

VARIABILIDADE E VOLUBILIDADE NAS PREFERÊNCIAS DE ENTES REGULADOS: COMO CAMINHAR PARA UMA MELHOR REGULAÇÃO ECONÔMICA?

Edgard Antonio Pereira*

Humberto Filipe de Andrade Januário Bettini**

1 INTRODUÇÃO

Na condução de atividades regulatórias, a objetividade deve ser a regra, de modo a permitir a previsibilidade e a legitimidade das decisões, além de contribuir decisivamente para a blindagem do ente regulador em face de interesses privados, político-partidários ou escusos – efetivos ou potenciais. No entanto, o objeto sobre o qual a regulação se debruça (o aumento do bem-estar da sociedade) é permeado por juízos de valor e certo grau de subjetividade e inconstância, próprios da natureza humana. As preferências e as prioridades podem alterar-se ao longo do tempo, entre distintos grupos sociais e espaços geográficos. À luz deste dilema, a autoridade deve empenhar-se em resolver a questão de como permitir que a objetividade seja flexibilizada a ponto de incorporar os julgamentos não objetivos da sociedade sem, no entanto, transformar subjetividade em discricionariedade.

Se, por um lado, os entes regulados (consumidores, concessionários e permissionários, no caso da regulação de transportes de passageiros) apresentam alternâncias e variedades em seus juízos de avaliação, por outro, a letra da lei é rígida. O rigor legal, desejável, engessa a ação do regulador e pode acabar por tornar as normas reguladoras equivocadas ou simplesmente ineficientes para os fins a que se destinaram. A solução para este problema potencial passa por uma arquitetura jurídica capaz de internalizar as inconstâncias e as irregularidades, sem que se ingresse, no entanto, no território da discricionariedade ou da ausência de previsibilidade jurídica. Nesta jornada, peças jurídicas e métodos qualitativos e quantitativos mesclados com precisão são uma boa alternativa para a superação do impasse com o qual o regulador se defronta.

Após essa introdução, este texto divide-se em quatro seções e as considerações finais. A seção 2 dedica-se ao tema, a partir de um ponto de vista teórico, e contempla assuntos de natureza jurídica e economia política. Com as considerações teóricas pontuadas, as seções 3 e 4 vertem esforços para uma discussão das metodologias capazes de enfrentar de modo rigoroso o tema proposto, destacando a robustez de métodos quantitativos aptos a cumprir com o papel delineado e justificado na seção anterior. Na seção 5, realiza-se a aplicação dos métodos apresentados a um tema regulatório recente, sob a alçada da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Ao final, são realizadas as considerações finais.

2 OBJETIVAR O SUBJETIVO: OBJETIVIDADE EM VEZ DE DISCRICIONARIEDADE

A busca pela compreensão acerca dos motivadores da ação pública (de Estado ou governo) é ampla e antiga. Por meio de abordagens positivas (aquilo que é) ou normativas (aquilo que deveria ser), múltiplos filósofos, economistas e cientistas políticos buscaram realizar exercícios de entendimento da realidade ou de instrução a homens práticos. Autores como Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville e Antonio Gramsci perfilam-se como guias no entendimento de matérias desta natureza. A síntese de suas constatações – e, ainda hoje, a essência do entendimento quanto a esta matéria – sumariza-se em poucas frases, basicamente aninhadas em dois “estágios”: em primeiro lugar, entende-se que os interesses mais estritos de uma coletividade não são consensuais, eternos ou

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, em convênio com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

** Doutorando no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, em convênio com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

até mesmo universais, mas, sim, representação média dos resultados da ação dos mais distintos grupos de pressão existentes em uma sociedade. Assim, a categoria *interesse público* é, na realidade, matéria artificial e fruto de uma disputa prévia entre cidadãos e grupos dos mais diversos interesses. Em segundo lugar, os agentes públicos – ou seja, entes da administração pública direta ou indireta que possuem a atribuição de realizar as funções específicas que o setor público lhe confere – possuem também interesses individuais, de classe ou privados que não necessariamente coincidem com os interesses mais estritos da coletividade e cujo zelo deveriam buscar. Em alguns momentos, podem, inclusive, entrar em conflitos e contradições. Assim, ainda que se defina, com algum grau de exatidão, o que se entende por *interesse público* – matéria *per se* controversa –, não seriam raras as ocasiões nas quais os agentes que deveriam se revelar comprometidos com esta causa não o fazem ou não o demonstram.

Esses dois estágios referentes à ação dos entes públicos nos terrenos econômico, político e social serviram – e ainda servem – como substrato para o surgimento de múltiplas teorias explicativas ou prescritivas. Teorias tão variadas quanto a teoria da escolha pública, a teoria sobre grupos de pressão e a teoria da agência dão sua contribuição ao tema.

Atendo-se primeiramente ao estágio inicial do problema (a construção do interesse público), deve-se destacar a teoria sobre grupos de pressão. Segundo esta teoria, cujo desenvolvimento é creditado a Becker (1983) e pode ser conhecida nas linhas gerais deste autor, grupos pequenos e coesos tendem a praticar influência superior àquela que grupos grandes e difusos são capazes de exercer. Naturalmente, o efeito deletério que esta situação origina é a sub-representação de opiniões e vontades do grupo mais numeroso, porém desarticulado. Como evitar esta contingência?

Segundo linhas interpretativas discutidas em Salgado (2003), o melhor desenho parece ser o que permite que o universo mais amplo de interesses seja capaz de exercer influência sobre os entes de governo, além de cuidar para que ações e resultados sejam monitorados por esta “autoridade” ampliada da maneira mais eficaz possível. Segundo alerta a autora, isto não significa perseguir situação “poliárquica à maneira de Dahl”, em referência a Robert Dahl e sua famosa obra *A preface to democratic theory*, mas que as pressões a que respondem os órgãos públicos sejam representativas de um público o mais amplo possível. Afinal, subjacente a isto, encontra-se a hipótese de que o interesse público é construção do processo político, do debate e do convencimento, processo em que os grupos de pressão com maiores recursos conseguirão transformar em geral – em processo de construção de hegemonia gramsciano – seus interesses. Desta forma, segundo a teoria da escolha pública, uma legislação é, desde sua origem, motivada pelos interesses privados que favorece.

Além da constituição do leque de interesses públicos, também no segundo estágio (a etapa do desempenho da função oficial), abre-se margem para ações discricionárias. Um caso que desperta a necessidade de controle é, por exemplo, a capacidade de as autoridades políticas controlarem seus agentes. Niskanen (1971) já destacava o problema da assimetria de informação entre agências e autoridades políticas (*political principals*), e Laffont e Tirole (1993) endossam a plausibilidade desta hipótese. Segundo Salgado,

as autoridades políticas podem ser capazes de ditar decisões quando informadas, mas de modo geral estão à mercê de agências melhor informadas (...). De maneira mais geral, a discricionariedade de uma agência depende (...) da assimetria de informação (Salgado, 2003).

A interpretação mais usual para fenômenos dessa ordem enfatiza, pois, o problema da assimetria de informação. Dessa forma, no âmbito de desenvolverem-se instrumentos e arranjos institucionais que reduzam a assimetria de informação, enfatizam-se três métodos básicos: a prestação de contas, a independência e a transparência, sendo esta última garantida pelo prévio conhecimento das regras que orientam as análises do órgão público. A publicação de manuais e guias, assim como de todos os procedimentos adotados pelo órgão, reduz as incertezas do público interessado e funciona como disciplinador de tendências à “captura” por interesses velados.

Isso equivale a reconhecer que órgãos pertencentes às mais distintas esferas da administração pública deverão ser submetidos – de maneira regular, periódica e institucional – a algum mecanismo de validação de meios e fins – ou seja, atividades e propósitos. Isto se aplica a órgãos vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, coerente com o propósito da discussão encaminhada neste artigo, abrange também as agências reguladoras. Não é por outro motivo, aliás, que os mandatos destas agências são inexoravelmente vagos, pois é esta abertura que permite a independência de suas decisões relativamente a pressões externas, sejam do governo ou do mercado, reduzindo-se o chamado risco de captura. Neste sentido, as leis que determinam as competências de agências

deixam usualmente em aberto as formas como as agências deverão alcançar os objetivos de eficiência e equidade. A título de exemplo, as referências são sempre a preços “razoáveis”, à qualidade de serviço “adequada” etc. Não há como, *a priori* ou sem um exame técnico caso a caso, definir como estes objetivos gerais devem ser concretizados.

Deve-se também observar a existência de *trade-off* entre a redução de riscos regulatórios e a flexibilidade para buscar eficiência, o que justifica a necessidade de conferir alguma discricionariedade técnica às agências para reagirem a mudanças tecnológicas e de demanda. Segundo Salgado (2003), ressalte-se, contudo, que a independência desejável não é absoluta e tampouco algo que possa justificar a discricionariedade burocrática ou, até mesmo, amparar a inaptidão no desempenho de competências. O rigor no controle democrático e legal das agências reguladoras deve ser imperativo.

Em suma, uma análise positiva indica riscos, a exemplo da captura por parte dos regulados, do desvio do interesse público – em razão de motivações próprias por parte da burocracia e da propensão à discricionariedade. A qualidade do desenho institucional é, pois, condição essencial para a garantia de eficiência e eficácia da agência regulatória, no cumprimento dos objetivos previstos em lei. Assim, observa-se que as formas mediante as quais os Estados se organizam abrem facilmente espaço para discricionariedades nas ações de governo, algo que recursos de objetividade buscam coibir.

O desenho institucional garantidor da eficiência e eficácia de uma agência toma a forma objetiva no regramento jurídico aplicável. A objetividade das ações da administração pública é expressa no conjunto de normas que esta emana e confere transparência, regularidade e previsibilidade às ações do Estado e do governo.

O recurso jurídico é plural em suas formas e também em suas características: da Constituição Federal (CF) de 1988 ao simples termo de compromisso entre partes, todas estas peças legais servem para garantir o ordenamento das ações da administração pública, inclusive a minimização dos riscos de discricionariedade. Em termos jurídicos, existe rígida hierarquia das normas, representada pela pirâmide hierárquica de Kelsen. Em seu topo, figura a CF; em sua base, estão as portarias.

O fato que importa ressaltar é que, à medida que se caminha para o topo da pirâmide de Kelsen, percebe-se um aspecto sumário em relação à revogabilidade: diretivas legais nem sempre podem ser facilmente rediscutidas, e o caso extremo é a CF, cuja revisão requer o envolvimento dedicado das câmaras legislativas. Isto significa que a coleta de opiniões – ou sua atualização – quanto à pertinência de leis, decretos e demais normativas nem sempre apresenta alguma facilidade do ponto de vista legal. Assim, alguns recursos jurídicos são mais facilmente reversíveis; outros, menos.

Porém, cabe reconhecer que reelaborar normas e leis, de modo ordinário ou extraordinário, é algo custoso, difícil e provavelmente não desejável, devendo ser alternativa a evitar. A solução superior é que normas e leis possam contemplar mecanismos sob a forma de métodos ou modelos capazes de acarretar algum grau de objetividade a juízos essencialmente subjetivos. Neste sentido, a definição de *thresholds* (limiares) ou a hierarquização de variáveis e critérios, por exemplo, são instrumentos típicos encontrados no campo da regulação econômica. É nesta linha (a de objetivar o subjetivo) que se aposta e à qual é dedicada a seção 3.

3 MÉTODOS QUANTITATIVOS E OBJETIVAÇÃO DE CRITÉRIOS SUBJETIVOS: UMA ILUSTRAÇÃO A PARTIR DO PROPASS-BRASIL

A Agência Nacional de Transportes Terrestres foi fundada em junho de 2001, por meio da Lei Ordinária nº 10.233. Sua missão é “assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada”.¹ Confirmando o que prevê a teoria, a referência à missão da ANTT na busca do interesse público é vaga: assegurar uma “adequada” prestação de serviços. Suas áreas de atuação incluem o transporte ferroviário (exploração da infraestrutura ferroviária, prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas e prestação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros), o transporte rodoviário (exploração da infraestrutura rodoviária, prestação do serviço público de transporte

1. Disponível em: <www.antt.gov.br/index.php/content/view/4752/missao.html>.

rodoviário de passageiros e prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas), o transporte dutoviário (cadastro de dutovias) e o transporte multimodal (habilitação do operador de transportes multimodal).

A ANTT pauta sua atuação a partir de uma agenda regulatória de periodicidade bienal. Neste contexto, desde 2008, a agência estuda a implementação do Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (ProPass-Brasil), medida destinada a relimitar mais de 90% de todas as linhas rodoviárias de passageiros sob jurisdição da ANTT. De abrangência nacional, estas linhas incluem ligações entre as Unidades da Federação e, ainda, as ligações internacionais, tanto na modalidade rodoviária quanto na semiurbana.

Entre as cláusulas que guiarão o processo de relimitação e, posteriormente, a autorização para a permanência dos licitantes nas ligações, há uma que versa sobre a avaliação de desempenho das permissionárias, a cláusula X (décima). Segundo prevê esta cláusula, as permissionárias serão avaliadas a partir de índices objetivos, com ponderação predefinida.

A construção dos índices é robusta; entretanto, a escolha dos índices e respectivos pesos é arbitrária. As equações 1 e 2, reproduzidas a seguir, expressam, para os fins regulatórios a que se destinam, a ponderação dos índices de conforto, a confiança na conclusão da viagem, a pontualidade, entre outros fatores incluídos no índice de qualidade do transporte (IQT), na segurança percebida – capturada pelo índice de segurança (IS) –, no preço praticado no percurso – descrito pelo índice de modicidade tarifária (IMT) – e na idade média da frota operada – expressa pelo índice de atualidade dos veículos (IAV). A equação 1 ilustra, por exemplo, que o peso dado ao valor praticado para o bilhete de serviço de transporte – por meio do IMT – equivale a 8% entre todos os demais aspectos avaliados por consumidores e permissionários.

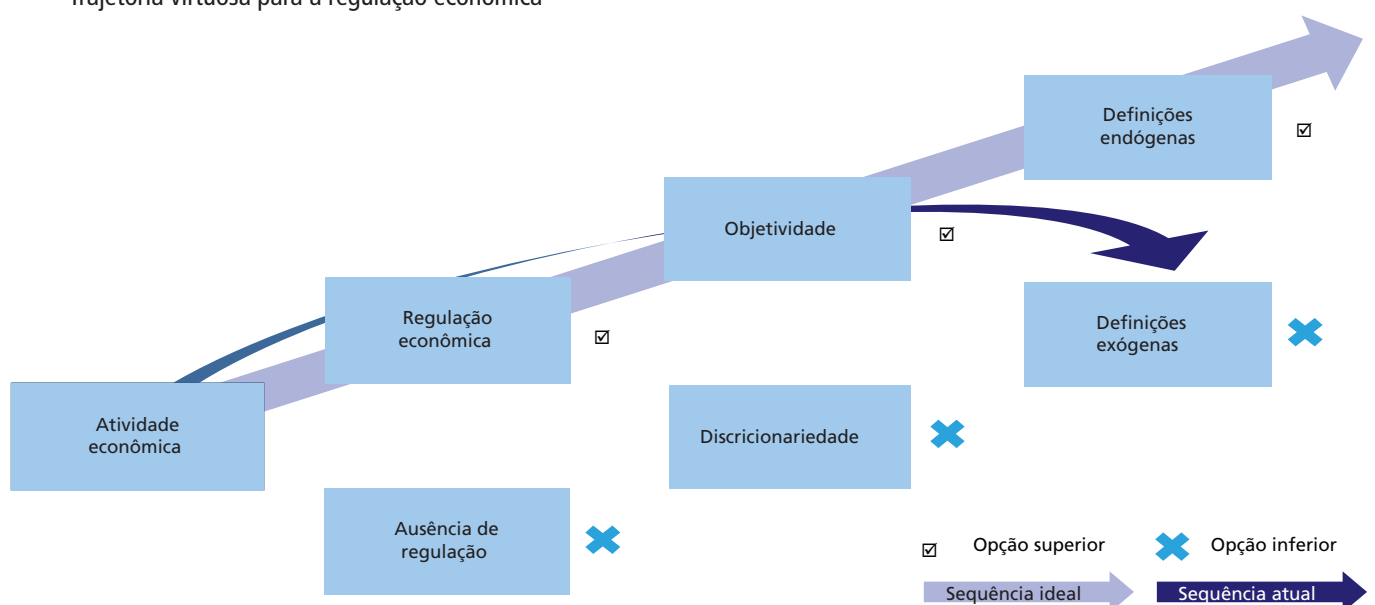
$$IDG=0,58*IQT+0,3*IS+0,08*IMT+0,04*IAV \quad (1)$$

$$IQT=0,09*IC+0,06*ICo+0,13*IH+0,26*ICCV+0,15*IP+0,13*IR+0,18*IL \quad (2)$$

Porém, por que 8%? A tarefa dos autores deste artigo não será a de concordar ou discordar do nível definido para cada um dos aspectos contemplados nos índices que a cláusula define – ou seja, IQT, IS, IMT e IAV. Assim, a argumentação não indagará se 8% é “apenas” a magnitude que esta variável deve apresentar, ou se representaria valor “superdimensionado” para este critério. Nos termos apresentados na seção 1, as questões de como definir o valor de cada peso da equação; que instrumentos utilizar para contemplar neste cálculo a avaliação subjetiva dos entes regulados; e como ter em consideração as alterações ao longo do tempo nas preferências dos usuários, ou as distinções entre usuários de diferentes regiões do país ou com níveis de renda distintos precisam ser respondidas.

FIGURA 1

Trajetória virtuosa para a regulação econômica



De maneira geral, a linha decisória seguida pela ANTT pode ser representada esquematicamente na figura 1, na qual se indica também a trajetória regulatória ideal.

A opção inferior está configurada na definição exógena da ponderação escolhida. A não “endogeneização” das ponderações – no sentido de obtê-las a partir de um método que captasse as preferências dos entes regulados – é o desvio na sequência ideal. Como não chegar a este resultado indesejado? Algumas alternativas estão à disposição. A primeira destas – e também a mais radical – seria a ANTT não mais regular esta matéria, algo que a figura 1 contempla como opção inferior ao primeiro estágio. Eliminar-se-ia o resultado pela extinção do objeto. A segunda forma, menos radical que a primeira, seria a simples abolição da cláusula e um regresso à discricionariedade, algo que esta figura ilustra em sua segunda etapa. A terceira alternativa viria sob a forma de elaborar e rescindir cláusulas constantemente, sempre buscando uma adequação a casos e realidades. A quarta alternativa, contemplada no último estágio apresentado na figura 1, seria a reelaboração da cláusula de forma tal que esta mantenha sua objetividade, mas evite definições exógenas. É este o caminho de volta à trajetória ideal.

A forma prática de “endogeneizar” ou oferecer tratamento objetivo a avaliações subjetivas é a utilização de modelos de análise multicritérios como suporte à tomada de decisão em matéria regulatória.

4 METODOLOGIAS MULTICRITÉRIOS EM PROL DA ESTRUTURAÇÃO DE PESQUISAS DE SATISFAÇÃO DE USUÁRIOS

Basicamente, métodos multicritérios são úteis sempre que houver situações de escassez de recursos disponíveis e que exijam a realização de escolhas políticas, sociais e tecnológicas em contexto que envolva compensações (*trade-offs*). São aplicáveis em situações complexas nas quais os critérios de avaliação são obscuros, o que faz com que a avaliação de sua importância se torne não inequívoca. Os problemas que a cláusula busca resolver (como medir a qualidade do serviço prestado ao usuário do transporte rodoviário regular de passageiros e selecionar um permissionário em detrimento de outro para lhe conceder a autorização para a exploração do serviço) encaixam-se bem na caracterização de um problema que envolve escassez de recursos, escolhas técnicas e sociais e, ainda, dubiedade na interpretação e na apreciação de aspectos qualitativos.

Segundo Bettini e Pereira (2011), há uma série de métodos disponíveis para respaldar um decisor em contextos marcados pela complexidade e pela dubiedade a que se referiu. Deverá haver, portanto, uma escolha prévia em relação ao método que se apresente mais robusto no auxílio para a resolução do problema.

Sabe-se que os métodos multicritérios devem fundamentar-se na comparação par a par, uma vez que comparar pontuações originárias de intervalos (valores cardinais) difere da comparação direta entre *rankings* (colocações ordinais). Na comparação entre estas duas possibilidades para estabelecer hierarquia entre critérios e/ou alternativas, é a comparação de valores cardinais o método quantitativo mais consistente. É esta que respeita o princípio da independência das alternativas irrelevantes e, portanto, se blinda contra o efeito da inversão das pontuações finais das alternativas remanescentes, caso haja a eliminação de algum critério e/ou alternativa.

Essa propriedade que relaciona o uso de medidas cardinais ou ordinais advém, na realidade, de propriedades das teorias da medida e dos conjuntos, dois corpos teóricos nos quais o conteúdo matemático dos métodos multicritérios se baseia. Ademais, quando um método multicritérios zela pela etapa de estruturação do problema que busca auxiliar a resolver, este respeita ainda a teoria da preferência, corpo que versa sobre a psicologia dos agentes decisórios.

Em termos práticos, um método multicritérios robusto deve utilizar informações sobre a diferença de atratividade entre opções – ou seja, abordagens que preservem a cardinalidade das alternativas.

O *analytic hierarchy process* (AHP), método desenvolvido nos anos 1970, é o método multicritérios mais popular e alega o respeito às teorias dos conjuntos, da medida e da preferência em sua heurística de funcionamento. De acordo com esta abordagem, o decisor realiza comparações par a par entre critérios e alternativas e arbitra pesos em escala numérica de 1 a 9, cuja tradução semântica equivale a uma escala variável entre *igual* e *extremamente importante*, a chamada escala fundamental de Saaty. Com o uso de desenvolvimentos

simples baseados em álgebra de matrizes, obtêm-se autovetores que representam os pesos dos critérios, cuja qualidade – ou robustez – é então avaliada a partir de uma razão de coerência ao fim de um processo iterativo. Finalmente, dos pesos dos critérios e dos valores individuais, alcança-se a pontuação de cada alternativa.

Entre as vantagens que o método AHP apresenta, estão sua elevada difusão, seu baixo custo de utilização, sua simplicidade (as rotinas de cálculo podem ser conduzidas facilmente em planilhas eletrônicas) e, ainda, a possibilidade de aplicação tanto em contextos simples (funções de valor aditivas) como mais complexos (eventos exclusionários que envolvem condições *sine qua non* e requerem, portanto, a elaboração de funções de valor multiplicativas).

No entanto, a robustez do método AHP tem encontrado contestações. Uma das críticas mais contundentes se refere à não veracidade do respeito à cardinalidade. Uma demonstração a respeito deste tema foi realizada por Costa e Vansnick (2008). Segundo argumentam, esta falha no AHP seria grave o suficiente para comprometer sua função de auxiliar no subsídio a decisões. Do ponto de vista acadêmico, no entanto, esta ainda é matéria não conclusa.

Além de oferecer a crítica ao AHP, Costa e Vansnick (2008) propõem um método multicritérios alternativo, denominado *measuring attractiveness by a category based evaluation technique* (Macbeth). À semelhança do AHP, este se propõe a obter escalas numéricas a partir de escalas semânticas subjetivas e se destina à solução de problemas em comum nos quais preponderam subjetividade e incerteza quanto a parâmetros, alternativas e julgamentos.

A diferença fundamental na comparação entre o AHP e o Macbeth, no entanto, é que este último centra seu foco nos valores e requer forte estruturação dos critérios, considerando propriedades tais como a independência, a sumarização, a relevância e a objetividade. Esta forte estruturação dos critérios a partir dos valores dos decisores e/ou especialistas se contrapõe ao AHP, método no qual o foco direto recai nas alternativas, sem que haja um cuidado prévio ou extenso com a fase de estruturação dos critérios. Esta observação corresponde ao que Keeney (1992) afirma ser o “erro crítico mais comum”: no AHP, a noção segundo a qual a importância de um critério depende do nível em que se situa é ignorada. Em adição, o Macbeth difere do AHP ao estabelecer escala com dois níveis de referência para o desempenho, um “bom” e um “neuro”. Para mais detalhes, pode-se consultar Bettini e Pereira (2012).

O método Macbeth, por seu turno, não está imune a percalços: o primeiro destes se refere ao fato de não possuir funcionalidade igual a do AHP quanto a problemas que envolvam funções de valor multiplicativas. O segundo deve-se ao fato de ser abordagem ainda pouco difundida, o que ainda dificulta a obtenção de comparativos entre metodologias e, até mesmo, a evidenciação de alguma falha que este possa possuir e que requererá seu uso em diferentes situações para que possa se explicitar. Por estes motivos, os autores deste artigo reiteram a opção por trabalhar concomitantemente com o AHP e o Macbeth.

5 APLICAÇÃO DE METODOLOGIAS MULTICRITÉRIOS: UM EXEMPLO

Nesta etapa, ater-se-á aos quatro grandes critérios que estão presentes na equação 1, apresentada na seção 3, e que constituem o índice de desempenho global (IDG): qualidade (IQT), segurança (IS), modicidade (IMT) e atualidade (IAV). Atendidos estes quatro aspectos, assume-se a existência de dois perfis de respondentes (consumidor e permissionário) e a estes se atribuem traços de racionalidade listados a seguir.

- 1) Assume-se que o consumidor tem preocupação fundamental com sua segurança, acompanhada pela modicidade tarifária. A qualidade do serviço e a atualidade da frota vêm em seguida, em menores graus de importância.
- 2) Considera-se que o permissionário age com risco moral em relação à companhia seguradora, sendo menos preocupado com a ocorrência de acidentes do que deveria ser, pois acredita poder acionar a entidade seguradora sempre que necessário para a cobertura de danos materiais ou imateriais, bem como transferir responsabilidades para, por exemplo, o estado de conservação da infraestrutura rodoviária. Supõe-se, ainda, que o permissionário tenha interesse em depreciar ao máximo o capital fixo, o que se traduz em utilização máxima de sua frota, sem que sua atualidade constitua item de grande importância. Assume-se, no entanto, que o permissionário se preocupa com a imagem da empresa, cuidando para que a prestação do serviço seja bem avaliada. Modicidade tarifária, em um setor fortemente regulado como o de transporte rodoviário regular de passageiros, constitui o item menos relevante.

Com esses dois perfis predefinidos, realiza-se, então, uma simulação para descobrir se um respondente individual alcançaria ponderações distintas daquelas apresentadas no texto da portaria e, neste estudo, transcrita por meio da equação 1. Em caso afirmativo, também é preciso estimar, em qual magnitude.

Os resultados obtidos demonstram que a resposta é positiva e a magnitude, significativa. Seguindo-se os procedimentos que constituem os métodos AHP e Macbeth descritos em Bettini e Pereira (2012), pode-se perceber que os diferentes métodos e perfis de respondentes geram resultados distintos do texto oficial da ANTT (primeira coluna numérica da tabela 1) e também diferentes entre si. Em negrito, destacam-se os valores que mais se aproximam dos valores oficiais, apenas para fins ilustrativos. A totalidade dos procedimentos metodológicos que gerou os valores expressos na tabela 1 está apresentada em Bettini e Pereira (2012).

TABELA 1
Sumário de resultados

Critério	ANTT ¹	AHP - Consumidor	Macbeth - Consumidor	AHP - Permissionário	Macbeth - Permissionário
Qualidade	58	8,8	23,3	58,1	43,3
Segurança	30	66,4	40,0	22,5	30,0
Modicidade	8	16,6	33,3	8,3	16,6
Atualidade	4	8,2	3,3	11,1	10,0

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores dos ponderadores presentes no Edital.

A partir dos resultados obtidos por meio da simulação de dois diferentes perfis (consumidor e permissionário) e duas metodologias diferentes, questionou-se se uma agência reguladora, enquanto entidade que intermedeia interesses de diferentes grupos de pressão, deve “pender” para privilegiar algum grupo específico. Em caso afirmativo seria preciso estimar o efeito concreto desta decisão.

Com essa preocupação em mente – e, neste artigo, atendo-se à metodologia AHP –, agora se estabelecem diferentes perfis para a agência e se investiga qual o impacto que isto geraria para a deliberação concreta da ponderação da cláusula examinada neste estudo. Define-se que a agência poderia seguir três perfis: um perfil pró-permissionárias, no qual os resultados oriundos do grupo de consumidores seriam ponderados por um terço e as conclusões provenientes do grupo de permissionários, por dois terços; um perfil equitativo, no qual os resultados oriundos de cada grupo seriam ponderados igualmente; e um perfil pró-consumidores, no qual as conclusões provenientes do grupo de consumidores seriam ponderadas por dois terços. Os resultados estão descritos na tabela 2.

TABELA 2
Simulação de deliberações

Critério	AHP				
	Originais		Deliberação ANTT		
	Consumidor	Permissionário	Pró-permissionárias	Equitativo	Pró-consumidores
Qualidade	8,8	58,1	41,6	33,5	25,2
Segurança	66,4	22,5	37,1	44,5	51,7
Modicidade	16,6	8,3	11,1	12,5	13,8
Atualidade	8,2	11,1	10,1	9,7	9,2

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração dos autores.

Encerra-se esta seção com a mesma observação que foi realizada na seção 3: os resultados expressos nas tabelas 1 e 2 não estão “mais corretos” ou “mais justos” que os valores originais expressos na cláusula e apresentados na equação 1. Tudo o que importa ressaltar é que os métodos multicritérios explorados para gerar os resultados contidos nas tabelas 1 e 2 são úteis para, nos termos da figura 1, incluir definições e ponderações que sejam endógenas e não exógenas. É por este motivo que se defendem meios de incluí-los em termos de cláusulas ou portarias, em vez de resumi-los a escalares ou vetores pré-definidos e “cristalizados”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço conduzido ao longo deste artigo teve por objetivo revelar o potencial que métodos quantitativos têm para auxiliar no processo de tornar endógenos critérios presentes em normas legais, percorrendo-se o tênue caminho da objetivação de juízos subjetivos, mantendo-se distância prudente da rota discricionária.

A justificativa teórica para a introdução de métodos quantitativos multicritérios em leis e variantes como meio para a obtenção de resultados em matéria regulatória é clara: conforme se ressalta na seção 2, as leis fundamentais das agências deixam usualmente em aberto as formas como os objetivos deverão ser alcançados. Assim, entre escalares (ponderações fixas) ou métodos/procedimentos de cálculo, a validade da lei manter-se-ia inalterada e ambos contribuiriam para conferir objetividade ao processo regulatório, algo que os autores deste artigo prezam.

Uma matéria que requer melhor reflexão, porém, é a forma como esses juízos subjetivos poderiam ser apreendidos a partir da realidade que os gera. Pesquisas bem estruturadas e periódicas de opinião podem firmar-se como alternativas. Agências reguladoras diversas têm experiência na estruturação e na condução de *surveys* desta natureza.

No entanto, caso a escolha da forma de conhecimento das escolhas preferenciais recaia para procedimentos como conferências de decisão nos termos da metodologia Macbeth, existem meios já conhecidos para estabelecerem-se grupos de interessados (consumidores, permissionários e outros que possam existir) e, então, conduzir com estes aproximação baseada em métodos multicritérios. O primeiro passo seria, claramente, a definição dos atributos, dos descritores e dos objetivos buscados. Dessa maneira, eventualmente, os itens que compõem o IDG poderiam ser alterados, havendo a inclusão de aspectos fora desta primeira definição, bem como a exclusão de itens hoje presentes e que poderiam se revelar irrelevantes.

Essa alternativa conduziria, então, a um problema de outra natureza: se uma agência possui alternativas para conduzir matérias de sua atribuição, análises de impacto regulatório (AIRs) serão então demandadas. Afinal, no *trade-off* entre legitimidade e discricionariedade, a alternativa superior dependerá da contabilização de vantagens e desvantagens, bem como de benefícios e custos. Se, por um lado, acolher repetidamente escalares de valor igual é deletério para a legitimidade de uma agência, por outro lado, enveredar todos os esforços para obter sempre valores únicos pode ser mais custoso que o nível que uma sociedade julga satisfatório.

A atividade regulatória é essencial na vida econômica e tem se revelado a forma bem-sucedida na tentativa de “construir” o interesse público. Investir na pesquisa e na normatização de forma a oferecer objetividade a juízos subjetivos, mutantes e, em boa parte das vezes, conflitantes faz parte da constante construção e aprofundamento da vida democrática contemporânea.

REFERÊNCIAS

- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Licitação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros (ProPass-Brasil)**. Brasília, 2010 (Plano de Outorga).
- _____. **Pesquisa de satisfação dos usuários de transporte rodoviário interestadual de passageiros**. Brasília, 2011. 93p.
- _____. **Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (ProPass Brasil): serviços operados com ônibus do tipo rodoviário**. Brasília, 2012. (Plano de Outorga).
- _____. **Relatório Anual 2011**. Brasília, ano 9, nº 05, 2012b, 126 p.
- BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The quarterly journal of economics*, v. 98, n.3, p. 371-400, 1983.
- BETTINI, H. F. A. J.; PEREIRA, E. A. **Métodos quantitativos no auxílio à análise de impacto regulatório**. Campinas, 2011. (Documento interno de trabalho).
- _____. **ProPass-Brasil e a aplicação de métodos para a flexibilização de pesos em cláusulas contratuais**. Campinas, 2012. Documento interno de trabalho.
- COSTA, C. A. B.; VANSNICK, J-C. A critical analysis of the eigenvalue method used to derive priorities in AHP. *European journal of operations research*, v. 187, n. 3, p. 1.422-1.428, 2008.

KEENEY, R. **Value-focused thinking**: a path to creative decision making. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. **A theory of incentives in procurement and regulation**. Cambridge: The MIT Press, 1993.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Chicago; Nova York: Aldine Athernton, 1971.

SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 941).