

ANÁLISE DE DESEMPENHO EM CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA

Enilson Medeiros dos Santos

Departamento de Engenharia Civil
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Joaquim José Guilherme de Aragão

Marianne Trindade Câmara

Eugênio José Saraiva Câmara Costa

Daniel Rodrigues Aldigueri

Yaeko Yamashita

Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes - CEFTRU
Universidade de Brasília - UnB

RESUMO

A questão relacionada com a manutenção da competitividade do concessionário ao longo do período contratual da concessão é analisada neste artigo. Propõe-se uma interpretação econômica em que o desempenho passa a ser uma variável regulatória, diferenciando-se a análise de desempenho da fiscalização das obrigações contratuais. Um exame do quadro da concessão de rodovias no Brasil aponta que os contratos brasileiros apresentam poucas características de regulação de desempenho, enfocando a supervisão e controle do produto como instrumento de avaliação da efetividade da concessão.

ABSTRACT

Maintaining the competitive character of road franchising or concession during contractual period is a question usually posed and discussed in regulatory literature. Here, it is proposed an economic understanding of contract rules in a sense that performance comes to be a regulatory variable. So, performance analysis and monitoring is a sort of public activity that is deeply different of mere supervision and control of contractual obligations. A brief examination of Brazilian road concession practice reveals that road concession contracting does not apply the performance regulation strategy, and that the emphasis is put on controlling and monitoring the contract clauses on engineering matters.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar uma reflexão, de caráter preliminar, sobre o papel da análise de desempenho – enquanto elemento de gestão contratual – no âmbito das concessões de rodovias ao setor privado. Busca ainda abordar especificamente o tema na perspectiva da política concessionária posta em prática no Brasil e das condições sócio-econômicas que subjazem à implementação dessa política.

Nesse sentido, o documento está estruturado de forma a destacar, na seção 2, o significado da análise de desempenho no âmbito teórico-conceitual das concessões de serviços públicos de provisão de infra-estruturas ao setor privado, com base nos fundamentos da economia da regulação de infra-estruturas. Essa incursão teórica vai permitir que se estabeleça uma estrita diferenciação entre análise de desempenho e fiscalização do cumprimento de obrigações contratuais assumidas pelo concessionário, importante para que se compreenda o lugar da análise de desempenho no processo de gestão contratual de concessões, no caso, rodoviárias.

Isso feito, são elencados na seção 3, de forma sintética, os elementos centrais para a formulação de uma política de desempenho em contratos de concessão rodoviária, nos casos geral e brasileiro, ao tempo em que traz à luz os pontos mais cruciais dessa definição de política. Com base nessa abordagem, conclui-se pela necessidade de incorporar efetivamente

a monitoração e a análise de desempenho na gestão de contratos de concessão rodoviária no Brasil.

A seção 4 discute em que medida os atuais contratos de concessão rodoviária gerenciados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT incorporam padrões e diretrizes regulatórias que permitam o efetivo exercício do monitoramento e da análise de desempenho das concessionárias. A estratégia metodológica para tal verificação se ancora em análise preliminar dos textos contratuais referentes às concessões rodoviárias e dos Programas de Exploração anexos aos contratos, *vis-à-vis* as definições conceituais trazidas à tona nas seções anteriores.

Na seção 5, busca-se estipular, na forma de diretrizes preliminares para uma política de desempenho e com base na análise da situação contratual ora vigente, uma proposição tipológica de padrões e métodos de avaliação de desempenho para as concessões rodoviárias. Por fim, na seção 6, são destacadas as considerações finais a respeito da análise realizada.

2. SIGNIFICAÇÃO DA ANÁLISE DE DESEMPENHO EM CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA

A provisão de infra-estruturas de transporte, assim como em outros setores – como energia e telecomunicações, por exemplo – tem experimentado mudanças substanciais nos últimos 25 a 30 anos, em todo o mundo. Ao longo da maior parte do século XX foi o Estado que assumiu as funções de provedor de serviços infra-estruturais. No entanto, a crise fiscal, econômica e institucional que se abateu sobre as estruturas estatais das nações do Ocidente, a partir dos anos 1960, tornou a apontar a participação privada na provisão de infra-estruturas como uma alternativa concreta para garantir as bases de sustentação de um novo ciclo de desenvolvimento econômico no terceiro século do capitalismo (Santos, 2000).

No âmbito desse movimento de reforma, passou a prevalecer nas decisões de política governamental, no que se refere à provisão de infra-estruturas técnicas, entre as quais as de transporte, o papel regulador do Estado. Essa função de regulação dos processos de mercado veio substituir, não totalmente, mas pelo menos significativamente, as iniciativas estritamente públicas que tinham hegemonizado a produção de infra-estruturas por quase um século (Kessides, 2004).

No Brasil, essas mudanças são ainda mais notáveis, na medida em que desde o Estado Novo a União assumiu francamente o papel de desenvolver a infra-estrutura básica e manteve essa linha de atuação política praticamente inalterada em sua essência, apesar das mudanças sucessivas de orientação político-ideológica pelas quais o país passou entre os anos de 1930 e 1980.

Na medida em que o êxito inicial das experiências mundiais de privatização nos anos 1970 firmou-se como uma tendência na pauta dos organismos multilaterais de financiamento ao desenvolvimento (Newberry, 2002), sua apropriação para países como o Brasil, fortemente dependentes do capital externo, se deu de forma acelerada. Dessa feita, não houve delineamento – ou tempo para a maturação – de uma estratégia eficaz de capacitação de recursos humanos e de transformação das culturas capaz de preparar as instituições públicas para as novas necessidades e tendências da sociedade (Aragão et al., 2004).

Com efeito, a participação privada na provisão de infra-estruturas públicas requer que o Poder Público assuma novas funções, diferentes das que exerce quando ele mesmo as provê diretamente. Essas novas funções emergem da necessidade de regular o monopolista com respeito a preços, quantidade e qualidade dos serviços, haja vista que as infra-estruturas de transporte apresentam características de monopólio natural e não estão sujeitas ao conceito baumoliano de mercados contestáveis (em decorrência dos altos custos de entrada e longos prazos de maturação dos investimentos: ver, p. ex., Quinet, 1998).

A abordagem clássica da teoria da regulação supõe que os efeitos benéficos esperados na livre concorrência podem ser alcançados por mercados monopolistas a partir de um processo de competição para entrar no mercado. O formato desse processo é usualmente baseado na solução de Demsetz: um leilão (nos termos da legislação brasileira, processo licitatório) em que potenciais operadores da infra-estrutura disputam o direito de operá-la em regime de exclusividade, garantindo-se ao ganhador do leilão certas condições objetivas para essa exclusividade em um prazo contratual pré-definido (Gómez-Ibáñez, 2003).

Observe-se que o entendimento da solução de Demsetz tem sido normalmente intermediado pela discussão acerca da competição entre modos diferentes de transporte. Dessa forma, tem-se que, quanto mais densa for a rede multimodal de infra-estruturas com potencial de competição, menores seriam as condições objetivas do monopolista exercer seu poder de mercado em detrimento dos usuários e, portanto, maiores seriam as possibilidades de que o mercado se auto-regulasse (Shy, 2001).

Ora, se o significado essencial da regulação econômica praticada pelo Estado é o de emular as condições de um mercado competitivo para alcançar os benefícios da concorrência, em termos de bem-estar social, a estratégia regulatória deveria ser desenhada em função da intensidade de competição, intramodal ou intermodal, que se deseja que exista em cada caso. Assim, o exercício da regulação pública necessitaria estar definido com base na construção da competitividade ou da pressão competitiva por parte do provedor de infra-estrutura.

Essa leitura do problema do regulador aponta, então, para dois distintos momentos de construção da competitividade. O primeiro se dá durante processo de licitação, o qual deverá ter como objetivo a ampliação do número potencial de proponentes qualificados e evitar que operadores de infra-estruturas competidoras se articulem e terminem por reduzir a competição *no* mercado, caso venham a vencer a licitação.

O segundo momento de exercício da regulamentação pró-competitiva se apresenta no curso do contrato de delegação. Isso porque, em sendo os prazos contratuais longos e o ambiente pós-licitação pouco competitivo, o que reduz as condições efetivas de autoregulação, se faz necessário estabelecer uma forma de pressão competitiva sobre o operador em exclusividade (Coelli et al., 2003). É nesse sentido que, além da conhecida regulação do trinômio preço-quantidade-qualidade dos serviços, vai surgir o interesse pela regulação do desempenho do operador da infra-estrutura.

É importante ressaltar, para efeitos de garantir a consistência da análise aqui realizada, que as conclusões a que se chega neste trabalho são independentes do *design* efetivo do processo licitatório, apenas requerendo-se que seu caráter natural de competitividade seja assegurado. Assim, o uso de novas modalidades de licitação em rodovias (ver, por exemplo, Nombela e de

Rus, 2004) não elude a necessidade de um monitoramento do desempenho do concessionário, e inclusive podem vir a aumentar a necessidade desse monitoramento, como é o caso de modalidades de concessão sem prazo determinado, vencendo-se o contrato quando o seu desenvolvimento preencheu alguma condição pré-determinada (como o alcance de uma taxa almejada de retorno ou de um valor mínimo de receita atualizada).

A regulação de desempenho, portanto, pode ser entendida como uma dimensão da atividade regulatória estatal. O principal objetivo desse tipo de regulação é, por meio da indução ou incentivo à competitividade, fazer com que o operador se empenhe em ser inovador e eficiente, além de partilhar com o público usuário os ganhos de produtividade, tal como uma situação de mercado competitivo.

Decorre desse entendimento a necessidade de diferenciar a regulação e monitoração de desempenho e a fiscalização do cumprimento de obrigações contratuais. Essa diferenciação, entretanto, não é trivial, até porque as mesmas variáveis podem ser utilizadas em uma e outra. Para maior clareza na distinção, pode ser interessante calcá-la nas diferentes finalidades e possibilidades de um e de outro conceito.

Enquanto a fiscalização de cumprimento de obrigações contratuais está direcionada mais de perto para garantir que determinadas características do *produto* sigam as prescrições contratuais, a monitoração de desempenho se volta diretamente para a verificação da medida em que os *resultados e objetivos* perseguidos com o contrato estão sendo alcançados. Por exemplo, enquanto a fiscalização de cumprimento de obrigações contratuais privilegiará, em concessões de rodovias, as características da pavimentação (coeficiente de atrito acima de um valor mínimo), a monitoração de desempenho se deterá em variáveis de resultado (como número de acidentes por milhão de veículos x km).

Assim, pode-se alicerçar a fiscalização em parâmetros de engenharia rodoviária definidores do *produto*. Já a análise de desempenho focará parâmetros de serviço prestado ao usuário da rodovia, logo, parâmetros de *resultados*. Obviamente, haverá momentos de aproximação entre os dois conjuntos de parâmetros, principalmente quando a prática da fiscalização contratual estiver já previamente orientada para parâmetros tais como níveis de serviço ou tempos perdidos em praças de pedágio, os quais, em que pese serem parâmetros de *resultado*, são diretamente utilizados para dimensionamento de capacidade de atendimento, seja da seção ou trecho rodoviário, seja da praça de arrecadação.

Um segundo elemento diferenciador pode ser encontrado na forma usual com que os parâmetros de fiscalização e os parâmetros de desempenho são apresentados. Normalmente, no primeiro caso, interessa tão somente que o parâmetro em questão supere um valor mínimo ou não atinja um valor máximo. A explicação implícita para tanto é que não valeria a pena, técnica ou economicamente, aumentar a distância entre o valor obtido para o parâmetro e o valor de referência em termos da qualidade do produto oferecido, sendo indiferente para o Poder Concedente em que situação se encontre o parâmetro, desde que superado o padrão quantitativo prescrito. Por outra parte, a situação é análoga para situações em que o padrão prescrito não é alcançado: não interessa a que distância ficou o concessionário de atender a exigência contratual com respeito ao parâmetro, ele se encontra inadimplente naquele item e deverá submeter-se às penalidades previstas.

Já no caso da monitoração de desempenho, o usual e desejável é que se estimule e incentive o concessionário a não apenas atingir um padrão de *performance*, mas sim ir além dele. A monitoração reconhecerá o esforço do concessionário para não apenas ser *bom* mas para ser *melhor*, definindo-se o incentivo de forma variável em respeito à distância entre o valor obtido para o parâmetro e o valor de referência especificado (Coelli et al., 2003). Da mesma forma, a penalização também incidirá diferenciadamente em função de quão defasado ficou o resultado obtido com respeito àquele valor proposto como padrão.

3. IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DE DESEMPENHO PARA AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NACIONAIS

Na seção anterior foi apresentado, de maneira breve, um embasamento teórico-conceitual com função de consolidar um entendimento da relevância da monitoração de desempenho para o alcance dos objetivos de uma política de concessão de rodovias ao setor privado. Nesta seção, busca-se aprofundar essa discussão para o caso nacional, de modo a levar em conta elementos singulares e especificidades que o país apresenta e que possam enfatizar ou reduzir aquela relevância da monitoração de desempenho, já demonstrada no plano teórico (sobre a questão das infra-estruturas concedidas ao setor privado no mundo em desenvolvimento, ver Harris, 2003).

No caso do Brasil, os prazos contratuais são relativamente longos, embora não difiram substancialmente da experiência internacional. Já se apontou anteriormente que esses prazos reduzem as pressões competitivas durante a execução dos contratos de concessão. É nesse contexto que o monitoramento e a análise de desempenho têm um papel a cumprir no comportamento competitivo do concessionário, instando-o à busca de inovações e à manutenção e melhoria permanente da qualidade de serviço. Além disso, pode – no limite – exercer sobre o Concessionário uma ameaça de suspensão de contrato, em resposta ao mau desempenho persistente.

Essa questão, que não é apenas nacional, vai se agravar em função da especificidade brasileira de contar com reduzido número de potenciais concessionários. Destaque-se que quanto mais complexo o contrato, menor o número de competidores. Esse fato, além de tornar o ambiente mais suscetível à formação de coalizões, limita a possibilidade de formação de um mercado competitivo (Orrico Filho et al., 1996).

Outra característica importante da situação no Brasil é a ausência de pressão competitiva exercida por rotas rodoviárias alternativas, sejam elas pedagiadas ou não. De um lado, uma característica do arcabouço legal nacional corresponde a não-obrigatoriedade de que haja alternativa de rota livre de pedágio entre dois pontos do território. Por outra parte, a relativamente baixa densidade da malha rodoviária nacional (ressalte-se que este trabalho não trata de malhas em áreas metropolitanas) ainda persiste em quase todo o território. Assim, no caso nacional, as concessões rodoviárias se estabelecem quase em regime de exclusividade pela inexistência de competição intramodal. Nesse caso, a análise de desempenho é requerida compulsoriamente, de modo a efetivamente instar o concessionário a prover o serviço em níveis superiores de qualidade.

Assim, cresce em importância a pressão competitiva a ser gerada pela política e pela regulação do desempenho no decorrer do contrato. A monitoração de desempenho pode, também, vir a ser utilizada para *certificar* formalmente a qualidade do concessionário,

oferecendo maiores garantias ao Poder Concedente de que, mesmo que haja baixo número de ofertantes, haja algum nível de competição qualificada. Ademais, tal monitoração tem um papel demonstrativo que pode ser aproveitado por concessionários, Poder Concedente e regulador, com vistas a futuros projetos e renegociações contratuais.

Com respeito à ameaça de competição intermodal, esta pode ser tratada no Brasil como significativa, embora esteja razoavelmente limitada no que concerne ao conjunto das infra-estruturas existentes. Isso é especialmente válido para rotas rodoviárias pedagiadas, sejam de tutela federal ou estadual, que disputam o transporte de cargas com rotas ferroviárias ou hidroviárias concorrentes, ao menos parcialmente.

Também em certos pares origem-destino, o transporte aeroviário de passageiros já aparece como uma alternativa real – em função dos preços praticados pelas empresas aéreas regionais. Por fim, cumpre afirmar que há um fator adicional que joga em favor da rodovia nas decisões de viagem: o efeito rede, ou seja, o fato de que, enquanto o uso de ferrovias, hidrovias ou aerovias implica em pagamento de fretes ou tarifas em toda a rede, na malha rodoviária tal pagamento só ocorre nos trechos pedagiados – nem sempre correspondes a 100% da rota.

Dessa forma, embora haja que considerar a necessidade de examinar a questão da competição intermodal trecho-a-trecho, pode-se afirmar de maneira geral que a distribuição modal dos deslocamentos de passageiros e cargas a média e longa distância no país ainda privilegia fortemente o modo rodoviário, de maneira que é importante introduzir nas concessões a pressão competitiva – positiva e saudável –, por maior desempenho.

Essa discussão é particularmente importante nesse momento em que duas tendências convergem para ampliar o fluxo veicular em rodovias. Por uma parte, restam poucas dúvidas quanto ao incremento das taxas de motorização no país, em particular da frota de veículos de passageiros. De outra, registra-se desde os anos de 1990 um processo de desconcentração da população e da economia nacional, dando maior destaque para as cidades médias e espaços territoriais interiores (ver Andrade e Serra, 2001).

Ora, considerando que a rede nacional de cidades se modifica no sentido de apresentar mais nós (cidades) relevantes do ponto de vista demográfico-econômico e que há uma tendência de aumento da disponibilidade de automóvel para as famílias, pode-se estimar que os fluxos veiculares rodoviários venham a crescer de forma sustentada. Mesmo o transporte rodoviário de cargas pode vir a se beneficiar dessas tendências, uma vez que se intensificarão a distribuição e o intercâmbio intraregional de mercadorias, em distâncias e volumes menores, o que representa uma situação mais adequada ao transporte por rodovias.

O problema é que essa tendência de expansão do tráfego rodoviário, ao mesmo tempo em que vai melhorar a atratividade de rodovias com vistas a concessão (ou mesmo a Parcerias Público-Privadas), vai requerer a contrapartida de uma maior qualificação dos serviços prestados pelas rodovias, concedidas ou não, sob pena de não se concretizar. Neste caso, a análise de desempenho pode atuar como elemento de sustentabilidade financeira do contrato e do programa geral de concessões rodoviárias.

Por fim, ao destacar a importância da regulação de desempenho nos contratos de concessão de rodovias no Brasil, não é possível omitir o fato de que a rede rodoviária nacional é de extrema

relevância para a economia do país, tanto no que se refere à dinâmica do mercado interior, quanto com vistas ao mercado externo.

Concluindo esta seção, pode-se afirmar que há razões suficientes para que a monitoração de desempenho, definida nos termos conceituais aqui usados, venha a incorporar-se ao instrumental do regulador de rodovias concedidas no Brasil. Saliente-se que o dispositivo legal básico do setor (a Lei Federal 8.987/95) vem ao encontro dessa proposição, no sentido de explicitar a necessidade de que haja avaliação do desempenho do concessionário e de que esse seja incentivado a melhorar permanentemente a produtividade e a qualidade dos serviços concedidos.

4. A ANÁLISE DE DESEMPENHO NAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

No que tange ao quadro atual das concessões rodoviárias, uma análise dos contratos pode mostrar que a natureza do tratamento dado à temática do desempenho se inclina a observar a qualidade das obras e serviços em uma perspectiva tipicamente fiscalizatória.

Considerando os contratos analisados, o conjunto de cláusulas contratuais concernentes ao tema aparece normalmente distribuído em cinco distintas seções, cujos títulos são:

- Da qualidade das obras e serviços;
- Dos direitos e obrigações do organismo regulador (ou gestor, conforme o caso);
- Dos casos de extinção;
- Das sanções administrativas;
- Da fiscalização da concessão.

Como regra geral, os contratos se referenciam diretamente a *critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros* definidores da qualidade das obras e serviços constantes nos Programas de Exploração. Além disso, fixam a necessidade de que se implante um sistema de gestão da qualidade em um prazo pré-determinado.

O estímulo ao aumento da qualidade dos serviços e o incremento da produtividade dos serviços prestados pela concessionária constitui incumbência do gestor público. Cabe também a este exercer atividade de fiscalização com objetivo de assegurar o cumprimento dos encargos previstos no Programa de Exploração, o que compreende também o **controle por resultados** com ênfase nas especificações, parâmetros e padrões de qualidade estabelecidos tanto nos Programas de Exploração quanto nas Normas Técnicas aplicáveis. Ainda se debita à fiscalização a tarefa de verificar a prestação de serviço adequado nas condições do contrato (o que também remonta ao Programa de Exploração).

No plano dos incentivos e penalidades, observa-se que os primeiros não são objeto de tratamento ou consideração, enquanto que as penalidades previstas são:

- decretação de caducidade, por serviço inadequado ou deficiente em função das definições do Programa de Exploração, ou ainda por perda pelo concessionário de condições econômicas técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

- multas moratórias referentes a falhas nos índices de serventia, permanência de buracos, fissuras superiores aos limites admissíveis e coeficientes de atrito inferior ao mínimo aceitável.

No que concerne ao Programa de Exploração, este corresponde a um documento consolidado no qual constam as obras e serviços a serem executados pela concessionária durante todo o prazo de concessão. De maneira geral, aborda os fatos problemáticos, soluções básicas, especificações, quantitativos e cronogramas físicos das atividades previstas. Todavia, esses documentos carecem, de maneira geral, de definição de parâmetros de desempenho, se considerada a visão abordada no presente estudo.

Embora sejam apresentados parâmetros tanto de produção quanto de resultado, os primeiros constituem a grande maioria dos parâmetros monitorados. Um acompanhamento contínuo desses parâmetros fornece um diagnóstico da *performance* da concessionária, no entanto, não apresentam a visão dos usuários, cuja percepção acerca das condições da rodovia é gerada através dos *resultados* da ação da concessionária, expressos principalmente por meio dos serviços ofertados.

Ressalte-se que a grande maioria dos contratos não apresenta uma sistemática de monitoração de desempenho, ao menos na forma da definição aqui dada a esse conceito, embora haja – inclusive com certos níveis consideráveis de detalhamento – a especificação de um processo funcional e sistemático de fiscalização da situação da rodovia.

É evidente que a forte tradição nacional de alta competência técnica na construção rodoviária foi significativa e decisiva para encaminhar a abordagem do tema do acompanhamento qualitativo dos contratos de concessão no sentido de enfatizar elementos de engenharia rodoviária (produto), ao invés de fazê-lo na direção do serviço prestado ao usuário (resultado).

A necessidade de garantir que a rodovia se encontra em condições técnicas satisfatórias pode se considerar formalmente atendida, e isso é importante para o êxito do programa de concessões junto ao usuário. Mas não se pode reduzir o serviço prestado ao usuário apenas aos elementos de engenharia rodoviária da concessão, menos ainda centrar a análise de desempenho somente no atendimento de padrões de qualidade pré-definidos. É preciso ir além de uma sistemática de fiscalização, por mais útil e bem montada que ela seja, com a finalidade de incorporar elementos regulatórios que traduzam uma estratégia de indução do concessionário ao permanente aperfeiçoamento do serviço (em todas as suas dimensões) e à busca de soluções inovadoras e mais eficientes.

5. ESTRATÉGIAS RELEVANTES EM ANÁLISE DE DESEMPENHO

Diante da intenção de introduzir o conceito de regulação de desempenho nos contratos de concessão rodoviária, que estratégias seriam fundamentais para que essa introdução venha a obter êxito? É essa a questão enfocada nesta seção, que pretende constituir-se em elemento preliminar para futuras discussões sobre o tema.

Nessa ótica, são trabalhadas seis dimensões estratégicas, a saber: presença do tema em editais e contratos; definição de variáveis e indicadores de avaliação; técnicas de *benchmarking*; métodos de valoração e pontuação; tipologia de penalizações e incentivos; e, finalmente, execução, utilização e financiamento do monitoramento de desempenho.

Na primeira dimensão, há que se ressaltar o fato de a própria Lei Federal 8.987/95 tratar explicitamente a temática do desempenho e de sua análise. Assim, não constituiria novidade a inserção da regulação de desempenho em editais e contratos no âmbito do Programa de Concessões Rodoviárias do país. Uma aproximação ao conceito de regulação de desempenho vai indicar a necessidade de definir seus pontos centrais como sendo: padrão mínimo de desempenho almejado; meios pelos quais será monitorado e medido o desempenho; e, conseqüências, para o concessionário, de desempenhos abaixo e acima do requerido.

A segunda dimensão, qual seja a definição de variáveis e indicadores de avaliação, deve ser tratada a partir da aceitação de que as variáveis de controle de desempenho não devem estar orientadas a insumos ou a produtos, mas sim a resultados. Isso significa aproximar a monitoração de desempenho da perspectiva da sociedade e do usuário, ao invés de acercá-la à visão tradicional do organismo público responsável pelas rodovias.

Com uma preocupação referente à operacionalização da sistemática de monitoração de desempenho, as variáveis de controle deverão ser definidas de forma a facilitar sua quantificação. Devem ser também mensuráveis sem possibilidade de contestação ao ato, método ou forma de medição, e devem apresentar baixo custo de levantamento ou apuração em campo. Os indicadores de avaliação referidos a cada variável devem ter formulação simples, sendo que todo o sistema variáveis/mensuração/indicadores deve estar perfeita e completamente definido nas peças do processo licitatório (editais e anexos) e no contrato.

Uma vez definidas as variáveis de controle, sua forma de medição e de valoração (indicadores), a análise de desempenho requer a fixação de valores de referência para os indicadores, de modo que se possa efetivamente comparar o desempenho medido com o desempenho almejado. A questão agora é a de fixar os *benchmarkings* do processo de avaliação de desempenho, para o que se pode recorrer a duas técnicas distintas, quais sejam as de *benchmarking exógeno* e de *benchmarking endógeno*, com referência à origem da informação que deverá gerar o parâmetro de comparação.

Um *benchmarking* exógeno parte de informação externa ao conjunto de contratos, podendo até se referir a situações referenciais simuladas ou idealizadas. Já um *benchmarking* endógeno leva em conta situações de referência mais próximas à do contrato em tela. Normalmente poderia ser considerado tomar por referência uma condição limite de qualidade entre os contratos que o próprio gestor público conhece de perto.

Ambas as soluções apresentam prós e contras: valores de referência *ad hoc* podem ser inalcançáveis na prática pelos contratos que estão sendo monitorados, ou mesmo que sejam alcançáveis, podem exigir um grande esforço técnico-financeiro para sua consecução. Nesse segundo caso, talvez seja preferível para o concessionário sofrer a penalidade respectiva do que investir muitos recursos para atingir o padrão requerido. Por outro lado, *benchmarkings* endógenos podem ser baixos em função de a maioria dos contratos de conhecimento do gestor público poder apresentar baixo desempenho no que concerne àquela variável.

A próxima dimensão a considerar é a dos métodos de pontuação do desempenho. Esses métodos, consolidados teoricamente na rica literatura internacional sobre avaliação multicriterial, são em geral de duas naturezas.

A mais simples solução é a da soma linear compensatória, ou seja, um indicador geral de desempenho que possa ser obtido de médias ponderadas sobre os indicadores parciais. Esse método tradicional e bem conhecido requer a difícil definição de pesos relativos ou *trade-offs* que relacionam os indicadores parciais entre si, definindo em quanto um é mais importante que o outro.

Uma solução mais recomendada na literatura recente é a técnica de acumulação de pontos, em uso no Brasil, por exemplo, no processo de avaliação permanente dos condutores de veículos. Aqui, pontos negativos são atribuídos a desempenhos em déficit relativo ao valor de referência de cada indicador, da mesma forma que desempenhos superiores ao esperado são motivos de atribuição de pontos positivos. A compensação entre pontos negativos e positivos pode ser considerada, mas de forma explícita.

Apesar do método de soma linear compensatório permitir o acompanhamento e a valoração dos desempenhos em cada indicador ao longo do tempo, a simplicidade e a facilidade de compreensão pode tornar a segunda alternativa mais vantajosa, mesmo que a fixação da forma de contagem de pontos não exima esta técnica de fazer, de maneira implícita, uma avaliação de *trade-offs* entre os indicadores.

A quinta dimensão estratégica diz respeito às formas de penalização e incentivos. Em primeiro lugar, é fundamental que além da possibilidade de penalização, prática mais usual no mecanismo de concessão adotado no Brasil, também se considere a possibilidade de incentivo ou premiação.

Logicamente, as penalizações mais recorrentes nos casos de descumprimento das obrigações contratuais são a advertência e a multa. Essa última enseja maior ônus, principalmente financeiro, à concessionária. Todavia, não parece razoável que não haja um escalonamento entre a multa e a decretação de caducidade do contrato. Alternativas que podem ser trabalhadas são a redução de prazos contratuais, o aumento de exigências quanto a manutenção, até mesmo o incremento de exigências em termos de desempenho, entre outras, desde que sejam resolvidas as questões relativas à inserção desses elementos nos editais e contratos.

Da mesma forma, há também que se refletir sobre as possibilidades de criar incentivos aos desempenhos nitidamente superiores. No caso de parcerias público-privadas, em que a Lei Federal prevê a vinculação entre desempenho e valor de transferências públicas ao parceiro, parece mais fácil engenhar mecanismos hábeis de incentivo e penalização que se correlacionem, ou seja, desempenhos superiores são premiados e inferiores são penalizados “na mesma moeda”.

Mas, mesmo no caso de concessões no âmbito da Lei 8.987/95, seria possível vincular desempenhos superiores a premiações. Um exemplo simples é o de adotar um prazo contratual total de, por exemplo, 30 anos, mas que seja originalmente contratado por 20 anos com possibilidade de ampliação relacionada ao bom desempenho: um quinquênio adicionado por cada dez anos de constante e superior resultado na avaliação de desempenho.

Outras possibilidades a trabalhar são: reduções de exigências contratuais, emissão de certificações de qualidade que tenham significado junto a outros entes do Estado nacional (para pré-qualificação em licitações, por exemplo), ou mesmo no exterior, redução da quantidade de fiscalizações em campo etc.

Por fim, como última dimensão, tem-se a execução, utilização e financiamento do monitoramento de desempenho. Não há como o organismo público se omitir de assumir a responsabilidade do regulador. Afinal, é a partir do conceito de regulação do desempenho, como parte da regulação econômica do serviço público, que se chegam às formulações aqui exaradas. Então, o monitoramento e a análise de desempenho são claras atribuições do gestor do contrato de concessão, enquanto que a concepção do processo cabe ao formulador da regulação como um todo, uma vez que editais e minutas de contrato deverão prever todos os aspectos e fatores necessários.

Com respeito ao uso dos resultados da avaliação de desempenho, estes devem ser de utilização aberta em face de se tratarem de informação que conduzem a uma ação pública de penalização ou incentivo. Quanto ao financiamento da atividade, tem sido usual atribuir ao concessionário o ônus dessa conta. Essa alternativa parece correta, pois, em última análise, o concessionário recorrerá à receita tarifária para honrar esse compromisso previsto em Edital. Logo, não há porque considerar o financiamento público dessa atividade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de sintetizar as principais conclusões do estudo realizado, é importante salientar que este é de caráter preliminar. Assim sendo, não foi possível avançar elementos técnicos mais concretos no que respeita ao método de avaliação de desempenho em seus detalhes.

Entretanto, buscou-se aqui, por um lado, caracterizar a regulação de desempenho como uma fase fundamental do processo de regulação econômica de serviços públicos, no caso específico, de serviços de infraestrutura rodoviária. De outra parte, tentou-se fixar a análise de desempenho como fator de aperfeiçoamento das concessões existentes e da própria política de concessões rodoviárias traçada pelo Governo.

Uma outra conclusão que se estabelece é a necessidade de que os processos inerentes à regulação de desempenho devem ser pensados estrategicamente, e de forma vinculada aos processos regulatórios em sua inteira complexidade. Buscou-se, então, contribuir para essa discussão estratégica, por meio da sistematização dos elementos de decisão que constituem o eixo central que define a estrutura e o arcabouço da regulação de desempenho.

Por fim, acredita-se que este trabalho cumpre a função de iniciar uma reflexão sobre a importância da avaliação continuada de desempenho no atual momento da política de concessões de infraestrutura rodoviária no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Quinet, E. (1998) *Principes d'Économie des Transports*. Economica, Paris.
- Orrico Filho, R. ; J. Aragão ; A. Brasileiro; E. Santos (1996) *Ônibus Urbanos: regulamentação e mercados*. Linha Gráfica Editora, Brasília.
- Santos, E. (2000) *Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. Tese de Doutorado. PET/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

- Newberry, D. (2002) *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Aragão, J.; A. Brasileiro; O. Lima Neto; M. L. Maia; J. R. Marar; R. Orrico Filho; C. A. Rodrigues; E. Santos (2004) *Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional*. EDUFRRN, Natal-RN.
- Gómez-Ibáñez, J. (2003) *Regulating Infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Harvard University Press.
- Shy, O. (2001) *The Economics of Network Industries*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- Coelli, T.; A. Estache; S. Perelman; L. Trujillo (2003). *A Primer for Efficiency Measurement for Utilities and Transport Regulators*. The World Bank, Washington, DC.
- Harris, C. (2003) *The Beginning of the End or the End of the Beginning? A review of private participation in infrastructure in developing countries*. The World Bank, Washington, DC.
- Kessides, I. (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Oxford University Press.
- Nombela, G. e G. de Rus (2004) Flexible term contracts for road franchising. In *Transportation Research Part A*, vol. 38, p. 163-179.
- Andrade, T. e R. Serra (2001) O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In Andrade, T. e R. Serra (orgs) *Cidades Médias Brasileiras*, p. 129-170. Rio de Janeiro, IPEA.