segunda denúncia da Procuradoria Geral da República (PGR) contra si na Câmara, o presidente Michel Temer prometeu ao ex-deputado Valdemar Costa Neto (PR) reabrir o aeroporto da Pampulha e retirar o terminal de Congonhas da lista de privatizações”. BARGANHA para salvar Temer inclui aeroporto da Pampulha. *Jornal O Tempo*. 21 de outubro 2017. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/barganha-para-salvar-temer-inclui-aeroporto-da-pampulha-1.1533809>>. Acesso em 14 de dezembro 2018.

Em linha com o argumento central da primeira parte do trabalho, considera-se que esforços de articulação e coordenação adequados por parte do então Ministério dos Transportes, bem como a instituição de mecanismos que propiciem maior interação, promoveriam maior coerência e consistência entre as ações dos atores governamentais. Tais medidas aperfeiçoariam a implementação da Política Nacional de Transportes, no que diz respeito à aviação civil, com ganhos de eficiência, eficácia e efetividade. Mas, para além disso e especialmente, preveniria o desperdício direto e imediato de recursos públicos.¹³⁷

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento da presente pesquisa é o de que a ideia de predominância da técnica em face da política e o conseqüente esforço de insulamento das agências causaram reflexos no funcionamento da Administração Pública.

Em primeiro lugar, confirmou-se a existência de maior capacidade das agências reguladoras em face dos ministérios supervisores. Em segundo lugar, identificou-se a ocorrência de falhas de rede, de coordenação e de interação. Essas constatações, em conjunto, indicam como o Estado brasileiro apostou nas agências reguladoras e no seu insulamento em relação ao restante da Administração Pública (ou seja, na ideia de separabilidade entre agências técnicas e poder político) – e essa escolha trouxe conseqüências.

Por serem deveras complexas e envolverem diversos atores e múltiplos interesses, as políticas públicas do setor de infraestrutura demandam soluções que vão além do mero fortalecimento e reforço da autonomia das agências reguladoras, como sugere o discurso da separação entre técnica e política.

Ao contrário, as conclusões da pesquisa podem indicar que o aprimoramento das capacidades da administração direta (em vez de se reforçar a aposta no

¹³⁷ A título de reforço a essa conclusão, pode-se tomar como exemplo os bons resultados apresentados pelo Programa de Parceria de Investimentos (PPI), que pode ser considerado uma instância de governança e coordenação. Conforme explicitado em estudo realizado pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB): “O PPI criou uma instância intragovernamental que permitiu melhorar as conexões entre órgãos públicos intervenientes em projetos de concessão, melhorou o diálogo com o setor privado, deu mais previsibilidade na condução dos processos preparatórios e forneceu aos investidores uma perspectiva mais realista dos projetos públicos ofertados pelo governo federal.” ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. Agenda de propostas para a infraestrutura para 2018. ABDIB, 2018. p. 25. (Disponível em: <<https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Agenda-de-propostas-da-infraestrutura-2018.pdf>>.) Acesso em: 20 de fevereiro 2019.

aprimoramento unilateral das agências) e a instituição de mecanismos de coordenação e de interação entre agências e ministérios (em vez de se aprofundarem as barreiras de isolamento) também podem ser partes importantes da solução do problema. Contudo, tendem a ser inadequadamente compreendidas como “retrocesso” ou “politização de decisões que *deveriam ser meramente técnicas*”.

O primeiro passo, portanto, seria superar uma cultura de tecnicismo e excessiva valorização da concepção de destacamento das agências em face do restante da Administração Pública.

Uma sugestão de novos campos para pesquisa nessa temática é o mapeamento dos instrumentos existentes para viabilizar a interação entre agências e outras entidades integrantes da Administração Pública, bem como dos resultados produzidos por esse relacionamento.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Kelvia. Visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: Proença, Jadir Dias. et al. (org.). Desafios da regulação no Brasil.– Brasília: ENAP, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Supervisão Ministerial das Agências Reguladoras: Limites, Possibilidades e o Parecer AGU nº AC-051. Revista de Direito Administrativo, v. 245, p. 237-262, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. Agenda de propostas para a infraestrutura para 2018. ABDIB, 2018. p. 25. (Disponível em: <<https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Agenda-de-propostas-da-infraestrutura-2018.pdf>>.) Acesso em: 20 de fevereiro 2019.

AZUMENDI, Sebastian Lopez. Governança das agências reguladoras federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas. 2016.

BARGANHA para salvar Temer inclui aeroporto da Pampulha. Jornal O Tempo. 21 de outubro 2017. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/barganha-para-salvar-temer-inclui-aeroporto-da-pampulha-1.1533809>>. Acesso em 14 de dezembro 2018.

BRASIL precisa de investimentos em infraestrutura para retomar o crescimento. Jornal do Comércio. Porto Alegre, 25 maio. 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/05/especiais/dia_da_industria_

2018/627826-brasil-precisa-de-investimentos-em-infraestrutura-para-retomar-o-crescimento.html. Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL, Presidente. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Decisão 49, de 17 de março de 2010. Declara a nulidade da Portaria nº 993, de 27 de setembro de 2007.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Decisão 75, de 18 de maio de 2017. Defere parcialmente pedido de isenção temporária de cumprimento dos requisitos de que tratam os parágrafos 154.207(c)(2) e 154.207(d) do RBAC nº 154 no Aeroporto de Pampulha - Carlos Drummond de Andrade - SBBH.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Planejamento estratégico: plano estratégico. Brasília, 2014.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Portaria 993, de 17 de setembro de 2007. Estabelece critérios de utilização dos aeroportos situados nas Áreas de Controle Terminal (TMA) de Belo Horizonte.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Conselho de Aviação Civil. Resolução 1, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre as condições de operação do aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha- MG - Carlos Drummond de Andrade (SBBH).

BRASIL. Conselho de Aviação Civil. Resolução 2, de 24 de outubro de 2017. Revoga a Resolução nº 1, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre as condições de operação do Aeroporto de Belo Horizonte/ Pampulha-MG - Carlos Drummond de Andrade (SBBH).

BRASIL. Decreto 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mar. 2007.

BRASIL. Decreto 8.872, de 10 de outubro de 2016. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2016.

BRASIL. Decreto 9.000, de 8 de março de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, remaneja cargos em comissão e

substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e altera os Decretos nº 3.564, de 17 de agosto de 2000; nº 4.122 e nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002; nº 5.731, de 20 de março de 2006; nº 7.554, de 15 de agosto de 2011; e nº 7.860 e nº 7.861, de 6 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 mar. 2017.

BRASIL. Decreto 9.180, de 24 de outubro de 2017. Dispõe sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário no Programa Nacional de Desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 2017.

BRASIL. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura: Achados e Recomendações – Relatório de Pesquisa. IPEA, 2016.

BRASIL. Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2005.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais. Brasília: MTPA, 2018.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Política Nacional de Transportes: Livro de Estado. Brasília: MTPA, 2018.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Portaria 376, de 11 de maio de 2017. Atribui à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) a exploração do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha- MG - Carlos Drummond de Andrade(SBBH), localizado no município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Portaria 911, de 24 de outubro de 2017. Atribui à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) a exploração do Aeroporto de Belo Horizonte/Pampulha- MG - Carlos Drummond de Andrade (SBBH), localizado no município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 132/2018. Plenário. Referendo de cautelar e agravos em representação em face de Portaria emitida pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil acerca da operação do Aeroporto Carlos

Drummond de Andrade. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.261/2011. Plenário. Auditoria de natureza operacional sobre a governança regulatória no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura. Relator: José Jorge. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.462/2018. Plenário. Processo de desestatização para acompanhar a 5ª rodada de concessões aeroportuárias. Análise do primeiro estágio de que trata a Instrução Normativa TCU 27/1998. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 464/2019. Plenário. Representação contra a Portaria MTPA 911/2017, cujo efeito prático foi revogar a Portaria MTPA 376/2017 e reestabelecer a possibilidade de voos regulares domésticos, sem restrições, no Aeroporto Carlos Drummond de Andrade (Aeroporto da Pampulha – SBBH), em Belo Horizonte/MG. Análise das oitivas da Infraero, Anac e MTPA. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 537/2018. Plenário. Representação de unidade técnica do TCU acerca de possíveis irregularidades, ocorridas na Infraero, relacionadas a edital para execução de serviços de reforma do Aeroporto de Aracaju - Santa Maria - SBAR. Relator: Augusto Sherman. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 588/2018. Plenário. Levantamento realizado em 581 órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, em 2017, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação de governança pública e gestão de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoas e resultados. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União. Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional. Brasília, 2018. p. 4. (Disponível em <<<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>>>). Acesso em 15 de dezembro 2018.

CASTRO, Cármem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; e PINTO, Luciana Moraes raso Sardinha (orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena: EdUEMG, 2015, volume 2.

CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional/n.19. Brasília : Ipea, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; e PIRES, Roberto Rocha C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional/n.19. Brasília : Ipea, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Qualidade regulatória: como o Brasil pode fazer melhor. Brasília: CNI, 2014.

COSTA, Abimael de Jesus Barros; e FARRANHA, Ana Claudia. Os burocratas e a reforma do Estado brasileiro na área de infraestrutura: governança e desafios institucionais. In: PEPINO DE PAULA, Jean Marlo et al. Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. – Brasília: Enap e Ipea, 2017.

CUNHA, Bruno Queiroz. (Re) contextualizando a governança regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional/n.19. Brasília : Ipea, 2018.

CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. Cadernos EBAPE. BR, v. 1, n. 1, p. 473-485, 2016.

CUNHA, Bruno Queiroz. As Agências Reguladoras Brasileiras e seu Hibridismo Burocrático. In: PIRES, Roberto et al. (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas.- Brasília : Ipea : Enap, 2018.

CUNHA, Bruno Queiroz. Os Regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

CUNHA, Bruno Queiroz; GOMIDE, Alexandre de Ávila; KARAM, Ricardo Antônio de Souza. Governança e Capacidade Regulatória: notas de pesquisa. 2016. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7680/1/BAPI_n10_governan%C3%A7a.pdf. Acesso em 9 de dezembro de 2017.

FERNANDES, Ciro Campos Christo et al. Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. 2017.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine (org.). Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro : Ipea, 2018.

FIANI, Ronaldo. Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico. Elsevier Brasil, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Políticas Públicas de Gestão e Coordenação Intra-governamental. ANPAD, Vitória, v. 28, 2010.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; e PEREIRA, Ana Karine. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro : Ipea, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

GONÇALVES, Leonardo Gomes Ribeiro. Mecanismos de governança da interação entre as agências reguladoras e outros entes e órgãos da Administração Pública no processo regulatório. In: GUERRA, Sérgio et al. Processo administrativo nas agências reguladoras: uma proposta de disciplina legislativa. Rio de Janeiro: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

HOLLANDA, Pedro Paulo Teófilo Magalhães de; e ALVES, Pedro Assumpção. Necessidades de capacitação dos servidores da área de infraestrutura: desafios e perspectivas para criação de capacidades estatais. In: PEPINO DE PAULA, Jean Marlo et al. (org.). Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. – Brasília: Enap e Ipea, 2017.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. Desafios da regulação no Brasil. Brasília: ENAP, p. 17-37, 2009.

LOHBAUER, Rosane Menezes; e BARATA, Rodrigo. INFRADebate: Mineração na contramão da regulação. Agência Infra. 1 mar. 2019. Disponível em: <http://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-mineracao-na-contramao-da-regulacao/>. Acesso em 15 de março de 2019.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

MACHADO, Viviane. Aeroporto de Vitória leva 16 anos para ficar pronto, custando mais que o dobro. Portal G1. 29 de março 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/novo-aeroporto-de-vitoria-e-inaugurado-depois-de-16-anos-de-longa-espera.ghtml>>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

MARTINS, Humberto Falcão. Governança para Resultados. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional/n.19. Brasília : Ipea, 2018.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. Tese de Doutorado.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.

MUELLER, Bernardo. Instituições e salvaguardas no sistema regulatório brasileiro. Regulação e Agências Reguladoras. p. 107, 2009.

NESTER, Alexandre Wagner. O PRO-REG e a autonomia das agências reguladoras. Migalhas. 6 junho. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI40286,11049-O+PROREG+e+a+autonomia+das+agencias+ reguladoras>. Acesso em 15 de março de 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Forense, 2015.

OLIVER, Williamson. The economic institutions of capitalism. Antitrust Bulletin, 1985.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Paris, 2012.

PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva; LANCIERI, Filippo Maria; ADAMI, Mateus Piva. O diálogo institucional das Agências Reguladoras com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: uma proposta de sistematização. In: ROSILHO, André; e SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; e GOMIDE, Alexandre. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional/n.19. Brasília : Ipea, 2018.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, p. 125-159, 2009.

SCHRANK, Andrew; WHITFORD, Josh. The anatomy of network failure. Sociological Theory, v. 29, n. 3, p. 151-177, 2011.

VELLOSO, Raul. et al. Equacionar a previdência pública e a Infraestrutura é a saída. Rio de Janeiro: XXX Fórum Nacional, maio de 2018.

WILLIAMSON, Oliver E. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975.