

## INTRODUÇÃO

Esta introdução tem o objetivo de oferecer aos leitores um guia para a utilização dos casos didáticos apresentados neste livro. Os casos estão organizados por setores da infraestrutura (energia, saneamento, transportes e telecomunicações), embora, normalmente, as questões teóricas abordadas não sejam específicas a cada setor.

A metodologia de ensino por meio de casos requer alguns esclarecimentos para os professores não habituados com a técnica. Os casos são escritos de forma a ilustrar, de modo realista, determinados aspectos teóricos. Ao redigir o caso, os autores procuram concentrar em um ou dois protagonistas toda a dramaticidade das situações a que estão submetidos os decisores, mesmo que isso signifique certa perda de precisão histórica. Por essa razão, os casos frequentemente não são uma descrição fiel dos fatos, mas servem como ilustrações dos temas teóricos abordados nos cursos.

Os casos também não seguem alguns outros padrões de trabalhos acadêmicos. Por exemplo, as referências bibliográficas não são apresentadas junto ao texto. As citações de fontes e documentos procuram fazer uso apenas de documentos públicos, mas sua interpretação atende primordialmente aos propósitos didáticos. Quando se faz referência direta aos nomes das pessoas envolvidas nos casos, ou se obteve autorização para tal, ou as referências a elas decorrem de informações divulgadas na imprensa.

Os quinze casos desse livro foram escritos numa época em que se procurava intensamente transferir à iniciativa privada parte do esforço de investimento que costumava ser responsabilidade exclusiva do setor público. As grandes reformas estruturais pelas quais passou a economia brasileira nessa ocasião procuravam acomodar a lógica dos investimentos privados às características dos projetos de infraestrutura.

Nas primeiras tentativas do Brasil, essa acomodação nem sempre foi possível. Embora pudéssemos contar com a experiência de países que nos antecederam nesse processo, alguns fatores contribuíram para que o resultado ficasse aquém do desejado. Em primeiro lugar, a requerida adaptação à realidade brasileira frequentemente não alcançou seu objetivo porque as especificidades eram muitas. Em segundo lugar, nem sempre a mitigação dos riscos contida

no desenho da regulação e da licitação pôde efetivamente atrair e manter a iniciativa privada à frente das concessões. Houve também indevida interferência de grupos de interesse especial na formulação das regras e, algumas vezes, até mesmo o governo foi dúbio na sua intenção de construir agências regulatórias realmente independentes.

Os casos desse livro são extraordinários exatamente por permitirem a observação de como ocorreram, na prática brasileira, o desenho dos mecanismos da regulação e qual tem sido o desempenho dos nossos reguladores na missão de arbitragem dos conflitos em benefício do interesse público.

Como uma adequada mitigação dos riscos é uma condição *sine qua non* da viabilização dos projetos, os autores, de modo geral, procuraram explicitá-los em cada estudo de caso, associando-os às formas adotadas para seu controle. Frequentemente, o próprio modelo da licitação fez parte do controle. São quatro as unidades do livro: Energia, Saneamento, Transportes e Telecomunicações.

## Unidade I – Setor de Energia

A unidade de Energia contém seis casos sendo quatro sobre a reestruturação e privatização do setor elétrico e dois sobre a nova indústria do gás. Os dois primeiros sobre eletricidade abordam as dificuldades dos investimentos em geração, o terceiro, a regulação tarifária da distribuição, e o último, o novo modelo de licitação da transmissão. O primeiro caso do setor de gás trata da implementação da indústria no Brasil e o segundo das dificuldades envolvidas na mitigação dos riscos dos novos empreendimentos.

Casos	Título	Temas principais
Caso 1	A Usina Hidroelétrica Itumirim	Riscos no financiamento por projetos Risco ambiental
Caso 2	O Mercado Atacadista de Energia Brasileiro	Desenho institucional e governança do mercado atacadista
Caso 3	Primeira Revisão Tarifária da Light	Regulação por tetos de preços
Caso 4	Captação de Investimentos Privados para a Transmissão de Energia Elétrica no Brasil	Modelos de licitação
Caso 5	A Regulação de Gasodutos no Brasil: O Difícil Equilíbrio entre Competição e Desenvolvimento do Mercado	Livre acesso e desenvolvimento de mercados
Caso 6	Alocação de Riscos e Conflitos Contratuais em Projetos de Infraestrutura: A Usina Macaé	Alocação de riscos no financiamento por projetos

Com a reforma estrutural do setor elétrico pretendia-se desverticalizar a indústria e privatizar todos os segmentos, preservando-se o caráter coordenado da operação do sistema. A coordenação foi considerada necessária nesse sistema interligado de base hídrica porque preserva e virtualmente cria capacidade de produção.

A reforma envolveria também a introdução da competição no segmento de geração mediante a criação de um mercado atacadista. Inicialmente, distribuidoras e geradoras assinariam contratos bilaterais que vigorariam até 2002, quando os contratos seriam desfeitos a uma taxa de 25% ao ano. A compra e venda de eletricidade no mercado atacadista seria iniciada em 2003, atingindo o pleno funcionamento em 2006.

A privatização teve muito sucesso no segmento de distribuição. Uma parte relativamente pequena dos empreendimentos permaneceu sob o controle do setor público. No segmento de transmissão, pelo contrário, apesar dos novos investimentos passarem a ser feitos pela iniciativa privada, uma parte substancial dos ativos permaneceu estatal. Os novos investimentos privados vêm sendo viabilizados por um modelo de licitação com receita garantida.

O grande problema que permanece é a geração. Não apenas uma parte muito pequena dos ativos foi privatizada, como não tem sido possível viabilizar os novos investimentos nas proporções requeridas. Parte do atraso na articulação dos novos empreendimentos deveu-se ao fato de que o governo demorou muito para decidir que os empreendimentos existentes não seriam colocados à venda, pois os novos empreendimentos não teriam condições de concorrer com eles. Também o fato de que as novas usinas teriam custos necessariamente maiores do que o das usinas existentes introduziu um risco muito elevado para a competição em igualdade de condições no mercado atacadista.

O setor elétrico passou então por outra reforma em 2004. A energia gerada pelos novos empreendimentos passou a ser comercializada em leilões separados da energia existente, com preços mais elevados, que deveriam ter o efeito de atrair novos investimentos, o que não vem ocorrendo no ritmo necessário. Desses novos leilões participam não apenas projetos hidroelétricos mas também térmicos, principalmente usinas a gás.

As indústrias de eletricidade e gás vêm se tornando crescentemente imbricadas no Brasil. Desde o final da década de noventa, quando apareceram os primeiros sinais de insuficiência de energia elétrica de fonte hídrica, a incipiente indústria brasileira de gás natural vem sendo chamada a preencher

lacunas. Embora a decisão da construção do gasoduto Brasil-Bolívia tenha sido tomada de forma não diretamente relacionada à geração de energia elétrica, passou-se a depender crescentemente do gás importado da Bolívia para geração de energia elétrica.

Os casos da unidade de energia descrevem em maior profundidade algumas partes desse amplo processo de reformas cujo fim último é a transferência ao setor privado da responsabilidade pelos novos investimentos.

O caso 1, da *Usina Hidrelétrica de Itumirim*, licitada pela ANEEL em 1999, foi preparado por Antonio Gledson de Carvalho para discutir os objetivos conflitantes de diferentes agências do Estado. De um lado, a ANEEL procurava expandir a capacidade de geração, otimizando a utilização dos potenciais hídricos. De outro, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, agência de proteção ambiental, procurava preservar o meio ambiente.

Havia também conflito de competências entre duas agências de controle ambiental encarregadas da proteção do meio ambiente: a federal e a estadual. A licença ambiental para a usina fora inicialmente emitida pela agência estadual e posteriormente contestada pela agência federal em virtude da existência de um parque nacional próximo a área da barragem. O caso permite explorar as perspectivas dos diferentes atores no processo de construção de uma usina hidrelétrica e conduz à uma discussão sobre a dificuldade da comparação de custos e benefícios quando os benefícios são avaliados por uma agência governamental e os custos por outra.

As dificuldades de viabilizar novos investimentos em geração estão também ilustradas dentro de uma outra perspectiva no caso 2 – *O Mercado Atacadista de Energia Brasileiro*, preparado por Bernardo Mueller, André Rossi de Oliveira e Paulo Cesar Coutinho. Esse caso analisa a opção que fez o governo de promover uma ampla participação dos agentes do setor para definir as regras de funcionamento do mercado atacadista de energia que se pretendia implantar no Brasil. Essa ampla consulta acabou por conduzir à inoperância e à paralisia. O caso detalha as disputas entre geradores e distribuidores pela definição de regras que lhes fossem vantajosas e ilustra alguns problemas que terminaram por inviabilizar o mercado atacadista.

A experiência relativamente bem-sucedida de privatização do segmento de distribuição é ilustrada no caso 3, escrito por Francisco Anuatti Neto e Claudia de Rosa Peano, *Primeira Revisão Tarifária da Light*. A desvalorização

do Real em 1999, seguida pelo racionamento e pelas dificuldades encontradas na implantação do mercado atacadista deixaram as distribuidoras em situação muito fragilizada. O primeiro ciclo de revisões tarifárias periódicas iniciou-se num ambiente de instabilidade macroeconômica e de transição de governo. Entre 2003 e 2005 todas as distribuidoras passaram pelo processo de revisão tarifária periódica.

O método escolhido para redefinir a tarifa e o desempenho esperado para o próximo ciclo revisório foi o da Empresa de Referência. Por esse método, os custos operacionais e de capital de cada empresa individualmente são comparados aos custos equivalentes de uma empresa modelo construída pelo regulador. A implantação da metodologia deu lugar a muita discussão acerca das formas de cálculo e critérios de aplicação definidos pelo regulador. Várias sugestões de alteração no método e aumento na transparência dos procedimentos feitas pelos distribuidores foram acatadas pela ANEEL ao longo do processo revisional. Não obstante, ainda houve muitos questionamentos dos resultados das revisões quando foram finalmente divulgados.

O caso permite a discussão dos métodos e procedimentos empregados pelo regulador no processo de revisão tarifária periódica. Nesse caso, o índice de reposicionamento concedido em caráter preliminar foi de 4,15% e, após uma revisão no valor da base de remuneração, foi alterado para uma redução de 3,64%. O caso chama a atenção ainda para as dificuldades de cobertura do risco cambial numa economia instável de câmbio flutuante como a brasileira.

O último caso referente à eletricidade, *Captação de Investimentos Privados para a Transmissão de Energia Elétrica no Brasil*, foi escrito por Eduardo Franco Luzio e Carlos Eduardo Vicentini Mellis analisa um modelo bem-sucedido de leilões que vem permitindo um substancial incremento nos investimentos de transmissão. Essa experiência positiva contrasta vivamente com as dificuldades experimentadas no segmento de geração.

Também na transmissão, o racionamento de energia ofereceu estímulo importante para novos investimentos. A melhoria da rede básica potencializa os recursos hídricos porque permite ao sistema um ganho substancial de energia firme, dada a variação na vazão dos rios e no regime pluviométrico. Em 2001, três das cinco macro-regiões brasileiras entraram no racionamento (Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste), enquanto nas regiões Sul e Norte não houve problemas. Pelo contrário, houve excesso de água. Se houvesse maior disponibilidade da rede de transmissão, todos seriam beneficiados com um racionamento menos severo.

A ANEEL promoveu entre 1999 e 2006 leilões para adjudicar 61 lotes de linhas de transmissão, totalizando mais 20 mil quilômetros de extensão de linhas, que exigiram investimentos de mais de R\$ 14 bilhões. Desses leilões participaram empresas estatais, empresas privadas nacionais, estrangeiras e uma grande variedade de consórcios. Nesse caso, os autores focalizam não apenas o modelo de leilão, mas também, e principalmente, os diversos aspectos envolvidos na formação dos consórcios.

Esse caso é construído como um exercício de aplicação de conceitos de avaliação de investimento, tomando os parâmetros empregados pela ANEEL e pelo BNDES para concessão de financiamento. Os alunos são convidados a participar do leilão de uma linha de transmissão imaginária, a Linha Saramago. O caso permite discutir também a lógica de formação de consórcios, em que firmas de construção, firmas de engenharia, fornecedores de equipamentos e operadores de serviços de transmissão, entre outros, associam-se para disputar o leilão.

Os dois últimos casos do bloco de energia tratam do mercado de gás natural. Essa indústria, praticamente inexistente até o final dos anos noventa, vem sendo montada no Brasil de forma acelerada, com forte influência da necessidade de instalação de um parque de geração termoeleétrica.

O primeiro caso *A Regulação de Gasodutos no Brasil: O Difícil Equilíbrio entre Eompetição e Desenvolvimento do Mercado* aborda a construção do gasoduto entre o Brasil e a Bolívia, o chamado Gasbol, um projeto que custou cerca de US\$ 2 bilhões e que permitiu que o consumo de gás natural triplicasse em cinco anos, passando a ser a terceira fonte energética do País. Anteriormente, a produção brasileira de petróleo em águas profundas vinha inviabilizando o aproveitamento do gás associado.

O caso, escrito por Edmilson Moutinho dos Santos, focaliza o papel da Petrobrás como empresa estatal na construção do Gasbol. A construção do gasoduto foi viabilizada pelo patrocínio da Petrobrás, que garantiu inclusive demanda para o gás transportado, ainda que não houvesse usuários finais. A inexistência desses usuários finais nos primeiros anos da vida do projeto deixou ociosa parte da capacidade de transporte dos dutos.

A Petrobrás era também a produtora da maior parte dos combustíveis que competiam com o gás. Seu poder de controlar a oferta de gás causava receio de que o mercado tivesse seu desenvolvimento pautado pelas oportunidades de lucro da Petrobrás nos demais segmentos da indústria do petróleo. Crescentemente,

a reguladora ANP – Agência Nacional do Petróleo passou a discutir mudanças no aparato regulatório para introduzir mais competição para a Petrobras. Vislumbrava-se a oportunidade de moldar a indústria nascente do gás em bases diferentes do monopólio estatal, preponderante em outros segmentos da indústria do petróleo. Devido às características de monopólio natural, a promoção da competição deveria concentrar-se no estabelecimento de um regime de livre acesso no transporte.

O caso 5 discute essa oportunidade de estabelecer um modelo de real compartilhamento do gasoduto que surgiu em setembro de 2001, quando a British Gas pleiteou o direito de transporte firme no Gasbol, sendo atendida após o arbítrio da ANP. O caso explora as vantagens e desvantagens da implementação de uma regra de livre acesso ao gasoduto e deixa claro o íntimo relacionamento existente entre as indústrias de petróleo e gás.

A crise de oferta de energia elétrica e a relativa sobra do gás importado da Bolívia levaram o governo federal a conceber o PPT – Programa Prioritário de Termoeletricas, dando vários incentivos para investimentos em usinas a gás.

O último caso do segmento de energia, *Alocação de Riscos e Conflitos Contratuais em Projetos de Infraestrutura: A Usina Macaé*, discute a pressão exercida pelos parceiros privados da Petrobrás na construção de usinas a gás. Sabedores do excesso de oferta com que se defrontava a Petrobrás e da premência do governo brasileiro de resolver a questão da oferta de energia elétrica, investidores privados assumiram posições confortáveis no que diz respeito ao risco dos novos investimentos.

No caso em pauta, parceiros privados da Petrobrás optaram por construir usinas sem acordos prévios de venda da energia, na expectativa de atuar livremente no mercado atacadista de energia. Os riscos associados a esses projetos eram altos, porém os investidores esperavam ganhar muito mais que qualquer projeto com garantia de venda.

O caso 6, também escrito por Edmilson M. dos Santos em parceria com Denílson Ferreira e Maria D’Assunção Costa, discute os conflitos resultantes de uma inadequada alocação de riscos entre parceiros de um mesmo empreendimento. O projeto em tela é uma usina de 900 MW construída pela El Paso em parceria com a Petrobrás para cuja produção não houve demanda. A discussão desse caso permite abordar a divisão dos riscos entre os produtores de energia e seus fornecedores e também, com relativa profundidade, o papel das empresas estatais.

## Unidade II – Setor de Saneamento

A segunda unidade deste livro reúne os casos do setor de saneamento, sendo os três primeiros sobre concessões de água e esgoto e o último sobre lixo. O primeiro caso analisa uma concessão integral ao setor privado; o segundo uma concessão apenas da coleta e tratamento de esgotos; e o terceiro trata da modernização gerencial de uma empresa estatal. O caso sobre lixo discute os graves problemas inerentes à coleta de resíduos sólidos na região metropolitana de São Paulo.

Casos	Título	Temas principais
Caso 7	Concessão de Saneamento ao Setor Privado: Caso de um Balneário Brasileiro	Desenho de política tarifária Risco regulatório
Caso 8	A Concessão para o Tratamento de Esgotos em Ribeirão Preto – SP	Desenho de contratos de concessão
Caso 9	Empresa de Saneamento em São Paulo: Desafios de uma Empresa Estatal	Empresas privadas X Empresas estatais
Caso 10	Resíduos sólidos: Benefícios e Custos da Concessão Integral dos Serviços	Privatização Modelos de concessão Modelos de licitação

Nos anos setenta o governo federal brasileiro descentralizou para os Estados a tarefa de procurar universalizar o atendimento dos serviços de água e esgoto. Foram fundadas diversas empresas estatais de âmbito estadual para investir os vultosos recursos transferidos pelo governo federal para investimento no sistema. O poder de conceder era dos municípios, mas aqueles que não fizessem a concessão para as estatais estaduais não poderiam beneficiar-se dos recursos do governo federal. Desse modo, a grande maioria dos municípios brasileiros concedeu os serviços de água e esgoto para as estatais estaduais que eram apoiadas pelo Banco Nacional da Habitação (BNH).

Com a grave crise financeira do governo federal do início dos anos oitenta, as fontes de financiamento do setor foram gradualmente diminuindo. O próprio BNH foi extinto em 1986. Quando o país deu início a seu programa de privatização em meados dos anos noventa, alguns municípios transferiram ao setor privado a concessão de seus serviços sem que as regras para isso estivessem bem definidas. A maior parte das concessões parciais ou plenas à iniciativa privada ocorreu depois da Lei de Concessões 8.987, de 13.02.1995, mas antes da apro-



vação do marco regulatório do setor, que só veio a ser aprovado pela Lei 11.445 de 05.01.2007. Esse é o caso das concessões descritas nos casos 7 e 8.

O caso 7, escrito por Marina Figueira de Mello, *Concessão de Saneamento ao Setor Privado: Caso de um Balneário Brasileiro*, permite aprofundar a reflexão sobre a importância do desenho da política tarifária. Essa concessão foi feita em 1998 num dos mais importantes balneários turísticos do Estado do Rio de Janeiro, onde o tratamento e a conservação das águas eram fundamentais para a sobrevivência da região como pólo turístico. Nessa concessão estavam incluídos os municípios de Búzios, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande e Arraial do Cabo. No caso analisado, uma substancial modificação da política de preços que vinha sendo adotada pelo Estado foi mascarada como simples continuidade. O vencedor da licitação foi escolhido pelo maior valor pago ao governo, dada uma determinada estrutura tarifária.

Logo no início do período da concessão uma disputa envolvendo alguns aspectos da tarifação acompanhada de uma elevação do nível de inadimplência provocou a interferência do regulador, resultando numa substancial alteração da política de preços que havia sido parte integrante do edital da licitação.

Uma situação semelhante é descrita no caso 8, que ilustra as dificuldades de se fazer contratos completos, abordando todas as possibilidades de desenvolvimento futuro em contratos de longo prazo. O caso, escrito por Amaury P. Gremaud e Rudinei Toneto Jr., *A Concessão para o Tratamento de Esgoto em Ribeirão Preto – SP*, envolve a parceria entre o Departamento Municipal de Águas do município de Ribeirão Preto (DAERP), que universalizou o abastecimento de água tratada, e uma concessionária privada que foi contratada para construir e explorar estações de tratamento de esgotos (Ambient). Antes da entrada em operação das estações de tratamento contratadas, os esgotos de Ribeirão Preto eram lançados no rio Pardo, comprometendo a captação de outros municípios a jusante.

Segundo o contrato firmado nessa parceria, quando o tratamento de esgoto fosse iniciado, a população passaria a pagar pelo serviço por meio de um adicional às contas de água. Para diminuir o risco dos empreendedores privados, o município comprometeu-se a ressarcir a concessionária em caso de inadimplência. Houve situações não previstas no contrato, e a prefeitura teve que encarregar-se de resolvê-las, já que não havia um regulador encarregado da concessão.

O terceiro caso enfocando os serviços de água e esgoto tem como objeto a estatal paulista Sabesp, responsável por aproximadamente 365 dos 645 municípios do estado, *Empresa de Saneamento em São Paulo: Desafios de uma*

*Empresa Estatal.* Fernanda Gabriela Borger e Virginia Parente exploram no caso 9 o processo de mudança organizacional experimentado pela empresa com a nomeação de um executivo profissional, não ligado aos quadros da estatal. Como empresa de capital aberto, com ações em bolsa, o caso da Sabesp permite explorar as diferenças nos sistemas de governança corporativa entre grandes empresas privadas com controle pulverizado e empresas estatais.

No quarto e último caso desta seção, *Resíduos Sólidos: Benefícios e Custos da Concessão Integral dos Serviços*, Francisco Anuatti Neto e Vanessa Boarati tratam do processo de reestruturação da prestação dos serviços divisíveis de limpeza urbana do Município de São Paulo. A partir de uma mudança na política tarifária que visava proteger a prefeitura de cobranças indevidas e de mudanças nas áreas objeto da concessão, o caso discute a lógica econômica da divisão dos serviços em divisíveis e não divisíveis.

O caso também aborda as tensões, que são frequentes nas políticas públicas, entre os objetivos de curto prazo, compatíveis com as limitações do calendário eleitoral e preocupações de prazo mais longo, adequadas ao interesse público. Ademais, o caso ilustra a relevância do modelo de licitação para obtenção de eficiência na exploração de serviços de utilidade pública em regime de monopólio.

### Unidade III – Setor de Transportes

Esta unidade reúne quatro casos do setor de transportes. Os dois primeiros tratam de concessões de rodovias, o terceiro da regulação do uso de recursos essenciais em instalações portuárias e o último do transporte coletivo de passageiros na maior metrópole brasileira, São Paulo.

Casos	Título	Temas principais
Caso 11	Concessão de Rodovias no Brasil: Eleições nos Estados de São Paulo e do Paraná	Ciclos políticos Risco regulatório
Caso 12	Uma Nova Praça de Pedágio em Ibaté	Modelo de concessão Política Tarifária
Caso 13	Concorrência em Armazenagem de Contêineres no Porto de Santos	Defesa da concorrência Recurso essencial
Caso 14	Reorganização do Transporte de Passageiros da Cidade de São Paulo	Regulação por incentivos Economias de rede

A cobrança de pedágio em estradas não é recente no Brasil, mas ganhou novo impulso a partir de 1993 quando o governo federal licitou cinco trechos

com uma extensão total de 854 km. A partir de 1996, por meio da delegação de rodovias federais aos estados, os governos estaduais adquiriram flexibilidade na organização da malha rodoviária. No caso do Rio Grande do Sul, o programa de concessões foi estruturado em sete lotes e permitiu a transferência à administração privada de um total de 945 km de rodovias federais e 796 km de rodovias estaduais. No Paraná, foram seis lotes de concessão com cerca de 2.500 km, mas apenas a quarta parte era de rodovias estaduais. O programa organizado pelo Estado de São Paulo licitou 12 lotes, totalizando pouco mais de 3.500 km.

Os três programas estaduais foram bem-sucedidos na atração de investidores. A grande maioria das concessionárias cumpriu os compromissos assumidos. No entanto, houve muitos protestos dos usuários contra a cobrança dos pedágios. O caso 11, escrito por Roberto Guena de Oliveira, *Concessão de Rodovias no Brasil: Eleições nos Estados de São Paulo e do Paraná*, analisa o impacto das concessões sobre as chances de reeleição de dois governadores que haviam liderado os maiores programas: Mário Covas, de São Paulo, e Jaime Lerner, do Paraná. Seus concorrentes conseguiram transformar as concessões rodoviárias num tema central da campanha eleitoral. Esse caso chama a atenção para a importância da construção de agências regulatórias autônomas, independentes do ciclo político-eleitoral.

O segundo caso, também escrito por Roberto Guena de Oliveira, *Uma Praça de Pedágio em Ibaté*, discute uma característica dos programas brasileiros de concessões rodoviárias, que é definir a localização e o número das praças de pedágio antes do leilão. Com o passar do tempo, as praças de pedágio estimulam a utilização de percursos alternativos ou rotas de fuga. Mesmo que os estudos de demanda prévios à concessão fossem capazes de definir com perfeição a melhor localização das praças, o início da cobrança normalmente altera os trajetos preferidos pelos usuários, e frequentemente requer alterações na configuração de praças.

Em consequência dessa limitação tecnológica, quando as alterações não são feitas, surgem iniquidades, pagando os que não têm como evitar a cobrança pelos fraudadores. Essa situação só poderia ser evitada se a rodovia fosse fechada, i.e., se não houvesse pontos de saída capazes de viabilizar a fraude.

O caso analisado tem início com o pleito apresentado pela concessionária Triângulo do Sol à Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo em agosto de 2000, para construir e operar uma nova praça de pedágio na rodovia SP-310 – Washington Luiz – entre Araraquara e São Carlos, as duas maiores cidades da rodovia, distantes 36 km uma da outra, e sem qualquer cobrança no trecho

compreendido entre elas. A criação dessa praça seria acompanhada de uma redução no valor da tarifa do pedágio em outras praças.

O caso aborda as dificuldades de decidir se essa alteração é do interesse público, uma vez que há ganhadores e perdedores. A alteração das especificações da licitação também é discutida em suas vantagens e desvantagens, por estabelecer precedentes e potencialmente despertar demandas.

André Rossi de Oliveira, Paulo Cesar Coutinho e Bernardo Mueller, no caso 13, *Concorrência em Armazenagem de Contêineres no Porto de Santos*, oferecem ao leitor uma breve história do sistema portuário brasileiro, do processo de privatização do Porto de Santos e uma descrição das principais relações econômicas dentro dele.

O caso gira em torno da cobrança de uma taxa de movimentação de contêineres, a chamada THC-2, que os recintos alfandegados devem pagar aos operadores de terminais para ressarcimento de despesas adicionais com o controle fiscal e administrativo da carga. Esses custos adicionais referem-se ao movimento dos caminhões dentro do terminal para retirada dos contêineres e contratação de mão-de-obra adicional. Tais custos não precisariam ser ressarcidos se os armadores tivessem contratado os recintos alfandegados dos próprios operadores do terminal.

Essa cobrança levantou suspeitas sobre a existência de poder de mercado por parte dos operadores de terminais, que poderiam estar promovendo práticas anticompetitivas.

No quarto caso desta seção, o caso 14 – *Reorganização do Transporte de Passageiros da Cidade de São Paulo*, Walter Belluzzo Jr. e Francisco Anuatti Neto explicam como as deficiências do transporte coletivo convencional na cidade de São Paulo causaram a invasão do transporte alternativo, submetendo os ônibus à concorrência de lotações em veículos sem licença. Em consequência do crescimento desse transporte informal, o serviço regular tornou-se cronicamente deficitário.

A oportunidade para enfrentar esse problema veio em 2002, quando os contratos de concessão em vigor expiraram. A administração Suplicy, empossada em janeiro de 2001, redefiniu o marco regulatório, de modo a enfraquecer o serviço informal e garantir um equilíbrio entre o sistema de ônibus e o transporte alternativo regularizado. O caso ilustra como a integração com o transporte alternativo criou os incentivos para a oficialização dos chamados “perueiros”, eliminando as oportunidades de lucro da entrada no mercado à margem do sistema formal.

## Unidade IV – Setor de Telecomunicações

O único caso da última seção descreve os principais acontecimentos do setor de telecomunicações no início do primeiro mandato do presidente Lula. Escrito por André Rossi de Oliveira e Paulo Cesar Coutinho, *Risco Regulatório no Setor de Telecomunicações no Brasil*, traz um histórico do setor, desde sua implantação no Brasil até a privatização. Os principais resultados da privatização em termos de investimentos e valor da produção são descritos antes da transferência do foco da análise para a política tarifária.

Em 2003 o ministro das Comunicações questionou a decisão da ANATEL de reajustar as tarifas de acordo com o indexador previsto nos contratos e conclamou a população a questionar o reajuste na justiça. Várias decisões judiciais acabaram por contrariar a política definida pelo regulador e obrigar as concessionárias a adotar um indexador diferente. O poder executivo federal pressionou para que a agência reguladora acatasse as decisões do judiciário. Como consequência, o presidente da agência reguladora renunciou ao mandato e o Executivo anunciou sua intenção de mudar a legislação para redefinir o papel das agências.

O caso discute o papel das instituições na definição do ambiente de negócios. As decisões políticas relatadas no episódio são definidoras do risco regulatório. O caso detalha a relevância da independência dos reguladores para garantir retornos num prazo superior ao ciclo político-eleitoral. Por outro lado, ilustra por que a autonomia e independência das agências devem ter como contrapartida a transparência do processo decisório, a prestação de contas e a responsabilização dos reguladores.

### Vantagens deste livro

As vantagens deste livro são muitas. Em primeiro lugar, ao adotar o método de casos para o estudo da regulação, o professor estará abrindo a seus alunos a oportunidade de participar de uma aula mais dinâmica e interessante. Nossa experiência é que o debate de temas regulatórios em sala de aula levanta muitas questões de natureza puramente ideológica. O instrutor tem uma oportunidade de ouro de separar o joio do trigo e redirecionar a discussão para os temas teóricos de aplicação mais ampla.

Na leitura prévia que os alunos fazem, o que é absolutamente imprescindível, são induzidos pelas perguntas do final de caso a refletir sobre aspectos

relevantes que podem ter passado despercebidos. A opinião que o aluno traz para a sala de aula é em geral substancialmente alterada pelos depoimentos, opiniões e pontos de vista expostos pelos colegas.

Em cada caso, as perguntas propostas pelos autores são formas de organizar a discussão. No entanto, os casos são ilustrações de muitos pontos teóricos diferentes e aconselha-se que os professores escolham as perguntas para o debate de acordo com os tópicos que gostariam de discutir de forma mais aprofundada.

O livro é escrito numa linguagem relativamente simples, para que seja acessível não apenas aos economistas, mas a todos os analistas de políticas públicas e profissionais necessários à implantação dos grandes projetos de infraestrutura que doravante provavelmente serão a fonte do nosso crescimento.

Por último, vale enfatizar que o livro é exclusivamente dedicado à análise de casos do Brasil. Isso permite ao aluno aprender como as coisas funcionam em nosso país e a identificar diferenças nos estágios de desenvolvimento da experiência regulatória em cada um dos setores analisados.