

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

DAISY CATIANE SCHARDOSIM RECK

**O ESTADO COMO REGULADOR ECONÔMICO: UMA
AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA GAÚCHA DE
CONCESSÃO DE RODOVIAS**

Porto Alegre
2012

DAISY CATIANE SCHARDOSIM RECK

**O ESTADO COMO REGULADOR ECONÔMICO: UMA
AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA GAÚCHA DE
CONCESSÃO DE RODOVIAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre
2012

Catálogo na Publicação

R298e Reck, Daisy Catiane Schardosim

O estado como regulador econômico: uma avaliação da experiência gaúcha de concessão de rodovias / Daisy Catiane Schardosim Reck. – Porto Alegre, 2012.
92 f.

Dissertação (Mestrado) – PUCRS. Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento.
Orientador: Prof. Dr Carlos Nelson dos Reis.

1. Economia. 2. Política Econômica. 3. Reforma Política. 4. Intervenção do Estado na Economia. 5. Estrada de Rodagem - Concessão. 6. Estrada de Rodagem – Rio Grande do Sul. 7. Pedágio – Rio Grande do Sul. I. Reck, Daisy Catiane Schardosim. II. Reis, Carlos Nelson dos. III. Título.

CDD 330.981

Bibliotecária Responsável: Elisete Sales de Souza, CRB 10/1441

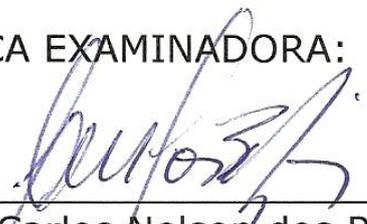
DAISY CATIANE SCHARDOSIM RECK

“O Estado como regulador econômico: uma avaliação da experiência gaúcha de concessão de rodovias”

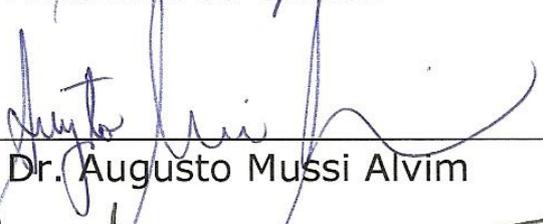
Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia do Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 28 de março de 2012.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis
Presidente da Sessão



Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim



Prof. Dr. Alfredo Meneghetti Neto

Porto Alegre
2012

À minha querida família e ao meu amado noivo Rafael,
pelo incondicional apoio, respeito e dedicação em todas as etapas deste curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pela oportunidade.

Ao meu querido orientador Professor Dr. Carlos Nelson dos Reis, pelo apoio, dedicação, respeito, confiança e incentivo em todas as etapas desta pesquisa. Agradeço, além da excepcional atenção que me dedicou como professor e orientador, pelas conversas de amizade e conselhos, sobretudo em relação aos meus objetivos profissionais.

Aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Economia, pelos ensinamentos, dedicação e apoio que, sem dúvida, contribuíram para realização desta dissertação.

Ao Roberto Tadeu de Souza Júnior, representante da AGERGS, por seu trabalho e empenho.

À minha família, aos amigos, ao meu noivo Rafael e à sua família, por me dedicarem tanto carinho e compreenderem a minha ausência.

À Capes, pela bolsa de estudos que viabilizou a realização do meu mestrado.

Há várias explicações para o fenômeno do distanciamento de renda entre Estados Unidos e Brasil, mas gosto de me concentrar numa delas: as chamadas instituições. Nenhum país consegue crescer de forma consistente por um longo período de tempo sem que antes desenvolva de forma sólida suas instituições. Quando uso a palavra instituição, refiro-me a uma legislação clara que garanta os direitos de propriedade e impeça que contratos virem pó da noite para o dia. Refiro-me ainda a um sistema judiciário eficaz, a agências regulatórias firmes e atuantes. Só assim, com instituições firmes, um país pode estar preparado para dar o salto qualitativo, mudar de patamar. (NORTH, 2003).

RESUMO

Esta dissertação tem a finalidade de avaliar o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul no cumprimento de seu papel de regulador econômico no caso específico das concessões rodoviárias gaúchas. Para tanto, analisou-se quais as circunstâncias que conduziram o Governo a adotar tal medida, enfatizando a Crise do Estado brasileiro na década de 1980. As conseqüências dessa crise ressaltaram a necessidade de reformular o papel do Estado na economia, consubstanciadas na Reforma do Estado da década de 1990. Neste contexto de mudanças intensificou-se no país o processo de privatizações, e, em seguida, iniciaram-se as concessões de determinados serviços públicos, como as concessões rodoviárias. A partir destas mudanças avaliou-se como o Estado desempenhou seu novo papel de Regulador Econômico, especialmente no processo de delegar à iniciativa privada determinados trechos da malha rodoviária. Para isto, verificaram-se as prioridades definidas para realização das concessões, salientando as especificidades do caso gaúcho, a execução dos contratos de concessões e o comportamento do valor do pedágio. Após esta análise pode-se constatar que a falta de experiência anterior para formulação dos contratos e posteriores descumprimentos contratuais fragilizaram o modelo de concessões do estado, principalmente no impacto sobre o valor do pedágio.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Concessão de Rodovias. Pedágios. Estado-Regulador.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the performance of Rio Grande do Sul in its role as economic regulator in the specific case of highway concessions in this state. For this purpose, the reasons that conducted the Government to adopt this measure were analyzed, emphasizing the crisis of the Brazilian state in the 1980s. The consequences of this crisis highlighted the need to reformulate the role of the state, these changes were presented in the State Reform of the 1990s. In this context of changes in the country intensified the privatization process, and then began the concessions of certain public services such as road concessions. From these changes was assessed as the state played its new role such Economic Regulator, especially in the process of granting highways to the private sector. For this, the priorities for implementation of the concessions were surveyed, analyzing the specific case of Rio Grande do Sul, the implementation of concession contracts and behavior of the value of the toll. After this analysis can be seen that the lack of previous experience in the formulation of contracts and contractual breaches have weakened the concessions model of the state, especially the impact on the toll value.

Keywords: State Reform. Concession Road. Tolls. State Regulator.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos investimentos do Ministério dos Transportes nas rodovias brasileiras – 1970-1990.....	44
Gráfico 2 – Classificação do pavimento das rodovias brasileiras – 2010.....	55
Gráfico 3 – Evolução da tarifa do pedágio para veículos de passeio no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2009: valores contratados x valores realizados.....	79
Gráfico 4 – Evolução da tarifa do pedágio para veículos comerciais no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2009: valores contratados x valores realizados.....	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo da primeira etapa do programa federal de concessão de rodovias no Brasil – 1995 -1998	48
Quadro 2 – Resumo da segunda etapa do programa federal de concessão de rodovias no Brasil – 2008/2009.....	49
Quadro 3 – Critérios utilizados para licitação de concessão de rodovias no Brasil.....	50
Quadro 4 – Resumo das concessões realizadas pelos estados brasileiros.....	51
Quadro 5 – Categorias de veículos para determinação do valor do pedágio no Brasil.....	63
Quadro 6 – Resumo dos pólos rodoviários do Rio Grande do Sul.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da qualidade das rodovias federais no Brasil – 1988/1995.....	45
Tabela 2 – Avaliação do Estado Geral da conservação das rodovias brasileiras no ano de 2004.....	54
Tabela 3 – Avaliação do Estado Geral da conservação das rodovias brasileiras no ano de 2010.....	55
Tabela 4 – Distribuição do Volume Diário Médio (VDM) por praça de pedágio apresentado pelas empresas concessionárias no processo concorrencial.....	72
Tabela 5 – Composição da cesta de índices para reajustamento anual das tarifas no Rio Grande do Sul.....	76
Tabela 6 – Comparação entre o fluxo de veículos estimado e realizado nos Pólos Rodoviários do Rio Grande do Sul – 1998-2000.....	77
Tabela 7 – Comportamento do valor do pedágio durante o Programa Estadual de Concessão de Rodovias no Rio Grande do Sul.....	81
Tabela 8 – Comportamento da tarifa de pedágio no Rio Grande do Sul: uma comparação com a inflação – 1998-2010.....	82

LISTA DE SIGLAS

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

ABCR – Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias

AGERBA – Agência de Regulação de Serviços Públicos da Bahia

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos

AGETRANSP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre

ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CIDE – Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico

CONCEPA – Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre S/A

CONCER – Companhia de Concessão Rodoviária Juíz de Fora-Rio

CONVIAS – Concessionária de Rodovias

COVIPLAN – Concessionária Rodoviária do Planalto S/A

CNT – Confederação Nacional dos Transportes

CRT – Concessionária Rio Teresópolis

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem

DER – Departamento de Estrada e Rodagem

DETR - Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes

DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

ECOSUL – Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S/A

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRN – Fundo Rodoviário Nacional

ISS – Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado
NOVADUTRA – Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo
PBE - Projetos Básicos de Exploração
PC – Propostas Comerciais
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PECR – Programa Estadual de Concessões Rodoviárias
PEE – Projetos de Engenharia Econômica
PER – Programa de Exploração Rodoviária
PIB – Produto Interno Bruto
PONTE – Concessionária Ponte Rio-Niterói
PND – Plano Nacional de Desestatização
PPP – Parceria Público-Privada
PSI – Processo de Substituição de Importações
SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
TAFIC – Taxa de Fiscalização e Controle da AGERGS
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VDM – Volume Diário Médio

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO DA DÉCADA DE 1990: A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	17
2.1 O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	17
2.2 A CRISE DA DÉCADA DE 1980.....	25
2.3 A REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990: UM NOVO PAPEL PARA O ESTADO.....	28
2.3.1 O processo de privatizações.....	34
2.3.2 O surgimento das agências de regulação.....	38
3 AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	41
3.1 O HISTÓRICO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS BRASILEIRAS.....	42
3.1.1 As concessões rodoviárias implementadas pelo governo federal.....	48
3.1.2 As concessões rodoviárias estaduais.....	51
3.2 OS CONTRATOS DE CONCESSÕES.....	56
3.3 O VALOR DO PEDÁGIO.....	60
4 O DESEMPENHO DO ESTADO COMO REGULADOR ECONÔMICO: O CASO DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL NAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS	65
4.1 A AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS NO RIO GRANDE DO SUL.....	66
4.2 O MODELO ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS.....	68
4.3 O COMPORTAMENTO DO VALOR DO PEDÁGIO.....	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

Durante as décadas de 1930 a 1970 o Estado brasileiro atuou fortemente na economia, assumindo o papel de financiador, empreendedor, coordenador e regulamentador. Com o intuito de promover a industrialização do país foram implementados projetos de desenvolvimento, garantindo significativos investimentos em infraestrutura. O objetivo do setor público era complementar a ação do setor privado, preenchendo as lacunas que existiam na indústria brasileira, com o propósito de acelerar o desenvolvimento do país. Dessa maneira, o Estado desviou-se de suas funções sociais básicas para atuar como participante direto do processo de desenvolvimento, através da produção de bens e serviços no mercado.

O investimento público durante a década de 1970 foi o propulsor do crescimento econômico para os anos que seguiram, impulsionado pelas grandes empresas estatais. Este período caracteriza-se pelo auge da intervenção pública na economia, decorrente do elevado número de empresas sob administração estatal. Entretanto, a partir dos anos de 1980, dificuldades fiscais, ocasionadas em parte pelo grande aumento da dívida externa, começaram a travar o desenvolvimento destas empresas, conduzindo a economia do país a um período de crise consagrado na literatura econômica como a “década perdida” de 1980.

O modelo de desenvolvimento vigente desde os anos de 1930 entrou em declínio e acentuou-se no país o debate a respeito do papel que o Estado deveria exercer na economia. A crise do Estado brasileiro da década de 1980, conjugada a um contexto internacional de vigorosas transformações, desencadeou a necessidade de redefinição das ações do Estado. Tais modificações foram consubstanciadas na Reforma do Estado da década posterior, que propunha tornar o Estado mais eficiente na condição de regulador econômico, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços.

Neste contexto de mudanças intensificou-se no país um programa de privatizações, com o propósito de ajustar as contas públicas. Apesar do processo de privatizações do Brasil ter iniciado no final da década de 1970, apenas em 1990, com o Plano Nacional de Desestatização, tornou-se prioridade da política econômica. A partir de então, as privatizações foram inseridas em um conjunto de mudanças para o novo papel do Estado, com a idéia de que esse deveria deixar os setores que a iniciativa privada tinha interesse e mostrava-se apta a operar. Convém ressaltar que não foi apenas com as privatizações que o Estado teve sua presença reduzida no setor produtivo da economia. Ao longo dos anos de 1990, apresentaram-se distintas formas de atrair o capital privado para investimentos, firmando-se, assim, outras parcerias entre os setores público e privado da economia. Dentre estas torna-se importante

destacar a alternativa de transferência para o setor privado da administração de determinados serviços públicos: as concessões.

Tendo em vista que a crise da década de 1980 limitou fortemente os investimentos em setores-chaves da infraestrutura brasileira, os diferentes níveis de governo tiveram que reduzir intensamente os recursos destinados ao sistema rodoviário brasileiro. Em contrapartida, o uso das rodovias foi crescente no período, fazendo com que a qualidade das mesmas fosse degradada rapidamente. Neste sentido, a solução adotada pela União e por alguns estados brasileiros consistiu em conceder às empresas privadas, por um período pré-estipulado, a administração de determinados trechos da malha rodoviária brasileira.

Em meados da década de 1990 o Governo Federal adotou o Programa Brasileiro de Concessão de Rodovias, transferindo para iniciativa privada, pela primeira vez, a administração de determinadas rodovias. Neste mesmo período, o Rio Grande do Sul iniciou a elaboração do seu Programa Estadual de Concessão Rodoviária (PECR). Tendo em vista a dimensão dos serviços públicos cuja administração estava sendo transferida para a esfera privada, tornou-se extremamente necessário que o Estado ampliasse seus mecanismos de regulação.

Nesse contexto, surgiram as agências reguladoras com a proposta de garantir a oferta e a qualidade dos serviços concedidos, bem como regular as tarifas cobradas e evitar abusos por parte do setor privado. Em nível nacional cabe a Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT – regular as rodovias concedidas pelo setor público à iniciativa privada. Para realizar esta atividade no estado do Rio Grande do Sul foi criada, em 1997, a agência responsável por fiscalizar os serviços delegados, a AGERGS – agência estadual de regulação dos serviços públicos delegados no Rio Grande do Sul.

Convém ressaltar que, no caso brasileiro, algumas agências de regulação iniciaram suas atividades após a fase inicial do processo de concessão de rodovias. Desta maneira, não participaram da formulação dos contratos de concessões, sendo que estes se tornaram o principal mecanismo de regulação das agências ao longo do período das concessões. Tal situação conduz a dúvidas em relação à eficiência do Estado como regulador da atividade econômica.

A análise central proposta para esta dissertação contorna essa discussão, analisando o processo de reformulação do papel do Estado na economia, o início do processo de privatizações até o Programa Brasileiro de Concessão de Rodovias e, fundamentalmente, investigar a atuação do Estado-Regulador nos serviços de concessões de rodovias, no caso específico das concessões de rodovias do estado do Rio Grande do Sul. Assim, será possível

verificar o desempenho do Estado no cumprimento de seu papel de regulador econômico nas concessões rodoviárias gaúchas.

A relevância deste estudo deriva, principalmente, da importância que é delegada ao uso do transporte rodoviário no país. Isto porque, na medida em que as rodovias apresentam uma perda significativa em relação à qualidade e à segurança, fruto da falta de investimentos, o crescimento do país tornava-se comprometido. Neste sentido, pode-se compreender a solução adotada pela União e diversos estados brasileiros – de conceder rodovias à iniciativa privada –, pois, além dos benefícios nas rodovias delegadas, o governo tem a possibilidade de alocar seus recursos em serviços sociais prioritários, como saúde, educação e segurança pública. Contudo, grande parte da população considera um abuso pagar pedágio, uma vez que parte significativa da sua renda já é destinada ao pagamento de impostos.

Após esta parte introdutória, apresenta-se nesta dissertação um retrato da Crise do Estado na década de 1980, salientando suas causas e principais consequências, bem como a Reforma do Estado brasileiro, dos anos de 1990, que propôs uma redefinição do papel do Estado na economia. Tal análise, que compõe o segundo Capítulo deste estudo, também apresentará as décadas de maior intervenção estatal na economia, com a ação do Estado Desenvolvimentista, que antecederam a crise. Na sequência será estudado o processo de privatizações no Brasil e o surgimento das agências de regulação.

No terceiro Capítulo se investigará o processo brasileiro de concessão de rodovias, sendo analisadas as concessões realizadas em nível federal e estadual. Em seguida será avaliado como são firmados os contratos de concessões e a importância da preservação do equilíbrio econômico-financeiro. Por fim, será apresentado um estudo sobre o valor da tarifa do pedágio.

No quarto Capítulo desta dissertação será analisado o caso gaúcho de concessão de rodovias. Para tanto, torna-se fundamental apresentar a agência responsável por regular os serviços públicos no estado, a AGERGS. Em seguida serão analisadas as concessões realizadas pelo estado, destacando suas principais especificidades, bem como o comportamento da tarifa do pedágio. Por fim, serão apresentadas as considerações sobre o tema analisado.

2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO DA DÉCADA DE 1990: A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

A literatura econômica brasileira apresenta distintas atuações do Estado na economia para cada fase de desenvolvimento do país. Na etapa colonial do Brasil – fase agroexportadora – já se destacava a presença governamental na economia através, por exemplo, da política de defesa do café. No entanto, foi no processo de industrialização da economia brasileira que a presença do Estado tornou-se mais evidente. Nesta fase, a intervenção do Estado tinha o intuito de alterar o modelo de desenvolvimento do país – da economia primário-exportadora a uma economia industrializada.

Para alcançar o objetivo de industrializar a economia brasileira o Estado assumiu as funções de coordenador, produtor, regulamentador e financiador, garantindo ao país significativos investimentos em infra-estrutura. No período de 1930-1970 foram implementados importantes projetos de desenvolvimento, que alteraram significativamente a estrutura produtiva do país. Contudo, a forma de financiamento adotada pela economia brasileira contribuiu para crise que o país passaria a enfrentar nos anos 1980, anos consagrados na literatura como a “década perdida”.

A crise evidenciou a necessidade de redefinição das funções do Estado na economia, sendo que tais modificações foram consubstanciadas na Reforma do Estado brasileiro dos anos de 1990, a qual propunha que o Estado fosse mais eficiente como regulador da atividade econômica, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços no mercado. Neste sentido, o Brasil iniciou um programa de privatizações e, posteriormente, iniciou as concessões de determinados serviços públicos.

Neste contexto insere-se o objetivo central deste capítulo: investigar o processo de redefinição do papel do Estado na economia na década de 1990. Para tanto, torna-se necessário primeiramente fazer uma breve análise das funções exercidas pelo Estado no período anterior – o Estado Desenvolvimentista. Posteriormente, será apresentada a crise da década de 1980, que encerrou o modelo de desenvolvimento vigente na economia brasileira desde a década de 1930. Por fim, será avaliado o processo de redefinição das funções do Estado na economia, apresentados pela Reforma do Estado nos anos de 1990, que incluiu um programa de privatizações, o início das concessões e o surgimento das agências reguladoras.

2.1 O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

A definição do papel do Estado na economia constitui-se como um tema de relativa frequência na literatura econômica. Entre as principais correntes de pensamento existem divergências na concepção das funções que o Estado deve exercer na economia. Convém destacar que, geralmente, estas discussões ganham maior ênfase em momentos de conjuntura econômica desfavorável. Por isso, os períodos subsequentes as grandes crises apresentam um conjunto significativo de mudanças sobre o papel do Estado na economia.

Após a Grande Depressão da década de 1930, as idéias liberais que destacavam que o Estado não deveria intervir na economia foram perdendo força. “A Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século” (HOBBSAWM, 1986, p. 99). A crise suscitou a necessidade de discussão sobre as ações que o Estado deveria exercer. Como resultado, apresentou-se um Estado com participação significativa na esfera econômica – o Estado Desenvolvimentista. “O desenvolvimentismo (...) foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza dos brasileiros” (BIELSCHOWSKY, 1995, p. 77).

Durante as décadas de 1930 a 1970 o Estado brasileiro atuou fortemente na economia, assumindo o papel de coordenador, financiador, empreendedor e regulamentador. Com o intuito de promover a industrialização do país, foram implementados projetos de desenvolvimento, que proporcionaram ao país significativos investimentos em infraestrutura, como em rodovias, ferrovias, telecomunicações, entre outros.

A industrialização “está presente quando a indústria se torna o principal fator de crescimento da economia e gera mudanças estruturais pronunciadas”. (BAER, 2002, p. 59). Constata-se, assim, que após a Grande Depressão de 1930, “a indústria brasileira tornou-se o principal fator de crescimento do país”. (REGO; MARQUES, 2006, p. 68). Desta maneira, a crise dos anos de 1930 pode ser considerada “como o ponto crítico da ruptura do modelo primário-exportador” (TAVARES, 1982, p. 32).

O país passou por transformações profundas em um período de tempo relativamente curto. A economia do Brasil, que passou séculos direcionada à exportação de uma quantidade pequena de produtos primários, em poucas décadas estava significativamente ligada ao setor industrial, com um grande número de empresas estatais. A maior intervenção do Estado na economia não era com o propósito de ocupar o espaço do setor privado e sim, uma intervenção que tornou-se inevitável dadas as circunstâncias do contexto econômico. Dessa maneira, o objetivo do setor público era preencher as lacunas que existiam na indústria brasileira, complementando a ação do setor privado para, assim, promover o desenvolvimento do país.

Neste sentido, cabia ao Estado investir em setores estratégicos para viabilizar a industrialização do Brasil. Além da importância para o desenvolvimento do país, a decisão de direcionar parte significativa dos investimentos para a infra-estrutura era fruto da lacuna deixada pela esfera privada nestes setores. Convém destacar que, em geral, os investimentos em infraestrutura são expressivos e, neste período, apresentava-se uma “situação de mercado de capitais quase inexistente e um setor empresarial ainda incipiente”. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 64).

A proposta de promover a industrialização brasileira avançou com o Processo de Substituição de Importações (PSI). Esse modelo propunha que o desenvolvimento fosse voltado para o mercado interno, ou seja, visava estimular a produção interna de um bem que anteriormente era importado. Com a adoção desse modelo de industrialização fechada, que buscava atender o mercado interno, tornou-se função do governo proteger a indústria nacional, adotando medidas para tornar os produtos importados menos atraentes.

No entanto, na medida em que há um aumento da produção interna dos bens de consumo que anteriormente eram importados, ocorre uma mudança significativa na pauta de importações do país. Isso porque, tornou-se necessário importar os bens intermediários para a produção, bem como máquinas e equipamentos. Dessa maneira, o avanço do processo de substituição de importações foi constantemente travado pelos estrangulamentos cambiais.

As conseqüências do processo de substituição de importações evidenciavam que o país deveria também produzir os bens intermediários e de capital, necessários para o avanço da industrialização. Os anos de 1940 foram importantes para a formação do setor produtivo estatal. Com a preocupação de dar continuidade ao processo de industrialização, estimulou-se a produção dos insumos industriais. Neste sentido, em 1942 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce, sendo estes exemplos do compromisso do governo com o projeto de industrialização. Nas décadas seguintes vários projetos de desenvolvimento foram implementados, transformando a estrutura produtiva do país.

No início da década de 1950, a economia brasileira recebeu o projeto nacionalista de Getúlio Vargas, que propunha implantar a indústria pesada no país. Para alcançar seu objetivo o governo restringiu a possibilidade de captação de recursos no exterior para financiar os projetos, da mesma maneira que limitou a participação de capitais estrangeiros na forma de investimentos diretos, criando, assim, possibilidades internas de captação de recursos. (REGO; MARQUES, 2006).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, financiado por intermédio de um adicional sobre o Imposto de Renda, foi fundamental para o financiamento de projetos de infraestrutura de transporte e energia e, posteriormente, de projetos de implantação industrial. (REGO; MARQUES, 2006, p. 87).

No decorrer do segundo mandato presidencial de Getúlio Vargas, as dificuldades políticas e financeiras de seu projeto nacionalista começaram a se evidenciar. A tentativa de dar continuidade ao processo de industrialização brasileira com o desenvolvimento da indústria pesada foi freada com as restrições da poupança doméstica, evidenciando que a economia brasileira dependia de financiamentos externos.

Dessa maneira, foi significativamente importante o Plano de Metas implementado no governo de Juscelino Kubitschek, no período 1956-1960, com a evidente aceitação do capital privado externo. Para promover o desenvolvimento industrial acelerado, o governo adotou o planejamento estatal. “O principal objetivo do plano era estabelecer as bases de uma economia industrial madura no país, especialmente aprofundando o setor produtor de bens de consumo duráveis”. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004, p. 378).

Em 1953, foi formado o Grupo Misto BNDE-Cepal que, segundo Oliveira (1980 apud REGO; MARQUES, 2006, p. 96), “sem sombra de dúvidas, constituiu a base do Plano de Metas”. Isto porque, formulou importantes estudos no período, como a identificação dos principais pontos de estrangulamentos da economia, além de identificar a existência de uma demanda reprimida em determinadas áreas da indústria brasileira – que não poderiam ser saciadas com importações, uma vez que existia escassez de divisas na economia.

O Plano de Metas era composto de três pontos principais. Primeiramente, cabe destacar os investimentos estatais em infra-estrutura, com ênfase nos setores de transportes, principalmente rodoviário, e energia elétrica. Em segundo lugar, houve um estímulo ao aumento da produção de bens intermediários, como, por exemplo, o carvão e o cimento. Por último, incentivou-se nesse período o desenvolvimento dos setores de bens de consumo duráveis e de capital. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

“O crescimento industrial que ocorreu a partir do início do governo JK estava estruturado em um tripé formado pelas empresas estatais, pelo capital privado estrangeiro e, como sócio menor, pelo capital privado nacional” (REGO; MARQUES, 2006, p. 100). O Estado se encarregou pelos investimentos em infra-estrutura básica. O capital estrangeiro foi destinado à indústria metal-mecânica. Por fim, coube ao capital privado nacional investir nos setores de distribuição, fornecendo, por exemplo, autopeças para as grandes empresas multinacionais.

Em relação às metas estabelecidas no Plano, o resultado foi positivo, sendo que em alguns setores a expansão foi além do esperado¹. Desta maneira, este período caracterizou-se por significativas mudanças estruturais na economia do país, com acentuado crescimento econômico, que possibilitou ampliar e diversificar a matriz industrial brasileira. Entretanto, a forma de financiamento do Plano de Metas conduziu a dois principais problemas. Primeiramente, parte dos gastos públicos foi financiada pela emissão monetária, acarretando em um processo de aceleração inflacionária. Em segundo lugar, houve um crescimento da dívida externa nesse período, em decorrência dos empréstimos estrangeiros efetuados. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

A opção de industrializar a economia brasileira via substituição de importações, estendeu-se dos anos de 1930 até a década de 1960. Nesse período, coube ao Estado agir de forma extremamente relevante na economia, assumindo o papel de provedor do desenvolvimento industrial. Para isso, o Estado estabeleceu uma nova legislação trabalhista (com o intuito de formar e regular um mercado de trabalho urbano), criou agências estatais para regular as atividades econômicas (como o Departamento Administrativo do Setor Público) e assumiu o papel de produtor direto em áreas que exigiam significativos investimentos (destacando-se a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás, etc.).

No entanto, no início da década de 1960 evidenciam-se os limites do processo de substituição de importações. Apesar de o Brasil ter conseguido relativo sucesso neste processo, elevando as taxas de crescimento da economia, “não pode fazê-lo, no entanto, sem aumentar consideravelmente o desequilíbrio do seu balanço de pagamentos” (TAVARES, 1982, p. 38). Destacava-se, assim, a necessidade de “transição para um modelo auto-sustentado de crescimento”, ou seja, apesar do avanço na produção dos bens de capital e dos bens intermediários este não foi suficiente para alcançar a “autonomia do processo de acumulação” (REGO; MARQUES, 2006, p. 103).

“Após um período de intenso crescimento do PIB, entre 1956 e 1962, a economia brasileira sofre uma desaceleração que perdurou até 1967” (REGO; MARQUES, 2006, p. 107). Após o ano de 1963 evidenciou-se a “primeira grande crise econômica do Brasil em sua fase industrial”, sendo assim, a primeira crise do país que foi impulsionada, sobretudo, por fatores internos (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004, p. 384).

¹ De fato, o Plano de Metas foi decisivo no avanço do processo de substituição de importações, sendo que o desenvolvimento industrial foi liderado pelo crescimento do setor de bens de capital e do setor de bens de consumo duráveis, apresentando taxas anuais de crescimento médio no período 1955-1962 de 26,4% e 23,9%, respectivamente. (REGO; MARQUES, 2006).

Neste período, além de uma queda acentuada dos investimentos e do crescimento da economia, houve um processo de aceleração inflacionária. Os anos de instabilidade do início da década possivelmente contribuíram para o estabelecimento da ditadura militar no país, em 1964. Neste mesmo ano, o governo lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), caracterizado como um plano de estabilização.

Dentre os principais objetivos do Plano, pode-se destacar: a idéia de impulsionar o nível de desenvolvimento da economia brasileira; a contenção do processo de aceleração da inflação; o impulso aos investimentos; o intuito de elevar o nível de empregos; a diminuição dos desequilíbrios regionais e setoriais e, por fim, a correção dos desequilíbrios externos. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

No sentido de estabilização pode-se afirmar que o plano teve sucesso², contudo, torna-se importante salientar o conjunto de mudanças que foram executadas no período. Isso por que, tais mudanças foram fundamentais para a economia brasileira, tornando-se a base para o crescimento econômico dos anos seguintes.

Dentre as mudanças mencionadas, destacam-se as transformações concretizadas através da reforma bancária – que criou a estrutura do sistema financeiro nacional –, da reforma tributária, que ao alterar o formato do sistema tributário aumentou a arrecadação, e a conseqüente centralização do poder na União. De fato, o PAEG gerou as mudanças institucionais necessárias para a adaptação da economia do país na sua fase industrial, deixando o Estado com maior poder para intervir na economia e com maior capacidade de financiamento.

Pode-se afirmar que a partir de 1967 o crescimento econômico tornou-se o objetivo principal do governo. Durante o período de 1968-1973 o Brasil registrou suas maiores taxas de crescimento do produto, sendo caracterizado como o período do “milagre econômico”. Nessa fase, a taxa média de crescimento do produto manteve-se acima de 10% ao ano, com ocupação da capacidade ociosa herdada dos anos anteriores. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

Na fase do “milagre econômico”, alguns fatores destacam-se com significativa importância para a promoção do crescimento da economia brasileira. Dentre eles, cabe ressaltar a retomada do investimento público em infra-estrutura, o aumento do investimento das empresas estatais, o crescimento da demanda por bens de consumo duráveis, a expansão da construção civil e o aumento das exportações.

² A taxa de inflação anual reduziu-se de 91,8% no ano de 1964 para 22% no ano de 1968. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004).

Nesse ciclo de expansão econômica a presença de capital estrangeiro teve significativa importância, especialmente por meio de empréstimos, bem como na forma de investimentos diretos. As autoridades econômicas do período justificavam que os empréstimos efetuados no exterior teriam sido fundamental no “financiamento” desse crescimento (REGO; MARQUES, 2006, p. 123). Nesse período, o excesso de liquidez internacional reduziu significativamente as taxas reais de juros, estimulando os empréstimos no exterior. Assim, identifica-se uma explicação para o intenso crescimento da dívida externa durante o milagre econômico brasileiro³.

O investimento público durante a década de 1970 foi o propulsor do crescimento econômico para os anos que seguiram, impulsionado pelas grandes empresas estatais, evidenciando, assim, o papel do Estado como empresário. Enquanto a economia mundial estava em crise com o primeiro choque do petróleo, o governo brasileiro lançou o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974, com o objetivo de manter o ciclo expansionista do milagre econômico. Neste período houve um aumento da necessidade de divisas, decorrente da significativa expansão das importações, o que foi sustentado pelos empréstimos externos.

Esse vultoso pacote de investimentos garantiu a continuidade das altas taxas de crescimento do Brasil, embora em níveis mais modestos quando comparado aos anos anteriores. Durante a vigência do II PND, os investimentos necessários para a continuidade do crescimento da indústria estavam voltados para a produção de bens de capital e bens intermediários. O objetivo era, mais uma vez, superar os estrangulamentos estruturais da economia brasileira, que estiveram presente durante todo o processo de industrialização via substituição de importações.

As prioridades recaíram sobre o setor energético, por meio do aumento da prospecção de petróleo e da produção de energia elétrica e nuclear; sobre os setores siderúrgico e petroquímico; e sobre a indústria de bens de capital. Para a consecução desses objetivos, o governo contaria com o auxílio de empresas estatais como produtoras e como grande mercado para as indústrias do setor privado. (REGO; MARQUES, 2006, p. 134).

“O II PND representou o auge da intervenção pública através das empresas estatais e também se constituiu no início da crise do setor produtivo estatal” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 71). Isto porque, parte significativa dos empréstimos efetuados no exterior foi destinada para as empresas estatais, que serviram de base para o crescimento forçado da

³ Observa-se neste período que a dívida externa bruta do Brasil deu um salto de 3,8 bilhões de dólares no ano de 1968 para 12,6 bilhões de dólares em 1973, período que coincidente com o ciclo expansivo da economia brasileira. (CRUZ, 1983).

economia, acarretando no endividamento externo do Brasil. Esse período também foi marcado com altas taxas de inflação e, com o intuito de utilizar políticas antiinflacionárias, as empresas estatais tiveram suas tarifas ajustadas abaixo da inflação. O desequilíbrio financeiro dessas empresas, com políticas para driblar a inflação, e a necessidade de captação de recursos externos agravaram a situação de crise.

Torna-se importante salientar as opções que o Brasil teve no início da década de 1970. Como a situação externa não estava favorável para garantir a continuidade das altas taxas de crescimento – após a quadruplicação do preço do barril do petróleo⁴ – tornou-se necessário decidir se a economia brasileira manteria o ritmo expansionista, através de financiamento externo, ou optaria pelo ajustamento.

O cenário econômico mundial sinalizava que o momento era desfavorável à expansão da atividade econômica, assim, a economia mundial entrou em um processo de declínio da produção. Dentre as economias que adotaram programas de contenção, pode-se destacar: Estados Unidos, Japão, Coréia, Taiwan, Cingapura, além das economias centrais européias. Com isto, a economia mundial foi conduzida a um período de recessão – o triênio 1974-1976. (BRUM, 1998).

Contudo, os governantes brasileiros não demonstravam interesse de “frear” a economia brasileira e sim manter o ritmo acelerado do período anterior. A administração do então novo presidente Ernesto Geisel “não estava disposta a governar durante anos de estagnação econômica após os anos de intenso crescimento do governo Médici”, além disto, dentre os objetivos do governo estava a idéia de “pagar as altas contas de petróleo com crescimento” (BAER, 2002, p. 109). Destacava-se assim, que a economia brasileira não estava, naquele momento, se direcionando a um programa de reajuste. “Caso o financiamento seja a solução escolhida, fica implícito que a crise é tomada como algo passageiro, não requerendo uma realocação de recursos no interior da economia” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 28).

(...) o II PND propunha uma “fuga para a frente”, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar conjuntamente a crise e o subdesenvolvimento. (REGO; MARQUES, 2006, p. 133).

Assim, com o anúncio do II PND a economia brasileira confirmou a opção de crescer com endividamento, evitando o processo de ajustamento, que estava sendo adotado pelas

⁴ O choque do petróleo ocorrido no ano de 1973, período em que o Brasil importava mais de 80% do petróleo que consumia, fez com que a conta de importações do país aumentasse de 6,2 bilhões de dólares em 1973 para 12,6 bilhões de dólares no ano de 1974 (BAER, 2002).

grandes economias mundiais. Convém ressaltar que, em um primeiro momento, isso não pôde ser considerado um problema, pois ocorrera justamente no período em que os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ofereciam recursos para os países em desenvolvimento.

O Brasil optou crescer com endividamento em parte para evitar sacrifícios, mas também “porque os bancos privados internacionais, que passaram a reciclar (e multiplicar) os vultosos fundos procedentes da OPEP, brigavam por emprestar a países com razoável grau de desenvolvimento, e bom desempenho recente [...]” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 29). Ou seja, a economia do país foi “capturada” em um “movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização” (CRUZ, 1983, p. 65).

Nesse contexto de excelente liquidez do sistema financeiro internacional o Brasil realizou consideráveis empréstimos⁵. Entretanto, o tipo de financiamento escolhido tornou-se um problema pelo fato de que os empréstimos eram efetuados com taxas de juros flutuantes. Isto porque, em 1979 houve um aumento significativo das taxas de juros mundiais, concomitantemente ao segundo choque do petróleo (BAER, 2002). Assim, formou-se a base para a crise que a economia brasileira passou a enfrentar e que, posteriormente, caracterizou a década de 1980 como a “década perdida”.

2.2 A CRISE DA DÉCADA DE 1980

Conforme comentado no item anterior, a década de 1970 foi um período turbulento para a economia, principalmente para os países importadores de petróleo, que sentiram intensamente os dois choques do produto básico de suas economias. Em níveis mundiais a situação se reverteu rapidamente – da expansão econômica para os programas de ajustes internos. A estratégia brasileira de continuar crescendo, através do endividamento externo, conduziu o país para um período de recessão, o qual ficou conhecido como a crise da dívida externa.

No diagnóstico das autoridades econômicas havia a atribuição de “um caráter predominantemente conjuntural e transitório às adversidades externas”. Além disto, “a proposta de reorientação do padrão de crescimento da economia explicitada no II PND ignorava solenemente a mudança de sinal ocorrida no cenário internacional” (CRUZ, 1983, p. 67). Desta maneira, as decisões econômicas deste período não consideraram o novo contexto mundial e, longe de um programa de ajuste, responderam à crise com um amplo programa de

⁵ A saber, a dívida externa bruta do Brasil saltou de 12,6 bilhões de dólares em 1973 para 43,5 bilhões de dólares no ano de 1978 (BAER, 2002).

investimento, cujo intuito era a consolidação de uma economia industrial moderna no país, com a sustentação das altas taxas de crescimento do período imediatamente anterior. “Nada disto, porém, impediu que – a um custo seguramente superior ao necessário – a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado” (CASTRO; SOUZA, 1985, p 47).

Desta maneira, com a avaliação equivocada sobre a intensidade da crise mundial – julgada como passageira, quando, na verdade ela apresentou-se duradoura – o programa não pôde ser considerado “um êxito completo”, mas também não foi “um fracasso total” (BRUM, 1998, p. 369). No ano de 1976 os problemas que impactavam a economia brasileira – o desequilíbrio do balanço de pagamentos, o endividamento externo e a inflação – sinalizavam que o governo não poderia continuar com seu projeto ambicioso do II PND, tornando-se obrigado a diminuir os investimentos públicos e desacelerar o ritmo das obras. No entanto, com a expansão da indústria de bens de produção, “o Brasil foi o único país do então chamado Terceiro Mundo a completar a fase de substituição de importações e, em consequência, fortaleceu e consolidou seu processo de industrialização” (BRUM, 1998, p. 370).

Para analisar a crise da “década perdida” de 1980, torna-se importante retomar que um volume considerável de empréstimos efetuados na década anterior foram adquiridos com taxas flexíveis de juros. Dessa forma, o Brasil se tornava vulnerável a possíveis mudanças na taxa de juros internacional e foi realmente este o fator externo mais significativo para a crise da dívida brasileira. Isto porque, em 1979 houve uma elevação da taxa de juros internacional – decorrente do aumento dos juros nos Estado Unidos – aumentando intensamente o custo da dívida externa. Segundo Batista (1988 apud REGO; MARQUES, 2006, p. 157), “os pagamentos líquidos de juros aumentaram de US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 11,4 bilhões em 1982”.

No início da década de 1980, a política econômica adotada pelo governo seguiu os princípios da ortodoxia, que foi denominado o “ajustamento voluntário” da economia brasileira – sendo decorrente do agravamento da situação cambial. Inicialmente, as mudanças macroeconômicas foram no sentido de reduzir a necessidade de divisas – diminuindo as importações e estimulando as exportações. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004, p. 420).

Entretanto, essas mudanças não foram suficientes frente ao aumento dos custos da dívida e, após a declaração da moratória mexicana – que levou à redução da oferta de crédito internacional para o financiamento da dívida dos países em desenvolvimento – o Brasil

recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1982. “As negociações entre o país e o FMI foram bastante complexas, resultando na assinatura de sete cartas de intenções em 24 meses” (REGO; MARQUES, 2006 p. 146).

O objetivo do país ao recorrer ao FMI era buscar recursos e suporte para renegociar sua dívida. Dentre as medidas tomadas nesse período, convém ressaltar que foram adotadas políticas para conter a demanda agregada e estimular as exportações. Para a efetivação da primeira medida, a contenção da demanda agregada, houve uma redução dos investimentos por parte do governo, aumento da taxa interna de juros e redução do salário real. Em relação à segunda medida, para estimular as exportações o governo promoveu uma desvalorização do câmbio e estimulou a indústria através de subsídios.

Essa política de ajustamento conduziu a economia brasileira para um período de recessão, simultaneamente a um aumento da inflação. Nesta combinação, de recessão e inflação, a economia brasileira enfrentou uma fase denominada de estagflação. Esta fase caracterizou-se como um período que contrariou o pensamento econômico convencional, pois em um quadro de desaceleração da economia, com redução da demanda agregada, os preços não deveriam subir (REGO; MARQUES, 2006).

Dessa maneira, não era apenas a situação das contas externas que preocupava as autoridades econômicas nesse período. Conforme apresentam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004, p. 424), na década de 1980, o setor público brasileiro detinha 80% da dívida externa. Em contrapartida, a maior parte da geração do superávit apresentava-se no setor privado da economia. Dessa maneira, a única opção para o governo adquirir divisas deu-se através do endividamento interno, por meio da emissão de títulos públicos. Segundo estes autores, esse foi um processo de transformação da dívida externa em dívida interna.

Portanto, a evolução da dívida externa brasileira transformou-se no alicerce para a deterioração das contas internas do país, afetando negativamente a economia brasileira. Tais mudanças são características da “década perdida” de 1980, que teve redução no nível de investimentos, queda no crescimento e um processo intenso de aceleração inflacionária.

Foi nesse contexto de recessão que ocorreu o fim do regime militar no país, com a instauração da Nova República, em 1985. Com o intuito de combater a inflação a política econômica segue uma nova direção, sendo implementados uma série de planos de estabilização para alcançar o objetivo principal.

Na década de 1980 convém ressaltar que os planos que foram executados – o Plano Cruzado I e II, o Plano Bresser e o Plano Verão – fracassaram no combate à inflação. Dessa maneira, os anos de 1990 caracterizaram-se com a continuidade das políticas voltadas à

estabilização. Logo no início da década foram implementados o Plano Collor I e o Plano Collor II, que também se mostraram ineficazes. Posteriormente, adotou-se o Programa de Estabilização Econômica que ficou conhecido como o Plano Real, tendo êxito no seu objetivo de combate à inflação. O impacto da estabilização de preços na economia influenciou positivamente as reformas implementadas neste período, propiciando um ambiente político mais favorável às mudanças.

2.3 A REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990: UM NOVO PAPEL PARA O ESTADO

A Reforma do Estado, na década de 1990, foi uma consequência das situações adversas que a economia brasileira enfrentou desde meados da década de 1970. Assim, a necessidade de mudanças surgiu da incapacidade de continuar com o processo de desenvolvimento vigente na economia desde a década de 1930. Apresentou-se, deste modo, uma mudança significativa do papel do Estado que, ao abandonar o caráter de “desenvolvimentista”, deixou de ser o Estado Produtor para tornar-se o Estado Regulador.

“Reformar deveria ser tarefa imediata, uma vez que quanto mais rapidamente fosse empreendido o processo de ajuste, mais baixos seriam os custos envolvidos” (BAUMANN, 1999, p. 13). Convém ressaltar que, além de ser fruto da crise endógena da economia brasileira, a reforma do Estado apresentava-se também como uma exigência do processo de globalização, uma nova realidade do mercado global que evidenciou-se no país nos anos de 1990 (WILHEIM, 1999).

Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação de seus interesses nacionais (PEREIRA, 1999, p. 69).

Segundo Pereira (1997, p. 7), “a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado”. No entanto, convém ressaltar os problemas que emergiram nesta fase de mudanças. Primeiramente, houve dificuldades para determinar o tamanho do papel do Estado, tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito político. Outro obstáculo decorreu das dificuldades em definir qual o papel do Estado como regulador. Em terceiro lugar, destacou-se um problema relacionado à capacidade de governança do governo, isto é, a capacidade financeira e administrativa do governo em colocar suas ações em prática. Por último, destacou-se um problema exclusivamente político, fruto da necessidade do aumento da

governabilidade, ou seja, aumento da capacidade do governo em intermediar seus interesses, assegurar legitimidade e governar.

Em suma, “mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista”, que participava diretamente da produção de bens e serviços para a economia. (CARDOSO, 2003, p. 15). Reformar o Estado estaria diretamente vinculado aos objetivos de torná-lo mais eficiente e mais democrático e, além disto, tornar a economia nacional mais estável. Em um primeiro momento, a reestruturação da economia brasileira foi influenciada por idéias liberalizantes, que estavam inseridas em um conjunto de sugestões de ajuste para promover as reformas nos países em desenvolvimento. Essas propostas foram estabelecidas por organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, sendo conhecidas como “Consenso de Washington”.

No conjunto de propostas podem-se destacar medidas como: (a) privatizações das empresas estatais; (b) ampliação dos direitos de propriedade; (c) eliminação de barreiras à entrada de investimento estrangeiro direto; (d) liberalização financeira; (e) reforma tributária; (f) redirecionamento dos gastos públicos para áreas como saúde, educação primária e infraestrutura; (g) disciplina fiscal; (h) competitividade da taxa de câmbio. (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004).

Convém destacar que estas medidas estavam diretamente relacionadas ao objetivo de superar a crise fiscal do Estado, sendo que algumas delas apontavam para a redução do tamanho do Estado na economia. No entanto, sabia-se que o Estado-mínimo não poderia apresentar-se como realidade em tempos que a globalização já se pronunciava com expressão. Neste sentido, a reconstrução do Estado na década de 1990 esteve absolutamente vinculada com a reforma da administração pública, que conduziu a uma nova forma de administração, introduzindo a abordagem gerencial em substituição à perspectiva burocrática (PEREIRA, SPINK, 2003). “A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização, o imperativo de redefinir suas funções” (PEREIRA, 1998, p. 33).

Na prática, a reforma administrativa do Estado ganhou evidência após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995), cujo objetivo central era transformar a administração pública brasileira em gerencial. “A reforma do Estado passa pela reforma da administração pública” (BRUNETTO, 2002, p. 73). Este processo de transformação da administração pública – de burocrática à gerencial – tornava-se necessário na medida em que se confirmava que a causa principal da crise da década de 1980 foi o Estado – “uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado”

(PEREIRA, 2003, p. 23). Ou seja, as reformas que estavam em curso na economia brasileira foram “motivadas por crises econômicas de dimensões significativas, cuja raiz para muitos está no próprio Estado, seu descontrole fiscal e sua ineficiência” (GREMAUD, VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2004, p. 562).

Historicamente, destacam-se três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. Na administração patrimonialista não havia distinção entre o que era público e o que era privado, sendo esta a forma de administração do Estado pré-capitalista, especialmente das monarquias absolutistas. “A administração patrimonialista é do Estado mas não é pública”, uma vez que não visava o interesse público (PEREIRA, 1998, p. 20).

O capitalismo e a democracia introduziram a administração pública burocrática, com o objetivo de proteger o patrimônio público. A “burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção, (...) os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional” (PEREIRA, 2003, p. 26). Contudo, esta forma de administração mostrou-se ineficiente frente às novas exigências dos cidadãos e, com isto, apresentou-se uma nova gestão pública: a administração pública gerencial. No caso brasileiro, tal modificação surgiu, conforme mencionado, com a Reforma do Estado da década de 1990. (PEREIRA, 2003, p. 26).

A decisão dos governos de manter forte presença estatal no setor produtivo da economia durante as décadas do Estado Desenvolvimentista fez com que o Estado se desviasse de suas funções básicas, prejudicando, principalmente, a parcela menos favorecida – em termos financeiros – da população, uma vez que ocasionou uma queda da qualidade dos serviços públicos ofertados, um agravamento da crise fiscal e da inflação. Foi com estes argumentos que a Reforma do Aparelho do Estado foi apresentada à sociedade brasileira no ano de 1995 – “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia”. Além disto, acreditava-se que somente assim seria “possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais, através da construção de um novo padrão de desenvolvimento” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 6).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado além de estabelecer o objetivo, determinou as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Dentre os principais aspectos deste plano, convém destacar: (a) a idéia de reconstrução do Estado, com o intuito de resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas, tornando necessário o ajuste fiscal; (b) o fortalecimento do Estado no seu papel de

Regulador, sendo eficaz em um contexto de economia de mercado; (c) a melhora dos serviços básicos ofertados diretamente pelo Estado, com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; (d) a superação da administração pública burocrática, através da condução da administração pública ao conceito de gerencial, com a introdução de conceitos de administração e eficiência, concentrando-se nos resultados, ao invés dos processos; (e) a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista de substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 13).

Alguns anos depois de iniciada a Reforma Gerencial da administração pública brasileira pode-se afirmar que foi “um projeto bem-sucedido” (PEREIRA, 1998, p. 11). Obteve-se êxito nos três âmbitos da reforma: no institucional, no cultural e na gestão. No plano institucional destaca-se a reforma administrativa que foi aprovada, a definição legal das agências executivas e das organizações sociais, as alterações na legislação que regula os servidores públicos, com o objetivo de extinguir privilégios e distorções, e o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado. Na esfera cultural, o sucesso está relacionado ao apoio recebido da alta administração pública evidenciando a transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial. Em relação à gestão, foi adotada uma estratégia gerencial de administração, com ênfase na qualidade, sendo aplicada na Administração Pública Federal. (PEREIRA, 1998).

“A reforma do Estado e, particularmente, a Reforma Gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão” (PEREIRA, 1998, p. 23). Ou seja, na administração pública torna-se necessário primeiramente designar autonomia, através de instituições, para que o gerenciamento de fato possa ocorrer. Criavam-se, assim, as condições básicas para viabilizar métodos modernos de gestão do Estado brasileiro, tornando a administração pública mais eficiente, mais democrática e mais voltada para atender o cidadão como um cliente, com a possibilidade de ofertar serviços com maior qualidade.

Com o conhecimento das falhas geradas pelo mercado, a Reforma do Estado propunha mecanismos para que os governos pudessem minimizar seus danos, bem como promover uma distribuição mais equitativa da renda. Para isto, tornava-se necessário aumentar a

governabilidade e a governança do Estado. A primeira com vista a aumentar a capacidade de governar, de intermediar interesses e legitimar o governo perante a sociedade. A segunda, com o intuito de aumentar a capacidade financeira e administrativa do governo de implementar suas políticas, podendo assim, garantir os direitos dos cidadãos e o desenvolvimento econômico. Constatou-se, neste sentido, que as reformas “neoliberais” – a privatização, a liberalização comercial, etc. – “são, na verdade, quando bem-sucedidas, reformas que fortalecem o Estado ao invés de enfraquecê-lo, devolvendo-lhe a governança democrática” (PEREIRA, 1998, p. 33). Reformar, então, conduziria à transição de um Estado que participava diretamente do mercado para um Estado que atuasse como regulador e facilitador econômico e social.

Neste contexto, intensificou-se a discussão sobre quais as atividades deveriam ser exercidas diretamente pelo Estado e quais poderiam ser transferidas à iniciativa privada. Para delimitar qual a área de atuação do Estado, torna-se necessário, primeiramente, definir quais os três tipos de atividade executadas: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Dentre as atividades exclusivas do Estado destaca-se: o poder de legislar e fiscalizar o cumprimento das leis; a imposição da justiça; o poder de manter a ordem; a defesa e representação do país em nível internacional; o poder de policiar; o poder de tributar; o poder de regulamentar as atividades econômicas; e, por fim, as atividades relacionadas à formulação de políticas na área econômica e social, como educação, saúde, salário-mínimo, seguro desemprego, previdência social, etc. Na esfera puramente econômica, a principal função do Estado refere-se a garantia da estabilização monetária (PEREIRA, 1998). A reforma do Estado propunha que as atividades exclusivas apresentassem uma administração descentralizada.

Em contrapartida, a atividade de produção de bens e serviços para o mercado deve ser tarefa para as empresas privadas. No entanto, a experiência brasileira do Estado Desenvolvimentista fez com que o Estado atuasse fortemente como produtor, principalmente nos setores de infra-estrutura, através das empresas estatais. Estes investimentos foram realizados em um momento de relativa incapacidade do setor privado, contudo, a situação de crise do Estado impôs que grandes empresas públicas passassem à administração privada, através das privatizações, evidenciando “que a atividade empresarial não é própria do Estado” (PEREIRA, 1998, p.98).

A recíproca do motivo principal que levou à estatização de certas atividades econômicas – a falta de recursos no setor privado – impôs, a partir dos anos

80, a sua privatização. Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitava dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentando muito. (PEREIRA, 1998, p. 98).

Em relação aos serviços sociais e científicos estes não são exclusivos do Estado em relação à execução, mas muitas vezes dependem do financiamento estatal. Isto porque, em muitos casos estão relacionados com vultosos investimentos, como, por exemplo: escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, hospitais, etc. Desta maneira, nestas atividades a Reforma do Estado não propunha transferência para a iniciativa privada e, sim, uma transferência para o setor público não-estatal, o que foi denominado de “publicização”. Ou seja, são as instituições que estão direcionadas para o interesse geral, como fundações e associações sem fins lucrativos. São públicas porque atendem à sociedade, mas não fazem parte do aparelho do Estado. (PEREIRA, 1998, p. 99). Neste caso, “a administração deve ser mais que descentralizada – deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle” (PEREIRA, 2003, p. 34).

Além destes setores examinados, o Estado “moderno” também devia contar com um núcleo estratégico, sendo este “o centro no qual se definem as leis, as políticas e como, em última instância, as fazer cumprir” (PEREIRA, 2003, p. 33). De acordo com Pereira (2003), em um sistema federal este núcleo é formado pelos governadores e seus secretários, além da alta administração pública estadual, pelos tribunais, pelo presidente, pelos ministros, pelos servidores civis e pelas autoridades locais importantes. A Reforma do Estado propunha que este setor fosse formado por profissionais altamente competentes, cuja eficácia fosse mais relevantes que a eficiência, ou seja, que os resultados fossem mais relevantes que os processos.

Enfim, a Reforma do Estado brasileiro tinha o intuito de torná-lo mais eficiente como regulador do desenvolvimento econômico, ao invés de participante direto na produção de bens e serviços. Assim, com o intuito de ajustar as contas públicas, propunha-se que o Estado cedesse espaço nas atividades que o setor privado estava apto a operar e se dedicasse para atividades exclusivamente públicas, como, por exemplo, saúde e educação. Foi neste contexto de mudanças que se intensificou o debate sobre a necessidade de privatizações, principalmente através do Plano Nacional de Desestatização (PND), lançado em 1990.

Em nível internacional, seguir as propostas do Consenso de Washington estava diretamente vinculado ao intuito de reconstruir a imagem externa do país, que foi negativamente afetada durante o período de crise da economia brasileira. No entanto, as medidas propostas pelo Consenso fazem parte da primeira etapa das reformas que ocorreram

no Brasil ao longo da década de 1990. Isto porque, tais medidas foram identificadas demasiadamente liberais em tempos de globalização. Com isto apresentaram-se outras reformas – com destaque para a Reforma da Administração Pública – que caracterizaram os anos 1990 como um período de fortes mudanças e concretizaram a “grande” Reforma do Estado brasileiro.

Dentre as modificações mais expressivas da economia brasileira na década de 1990, convém destacar: a estabilização dos preços, a intensificação do processo de privatizações; a abertura comercial e financeira e, por fim, o aumento da regulação (BAUMANN, 1999). As privatizações foram importantes nesse processo, pois no cenário externo significaram “uma demonstração de comprometimento do país com a realização de reformas estruturais que poderiam abrir espaço para uma nova fase do desenvolvimento do país” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 382).

Na medida em que os serviços públicos começaram a ser privatizados, o Estado não poderia se ausentar, apenas mudar de posição: de produtor dos serviços ao fiscalizador dos mesmos, evitando abusos por parte do setor privado. Nesse contexto, surgem as agências reguladoras no Brasil, no final dos anos 1990, com a proposta de garantir a oferta e qualidade dos serviços, bem como regular as tarifas cobradas. Tais mudanças, que alteraram significativamente a política conduzida pelo governo, serão analisadas com mais detalhes nas seções seguintes.

2.3.1 O processo de privatizações

As empresas estatais tiveram significativa importância para promover o crescimento econômico brasileiro durante o período de auge da economia brasileira, conhecido como o milagre econômico. Entretanto, no início da década perdida de 1980, as dificuldades fiscais começaram a travar o desenvolvimento destas empresas e, com o propósito de ajustar as contas públicas, as privatizações entraram no cenário econômico.

Pode-se dizer que a inflação também contribuiu significativamente para o comprometimento das empresas estatais neste período. Isto porque, em um contexto de intensa aceleração inflacionária as tarifas praticadas pelas empresas eram controladas e até mesmo utilizadas como instrumentos para conter esse processo de ascensão. Assim, a capacidade de investimento dessas empresas foi declinante, na medida em que aumentava a escassez de recursos públicos para realização dos investimentos necessários.

[...] a incapacidade do Estado de financiar investimentos em suas estatais comprometeu o aumento da capacidade produtiva em setores-chave de infra-estrutura. A decisão de privatizar surge, assim, na maioria dos países, como resposta à existência de um desajuste nas contas públicas. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 378).

“O principal argumento apresentado em favor da privatização insiste no sofrível desempenho administrativo das empresas públicas, em comparação à eficiência e ao dinamismo dos empreendimentos privados” (SACHS, 1999, p. 211). Dessa forma, as privatizações se tornaram cada vez mais atrativas com o objetivo de melhorar as finanças públicas, uma vez que geravam recursos para reduzir o estoque da dívida. Apesar do processo de privatizações do Brasil ter iniciado no final da década de 1970, apenas em 1990, com o Plano Nacional de Desestatização, tornou-se prioridade da política econômica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Conforme Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2004, p. 564), “várias são as razões alegadas para privatizar as empresas estatais”. Dentre elas, cabe ressaltar, primeiramente, que as empresas estatais estavam se mostrando ineficientes em relação ao desempenho financeiro e, conseqüentemente, estavam reduzindo a qualidade dos serviços ofertados. Em segundo lugar, destaca-se a deterioração da capacidade das empresas públicas em realizarem os investimentos necessários para mantê-las, ampliá-las e modernizá-las. Outro aspecto refere-se à necessidade que o setor público tinha em reunir recursos, no curto prazo, para diminuir a sua dívida. Por último, enfatizam-se as mudanças do âmbito internacional, tanto tecnológicas quanto financeiras.

O processo de privatização no Brasil ocorreu em três fases. A primeira fase, ao longo dos anos 1980, compreendeu um período de “reprivatizações”, com o objetivo de sanar financeiramente a carteira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Isto é, as empresas que contraíram empréstimos com o BNDES para impulsionar seus investimentos e, dado o contexto de crise que surgiu, enfrentaram sérias dificuldades financeiras, foram absorvidas pelo Estado, sendo, posteriormente, repassadas à iniciativa privada – por isso, reprivatizadas. Dessa maneira, esta fase não registrou nenhuma privatização das grandes empresas estatais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

A segunda fase compreende os anos de 1990 a 1995. Logo no início da década o governo lançou o Plano Nacional de Desestatização, o que caracterizou esta fase bastante distinta da primeira, com forte intensificação do processo de privatizações. Nesse período foram privatizadas empresas tradicionalmente estatais e o enfoque foi a privatização de setores inteiros da economia, como as empresas dos setores de siderurgia, petroquímica e

fertilizantes, ao invés de empresas isoladas. Foi nesta fase que se deu o surgimento de uma lei de privatização, que, segundo Giambiagi e Além (2000, p. 377), serviu “de marco regulatório do processo de desestatização”. Assim, foi somente nesta etapa que o processo de privatizações passou a integrar as reformas econômicas do governo.

Com a aprovação, em fevereiro de 1995, da Lei de Concessões – que teve como objetivo estabelecer regras gerais pelas quais o governo concede a terceiros o direito de explorar serviços públicos –, foram lançadas as bases para a terceira fase do processo de privatização. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 379).

A partir de 1995, inicia-se a terceira fase do processo de privatizações, sendo bastante priorizada pelas autoridades econômicas. Esta etapa contrasta com a segunda pela dimensão das receitas envolvidas, podendo ser considerada a fase das “megaprivatizações”. Essa fase caracterizou-se pela privatização dos serviços públicos, com destaque para os setores de energia elétrica e telecomunicações. Também foi nesta etapa que surgiu a concessão dos serviços públicos à iniciativa privada na área de transportes, além das privatizações que ocorreram em nível estadual.

Convém ressaltar quais eram os objetivos do governo ao lançar o Plano Nacional de Desestatização – que conduziu o processo de privatização do Brasil para a prioridade da política econômica. Primeiramente, desejava-se que o Estado se retirasse dos setores onde o setor privado tinha interesse e estava apto a operar e, assim, possibilitando que o governo utilizasse seus recursos para exercer atividades tipicamente públicas, como saúde, segurança e educação. Em segundo lugar, visava-se a redução da dívida pública, através das receitas obtidas com as vendas das empresas estatais.

Outro aspecto relaciona-se com a capacidade que o setor privado tinha para investir nas empresas e que o governo, naquele momento, não tinha. Também destaca-se a necessidade de aumentar a competitividade das indústrias brasileiras, que precisavam ser modernizadas para alcançar tal objetivo. Por último, tinha-se o objetivo de fortalecer o mercado de capitais no país, aumentando a disponibilidade de ações para o público. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Conforme analisado, durante a década de 1990 as privatizações ganharam um importante espaço no ambiente econômico, principalmente com o intuito de auxiliar nas contas públicas. As privatizações estavam inseridas no conjunto de reformas que visavam modernizar o papel do Estado e, conseqüentemente, reestruturar a economia brasileira.

Convém salientar que não foi apenas através das privatizações que o Estado brasileiro teve seu papel reduzido na economia. Apresentaram-se, principalmente ao longo dos anos de

1990, outras formas de participação do capital privado na economia. Dentre essas, torna-se importante destacar a escolha que foi adotada pelo país para transferir ao setor privado o fornecimento de determinados serviços públicos: as concessões.

Segundo Michel, Cydis e Oliveira (2003, p. 12), “uma concessão é um contrato entre o poder público, denominado poder concedente, e uma empresa de direito privado, denominada concessionária”. Na medida em que os contratos de concessão foram firmados, a oferta de determinados serviços tornou-se responsabilidade do setor privado – mesmo aqueles serviços que anteriormente eram ofertados exclusivamente pelo poder público, caracterizados como serviços públicos, como, por exemplo, os investimentos em rodovias.

Os contratos de concessão são formulados contemplando um conjunto de normas que as empresas concessionárias devem seguir. Ademais, são estabelecidos parâmetros de qualidade para as empresas satisfazerem, sob o risco de punições que variam de multas até a rescisão contratual, caso os serviços prestados apresentem qualidade aquém da exigida. Os contratos também estabelecem o tempo de concessão, ou seja, o prazo que a administração de determinada rodovia ficará sob responsabilidade da empresa privada. (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003).

As concessões foram realizadas com o intuito de atrair o capital privado para os investimentos públicos necessários. Assim, representaram uma alternativa para o setor público, pois, durante o prazo de concessão, os investimentos tornaram-se responsabilidade das empresas concessionárias.

A principal diferença que surgia – entre conceder e privatizar – era que nessa modalidade o serviço público era delegado à iniciativa privada por um período pré-estabelecido, não deixando de pertencer ao poder público. Dessa maneira, ao final do contrato de concessão os serviços públicos que foram concedidos retornam ao controle do poder concedente, com todos os investimentos e benefícios realizados pelas empresas concessionárias.

Contudo, para as empresas concessionárias as concessões representavam um negócio e, via de regra, seria interessante assumi-lo somente na existência de expectativa de lucro. Para isso, estabeleceu-se que as empresas privadas formariam suas receitas a partir da cobrança de tarifa dos usuários dos serviços sob sua concessão. No caso das rodovias, por exemplo, grande parte da receita originada deve-se à cobrança de pedágio dos usuários que trafegam nos trechos concedidos. O processo de formação das tarifas, assim como detalhes mais específicos dos contratos de concessão serão objetos de análise do próximo capítulo.

2.3.2 O surgimento das agências de regulação

Na medida em que os serviços públicos estavam sendo privatizados, tornou-se extremamente relevante que o Estado exercesse seu novo papel de regulador. Isto por que, existem determinados serviços, que mesmo ofertados pela iniciativa privada, tem caráter exclusivamente público – isso ocorre com os serviços utilizados pela maior parte da população, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica. Dessa maneira, o Estado começou a fiscalizar os serviços e, para tanto, foi fundamental a criação das agências reguladoras, que ocorreu no final da década de 1990. As agências reguladoras conquistaram seu espaço na medida em que o Estado não poderia prosseguir com a mesma atuação na esfera econômica, devendo direcionar as ações “às suas prerrogativas inatas”. (KRAUSE, 2005, p. 15).

Segundo Biderman e Arvate (2004), existem vários motivos para o Estado regular, exercendo seu poder com o intuito de limitar as escolhas dos agentes econômicos. A regulação tem como objetivo reduzir o abuso de poder econômico, principalmente nos setores com características de mercado imperfeitamente competitivo – necessidade que se tornava evidente no caso das concessões dos serviços públicos.

Assim, a regulação econômica tem o propósito de evitar que as empresas abusem do poder de mercado, principalmente por que a maioria dos serviços, que antes eram ofertados pelo poder público, atuavam sob forma de monopólio natural. Então, as agências reguladoras que foram criadas no final da década de 1990, tinham como objetivo principal garantir os interesses públicos – através do controle do fornecimento, da qualidade dos serviços ofertados e das tarifas praticadas pelas empresas. “O Estado empresário abandona a prestação direta dos serviços públicos, mas mantém a titularidade dos mesmos, o que implica a sua fiscalização” (BRUNETTO, 2002, p. 69).

Pode-se definir as agências reguladoras como “organismos constituídos pelo poder público para regulamentar cada atividade específica e aplicar tais normas regulamentares, além de funcionar, em muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 407). As agências reguladoras não são “defensoras” de nenhuma das partes envolvidas nos processos de concessão – os usuários dos serviços, as empresas concessionárias ou poder concedente – e, sim “será um órgão técnico”, cuja preocupação relaciona-se a qualidade dos serviços prestados, a

manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária⁶ (BRUNETTO, 2002, p. 81).

Como no passado o Estado atuava intervindo fortemente na economia, na medida em que as agências reguladoras foram surgindo tornou-se importante delimitar a interferência do Estado, garantindo a autonomia das agências reguladoras e a independência dos seus dirigentes. Nesse sentido, as agências passam a ter capacidade para auxiliar em possíveis conflitos entre os membros envolvidos nas negociações, assegurando as regras estabelecidas em um contrato inicial. “As agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na lei de sua criação, que em princípio não deve variar com a mudança de governo”, sendo que uma de suas tarefas principais é a de regular os preços em um mercado monopolista, simulando a existência de um mercado competitivo (PEREIRA, 1998, p. 225).

Uma das atribuições mais polêmicas das agências reguladoras relaciona-se com a determinação das tarifas praticadas pelas empresas. Isto porque, de um lado têm-se uma empresa privada, que necessita que a tarifa seja suficiente para garantir os investimentos realizados. Do outro lado, têm-se os consumidores, que dependem do valor praticado pelas empresas para determinar sua acessibilidade aos serviços oferecidos.

Além de responsáveis pelos reajustes das tarifas – mesmo quando os critérios estejam definidos nos contratos de concessões –, cabe aos órgãos reguladores também observar, do ponto de vista do usuário, se o serviço é prestado de forma adequada, isto é, particularmente, com regularidade, continuidade, eficiência, segurança e atualidade tecnológica. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 413).

No Brasil, as agências reguladoras foram criadas como autarquias, uma vez que “delas se espera a grande independência e liberdade de ação, condições indispensáveis ao pleno exercício de suas competências” (KRAUSE, 2005, p. 31). Em nível nacional, destacam-se importantes agências de regulação, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), incumbida em fiscalizar o setor de energia elétrica. Outro exemplo é a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), responsável pelo setor de telecomunicações. Por fim, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) também merece destaque, sendo encarregada de regular o setor do petróleo. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

O Rio Grande do Sul tem a participação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos, a AGERGS, que foi criada em 1997. O principal objetivo desta agência é garantir a prestação dos serviços de caráter público – e que no momento estão sendo ofertados

⁶ Destaca-se que os conceitos de equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária, que estão presentes nos contratos de concessão, serão conceituados no próximo capítulo desta dissertação.

pelo setor privado –, atuando nas áreas, por exemplo, de saneamento, de rodovias, de telecomunicações, etc. Também compete a AGERGS garantir o equilíbrio, econômico e financeiro, dos contratos estabelecidos entre o governo e as empresas concessionárias.

Em nível federal as agências reguladoras estão distribuídas em setores diversos, assim, para regular as rodovias que foram concedidas em nível federal criou-se outro órgão regulador, a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT). Essa agência foi criada em 2001 e, atualmente, atua como poder concedente das rodovias federais, regulando as empresas concessionárias e buscando manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Portanto, verifica-se que as agências de regulação atuam de forma significativa para garantir a oferta dos serviços, que antes eram ofertados pelo setor público, para a população. No próximo capítulo, será analisado com mais detalhes a opção brasileira de conceder rodovias, a partir da década de 1990, com o intuito de garantir os investimentos em um importante setor de infra-estrutura. Para isso, serão apresentadas as etapas de concessões realizadas tanto no âmbito federal, quanto no âmbito estadual. Posteriormente serão analisadas as principais regras dos contratos de concessões, bem como a formação da tarifa do pedágio.

3 AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Após um período de forte intervenção estatal na economia – de 1930 a 1970 – o Estado brasileiro passou por significativas alterações, consubstanciadas na Reforma do Estado da década de 1990. Tais alterações foram decorrentes das adversidades enfrentadas pela economia do país, a partir de meados da década de 1970 – dentre as quais destacaram-se os dois choques do petróleo e o aumento da taxa internacional de juros – que conduziram à crise da década de 1980.

Naquele período, a economia brasileira passou a enfrentar dificuldades fiscais, ocasionadas em parte pelo grande aumento da dívida externa. Com isso, o desenvolvimento do país foi travado e os investimentos em setores-chaves de infra-estrutura ficaram comprometidos. Tendo em vista que a crise de Estado da década de 1980 limitou fortemente os investimentos públicos em diversos setores da economia, os diferentes níveis de governo tiveram que reduzir intensamente os recursos destinados à manutenção, à ampliação e à melhoria do sistema rodoviário brasileiro.

Em contrapartida, a demanda pelo uso das rodovias foi crescente no período, o que resultou em uma degradação da qualidade das mesmas. A alternativa adotada pela União e por diversos Estados, a partir da década de 1990, consistiu em conceder às empresas privadas determinados trechos da malha rodoviária brasileira. Iniciaram-se, assim, as parcerias entre o setor público e privado da economia, com o intuito de garantir os investimentos necessários para a conseqüente oferta de serviços públicos essenciais à sociedade.

A relevância desta dissertação deriva-se principalmente da importância que é delegada ao uso do transporte rodoviário no país. Segundo os dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), mais de 90% do transporte de passageiros é realizado através da matriz rodoviária brasileira e aproximadamente 60% do transporte de cargas é efetivado na mesma modalidade (CNT, 2010, p. 235). Dessa maneira, na medida em que as rodovias estavam sendo rapidamente degradadas, fruto da falta de investimento e elevada demanda, o crescimento do país estava comprometido.

Neste capítulo será apresentado o processo brasileiro de concessão de rodovias, analisando, primeiramente, o histórico das concessões rodoviárias no Brasil, que inclui a apresentação das duas etapas de concessões federais e as concessões realizadas em nível estadual. Posteriormente, será avaliado como são firmados os contratos de concessão, salientando os interesses das partes envolvidas na negociação – setor público e setor privado

da economia. Por último, será realizado um estudo sobre o valor do pedágio, que engloba, principalmente, o equilíbrio econômico e financeiro presentes nos contratos de concessão de rodovias.

3.1 O HISTÓRICO DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS BRASILEIRAS

Nas primeiras décadas do século XX, as estradas brasileiras apresentavam-se em condições precárias, expondo a fragilidade do setor de infra-estrutura rodoviária do país. Entretanto, a partir de meados da década 1940, o país passou por significativas alterações para garantir os investimentos necessários neste setor. Uma delas foi a criação da Lei Joppert, em 1945, que, conforme Castro (2000), concedeu autonomia para o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER)⁷; a outra foi a instituição do Fundo Rodoviário Nacional (FRN).

Os recursos do FRN eram gerados pelos impostos sobre combustíveis e lubrificantes e destinavam-se para financiar obras de infra-estrutura rodoviária. Posteriormente, os recursos deste fundo tornaram-se o principal meio para promover os investimentos no setor rodoviário, tanto no âmbito estadual, quanto no âmbito federal.

Conforme estudos realizados pelo Laboratório de Sistemas de transportes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), além do DNER ser responsável pela execução das políticas rodoviárias na esfera federal, também era de sua responsabilidade aplicar os 40% da arrecadação do FRN destinados à União (LASTRAN, 1998). Os Estados, que recebiam 60% dos recursos do FRN, tiveram que criar departamentos específicos para administrar os recursos financeiros recebidos – Departamentos de Estradas e Rodagem (DER) ou Departamentos Autônomos de Estradas e Rodagem (DAER). Estas modificações garantiram uma significativa expansão da malha rodoviária brasileira.

Seguiu-se uma expansão notável da malha rodoviária federal e estadual: de 47 mil km, dos quais apenas 423 pavimentados, em 1945, passando para 97.715 km, com 7.063 pavimentados, em 1957, e 206.543 km, com 81.308 pavimentados, em 1980. (CASTRO, 2000, p. 229).

Com este significativo avanço da malha rodoviária do país, fruto da concentração dos investimentos nesta modalidade, principalmente nas décadas de 1950 e 1970⁸, o transporte de cargas no Brasil ficou dependente do modal rodoviário. Desde os anos de 1960 o modal rodoviário já abrangia cerca de 60% do transporte de cargas, “consolidada, essa matriz pouco

⁷ Convém ressaltar que este órgão já havia sido criado em 1937, porém, com alterações na legislação, em 1945, foi reestruturado, recebendo autonomia administrativa e financeira.

⁸ Em 1950 através do Plano de Metas, cujos investimentos em rodovias foram priorizados e, em 1970, através do II PND, cujo pacote de investimentos garantiu uma quantia significativa de recursos ao setor rodoviário.

se alterou nas décadas seguintes” (LOPES; CARDOSO; PICCININI, 2008, p.49). A saber, segundo os estudos da CNT, no ano de 2006, a distribuição entre os principais modais de transporte no Brasil para o transporte de cargas foi: 61,8% na matriz rodoviária; 19,46% através das ferrovias; 13,8% pelo meio do transporte aquaviário; 0,31% no transporte aeroviário (CNT, 2006). Tal dependência pela matriz rodoviária no transporte de cargas destaca-se na comparação com outros países. “Nos Estados Unidos, a participação das rodovias no transporte de cargas é de 26%, na Austrália é de 24%, e na China, de apenas 8%”. (BARTHOLOMEU, 2006, p. 23).

Em relação ao transportes de passageiros, a predominância do modal rodoviário é ainda mais intensa, correspondendo a 96,2% do total de passageiros transportados, enquanto o aeroviário compreende 2,45% da condução de passageiros e as ferrovias apenas 1,37% dos passageiros (CNT, 2006). Tendo em vista a importância histórica das rodovias para o desenvolvimento do país, os investimentos neste setor de infra-estrutura não poderiam ficar deficitários.

Contudo, o FRN foi extinto na década de 1980, justamente em um período turbulento para a economia brasileira⁹. Isto por que, o país estava sofrendo as consequências dos dois choques do petróleo que ocorreram da década anterior, concomitante ao aumento da taxa de juros internacional. Assim, a deterioração das finanças públicas neste período evidenciou a vulnerabilidade da economia brasileira, expondo a necessidade de um ajuste imediato, que incluiu significativa redução no nível de investimentos.

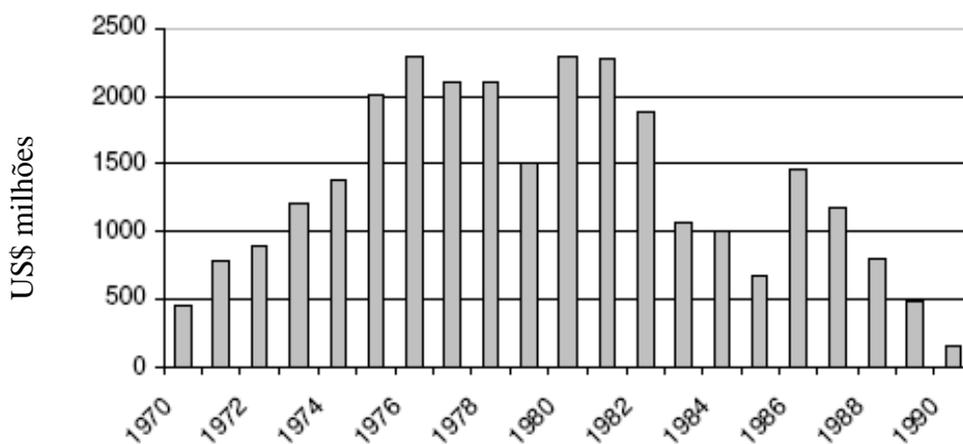
Dessa maneira, setores importantes para o crescimento econômico ficaram cada vez mais carentes de investimentos. Na área de transportes, houve uma redução dos gastos públicos na década de 1980, provocando uma degradação das rodovias brasileiras, que se estendeu ao longo da década de 1990. O Gráfico 1 ilustra essa situação, apresentando o declínio dos investimentos em rodovias que foram realizados pelo Ministério dos Transportes, a partir do segundo biênio da década de 1980.

Para um país com forte dependência do setor de transportes rodoviário, como o Brasil, um aumento da degradação das estradas impacta diretamente no desenvolvimento do país, uma vez que gera aumento do custo de transportes, criando barreiras para circulação de mercadorias. O impacto no custo de transportes deve-se, basicamente, ao aumento do consumo de combustíveis, de manutenção de veículos, no índice de acidentes e no tempo de viagem, frutos da deterioração das rodovias (BARTHOLOMEU, 2006).

⁹ O Fundo Rodoviário Nacional foi extinto com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que proibiu a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas predeterminadas.

Convém salientar que, conforme apresentado no Gráfico 1, a década de 1970 apresentou crescimento dos investimentos em rodovias. Tal crescimento é decorrente, primeiramente, da fase de expansão que a economia brasileira se encontrava – caracterizado como o período do milagre econômico brasileiro. Posteriormente, a ascensão dos investimentos na área de transportes foi fruto do “pacote” de recursos disponibilizados no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em 1974.

Gráfico 1 - Evolução dos investimentos do Ministério dos Transportes nas rodovias brasileiras – 1970-1990



Fonte: Michel, Cydis e Oliveira (2003, p. 29).

A partir do ano de 1983 houve uma redução significativa dos recursos destinados para os investimentos nas estradas brasileiras. A falta de investimentos em infra-estrutura rodoviária e a conseqüente deterioração das rodovias estavam dificultando o desenvolvimento do país. Tendo em vista a incapacidade do Estado em exercer as suas funções básicas e as funções de investimentos, iniciou-se a Reforma do Estado, na década de 1990. Conforme mencionado no capítulo anterior, a Reforma do Estado propunha a redefinição do papel do Estado na economia, cujos objetivos eram fortalecê-lo e torná-lo mais eficiente em suas funções tradicionais de regulador e fomentador do desenvolvimento econômico e social, ao invés de participante direto deste desenvolvimento, via produção de bens e serviços no mercado.

A escassez dos recursos necessários para os investimentos em infra-estrutura rodoviária, aliada a uma crescente demanda pelo uso das estradas fez com que, em menos de uma década, as condições das rodovias brasileiras se degradassem. Esta situação está representada na Tabela 1, que ilustra a evolução da qualidade das rodovias federais nos anos que antecederam o início do processo de concessão de rodovias. Destaca-se que no período de

1988 a 1994 houve uma acentuada queda na extensão rodoviária caracterizada em estado “bom”, passando de 58% para 28% das rodovias federais do país. No ano de 1995, houve uma pequena melhora nesta classificação, contudo, as rodovias em “mau” estado de conservação passaram de 18% em 1994 para 31% em 1995. Neste contexto, evidenciou-se a necessidade de melhoria do sistema rodoviário, que exigia um amplo montante de investimentos, a fim de modernizar, reestruturar e ampliar as rodovias brasileiras.

Tabela 1 - Evolução da qualidade das rodovias federais no Brasil – 1988/1995

Classificação	Extensão da rede (%)			
	1988	1992	1994	1995
Bom.....	58	46	28	37
Regular.....	31	21	54	32
Mau.....	11	33	18	31

Fonte: Michel, Cydis e Oliveira (2003, p. 30).

Contudo, sabia-se que, naquele momento, o governo não era capaz de realizar os investimentos que se mostravam necessários em diversos setores da economia. Assim, a Reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, enfatizava a necessidade de reduzir e modificar o papel do Estado no âmbito econômico. A partir de então, as privatizações foram inseridas no conjunto de mudanças para um “novo” papel para o Estado – o Estado Regulador.

As privatizações passaram a ser uma das prioridades da política econômica brasileira, principalmente após o lançamento do Plano Nacional de Desestatização, em 1990 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). A principal idéia do novo papel do Estado era que esse deveria retirar-se dos setores onde o setor privado tinha interesse e estava apto a operar possibilitando, assim, que o governo utilizasse seus recursos para exercer atividades tipicamente públicas, como saúde, educação e segurança.

Foi neste contexto – de redução do papel do Estado na economia – que, em 1995, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se o Programa Brasileiro de Concessão de Rodovias. O principal objetivo desse programa foi de conceder à iniciativa privada a administração de determinados trechos da malha rodoviária brasileira, por um período previamente estabelecido.

Observa-se, assim, que no caso das concessões o serviço público era delegado à iniciativa privada por um prazo determinado, não deixando de pertencer ao poder público. Ou seja, as empresas privadas assumiam a responsabilidade de administrar as rodovias por um

período pré-estabelecido e estas retornariam ao poder público ao término da concessão. Neste sentido, salienta-se a diferença entre conceder e privatizar, uma vez que o processo de privatizar empresas públicas implicava em vendê-las aos agentes privados da economia. Ressalta-se que em ambos os casos o Estado deve exercer seu poder regulador, principalmente através das agências reguladoras, controlando a qualidade dos serviços ofertados, as tarifas praticadas, etc.

Convém salientar que foram realizadas tentativas de aumentar os investimentos públicos nas rodovias do país. Uma delas, no ano de 2001, foi a instituição da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico – Cide-Combustíveis¹⁰ – com o intuito de auxiliar na manutenção e ampliação de setor rodoviário. Com a criação desta contribuição tinha-se o objetivo de retornar a vinculação de recursos, ou seja, destinar parte da arrecadação para investimentos em rodovias.

Contudo, apesar do total arrecadado entre 2002 e 2004, apenas 14% foi utilizado pelo Ministério dos Transportes para investimentos em rodovias. “Apesar de sua destinação para fins específicos as receitas da Cide têm sido utilizadas para amortizar dívidas, pagar funcionários e custear a administração federal” (CAMPOS NETO et al., 2011, p. 11). Desta maneira, os recursos públicos destinados ao setor de infra-estrutura não estavam sendo suficiente para suprir a crescente demanda no setor, com isto a captação dos recursos privados, através das concessões rodoviárias, tornaram-se cada vez mais atraentes.

Tornou-se obrigatório que o processo de concessão só poderia ocorrer mediante licitação e subsequente contrato de concessão¹¹. Após a assinatura do contrato passava a ser responsabilidade das empresas concessionárias os serviços de recuperação, manutenção, e expansão dos trechos concedidos. Em troca destes serviços as empresas privadas têm direito a cobrança de pedágio dos usuários das rodovias.

Um marco nesse processo foi a Lei Federal nº 8.987/95 sobre concessões de serviços públicos, que tem como base o artigo 175 da Constituição Federal que outorga ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003, p. 31).

Conforme a Lei Federal número 8.987/1995 ou Lei das Concessões, o poder concedente pode ser a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município. Através de

¹⁰ Lei Federal número 10.336 de 19 de dezembro de 2001, “institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências”.

¹¹ Para tanto, deve-se considerar o Artigo 175 da Constituição Federal de 1988, que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

contratos, os diferentes níveis de poder podem conceder a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, por um período pré-determinado. Assim, as empresas privadas assumem a prestação de serviços públicos como representantes do poder concedente, explorando os bens que lhes foram concedidos até o término do contrato.

Ao final do período estipulado para a empresa concessionária explorar o serviço público, este deve reverter ao poder concedente, com todos os benefícios que foram gerados através dos investimentos privados. Em relação ao processo licitatório, a Lei das Concessões apresenta os diferentes critérios de julgamento que podem ser adotados pelo poder concedente, como, por exemplo, que a empresa vencedora da licitação pode ser aquela que apresentar o menor valor de tarifa de pedágio, ou a que apresentar a maior oferta de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão (LEI FEDERAL n° 8.987/1995).

Além disto, a legislação também definiu: (a) as condições da prestação dos serviços pelas empresas concessionárias, definindo o conceito de serviço “adequado”¹²; (b) os elementos essenciais para comporem o edital de licitação; (c) os direitos e deveres dos usuários; (d) as responsabilidades do poder concedente, dentre as quais destaca-se “regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação”; (e) a possibilidade de intervenção do poder concedente na concessão, com o intuito de assegurar as normas do contrato, bem como a possibilidade de extinção da concessão. Esta lei também introduziu conceitos fundamentais para compor os contratos de concessões, como o equilíbrio econômico-financeiro, presente na política tarifária e a modicidade das tarifas, que serão analisados nas seções seguintes. (LEI FEDERAL n° 8.987/1995).

A Lei das Concessões uniformizou e organizou as regras para exploração de serviços públicos em diversos setores, como telecomunicações, transportes, construção de rodovias, etc. Sendo assim, a concessão dos serviços rodoviários foi adotada como uma estratégia para atrair os capitais privados necessários para o investimento em infra-estrutura rodoviária e passar essa atividade para um agente da economia com maior capacidade de financiamento do que o setor público, no contexto de crise de Estado.

A partir da década de 1990 a União, os Estados e apenas um município (Rio de Janeiro) realizaram concessões, definindo prioridades divergentes, de acordo com as especificidades e as necessidades de cada trecho concedido às empresas privadas. Considerando estes três níveis de governo, a extensão total concedida compreende cerca de 15.276 quilômetros. Conforme os dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT,

¹² Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (LEI FEDERAL 8.987/1995)

2011), a extensão total da malha rodoviária brasileira pavimentada abrange 212.738 quilômetros. Dessa maneira, contata-se que aproximadamente 7,2% da malha pavimentada do país foi concedida à iniciativa privada, até o ano de 2010. Nos dois próximos subitens será apresentada uma síntese das concessões rodoviárias realizadas em nível dos governos federal e estaduais.

3.1.1 As concessões rodoviárias implementadas pelo governo federal

Pode-se afirmar que o Governo Federal realizou duas etapas de concessões de rodovias. Na primeira etapa do programa, foram concedidos seis trechos à iniciativa privada, sendo que, desses, cinco já haviam sido pedagiados, porém pelo Ministério dos Transportes. Nesta etapa, a regulação dos contratos cabia ao Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), sendo este o departamento regulador até fevereiro de 2002. Isto porque, somente nesta data houve a criação da agência incumbida de realizar a regulação, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O Quadro 1 apresenta a primeira etapa das concessões de rodovias federais, que somou 1.492,4 quilômetros de extensão de rodovias concedidas à iniciativa privada entre os anos de 1995 e 1998.

Quadro 1 – Resumo da primeira etapa do programa federal de concessão de rodovias no Brasil – 1995-1998

Empresa Concessionária	Ano da concessão	Rodovia	Trecho	Prazo da concessão	Extensão (km)
CONCEPA	1997	BR-290	Osório - Porto Alegre	20 anos	121,0
CONCER	1995	BR-040	Rio de Janeiro - Juiz de Fora	25 anos	179,9
CRT	1995	BR-116	Rio de Janeiro - Teresópolis - Além Paraíba	25 anos	142,5
ECOSUL	1998	BR-116/BR-293/BR-392	Pólo Rodoviário de Pelotas	28 anos	623,8
NOVADUTRA	1995	BR-116	Rio de Janeiro - São Paulo	25 anos	402,0
PONTE	1994	BR-101	Ponte Rio-Niterói	20 anos	23,3
Extensão total dos trechos concedidos na primeira etapa do programa					1.492,5

Fonte: ANTT (2011); ABCR (2012). Adaptação da autora.

Na primeira etapa das concessões federais os prazos dos contratos firmados variaram entre 20 e 28 anos de duração. Já na segunda etapa do programa de concessão de rodovias o prazo adotado para exploração e administração das rodovias pelas empresas privadas foi de 25 anos, sendo realizadas nos anos de 2008 e 2009, uma década após a primeira etapa. A segunda etapa das concessões federais compreende duas fases. Na primeira, no ano de 2008, foram concedidos sete trechos de rodovias federais, totalizando 2.600,8 quilômetros. Em relação à

fase II, esta compreendeu mais um contrato de concessão, no ano de 2009, cuja extensão concedida foi de 680,6 quilômetros. No quadro 2, ilustra-se um resumo das concessões desta segunda etapa das concessões federais, sendo as do ano de 2008 a fase I e a do ano de 2009 a fase II.

Quadro 2 – Resumo da segunda etapa do programa federal de concessão de rodovias no Brasil – 2008/2009

Empresa Concessionária	Ano da concessão	Rodovia	Trecho	Prazo da concessão	Extensão (km)
AUTOPISTA PLANALTO SUL	2008	BR-116	Curitiba - Divisa Santa Catarina/Rio Grande do Sul	25 anos	412,7
AUTOPISTA LITORAL SUL	2008	BR-376	Curitiba - Florianópolis	25 anos	382,3
AUTOPISTA RÉGIS BITTENCOURT	2008	BR-116	São Paulo - Curitiba	25 anos	401,6
AUTOPISTA FERNÃO DIAS	2008	BR-381	Belo Horizonte - São Paulo	25 anos	562,1
AUTOPISTA FLUMINENSE	2008	BR-101	Ponte Rio-Niterói - Divisa Rio de Janeiro/Espírito Santo	25 anos	320,1
TRANSBRASILIANA	2008	BR-153	Divisa Minas Gerais/São Paulo - Divisa São Paulo/Paraná	25 anos	321,6
RODOVIA DO AÇO	2008	BR-393	Divisa Minas Gerais/Rio de Janeiro - Via Dutra	25 anos	200,4
VIA BAHIA	2009	BR-116/BR-324 BR526/BR-	Feira de Santana/Aratu	25 anos	680,6
Extensão total dos trechos concedidos na segunda etapa do programa					3.281,4

Fonte: ANTT (2011); ABCR (2012). Adaptação da autora.

Dessa maneira, o Governo Federal já concedeu diretamente à iniciativa privada 4.773,9 quilômetros de rodovias, os quais são fiscalizados pela ANTT. Convém ressaltar que as concessões realizadas em nível federal não representam a totalidade das rodovias concedidas no Brasil. Isto porque alguns estados e o município do Rio de Janeiro também concederam trechos de suas rodovias à iniciativa privada, através de programas de concessões.

Entretanto, como existem importantes rodovias que cruzam os estados brasileiros e que pertenciam a União, somente com alterações na legislação os programas estaduais tiveram significativo avanço. Esse processo foi concretizado com a criação da Lei das Delegações¹³, que criou a possibilidade da União delegar aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal determinados trechos da malha rodoviária federal, para estes administrarem e explorarem. Assim, tornou-se possível que estes trechos fossem inclusos nos programas de concessão de rodovias dos diferentes níveis de governo (ANTT).

¹³ Lei Federal n.º 9.277, de 10 de maio de 1996, autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais.

Em maio de 1996 foi promulgada a Lei Nº 9.277, denominada Lei das Delegações, que estabeleceu os marcos legais para que rodovias federais fossem delegadas a estados e municípios com a finalidade de serem concedidas à iniciativa privada (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003, p. 33).

Durante os anos de 1996 a 1998, a União assinou contratos de delegação com os estados do Rio Grande do Sul, do Paraná, de Santa Catarina, de Minas Gerais e do Mato Grosso do Sul (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003). Torna-se importante salientar que cada estado teve autonomia para definir as prioridades e os critérios que foram utilizados para os seus programas de concessões. Através do Quadro 3, observa-se que o Governo Federal e os governos estaduais adotaram diferentes critérios para os seus programas.

Quadro 3 – Critérios utilizados para licitação de concessão de rodovias no Brasil

Órgão concedente	Critério de licitação	Duração do contrato
Governo Federal	Menor tarifa	entre 20 e 28 anos
Governo de São Paulo	Menor tarifa e valor fixo de outorga	entre 20 e 30 anos
Governo do Paraná	Maior extensão de trechos com tarifa pré-fixada	24 anos
Governo do Rio Grande do Sul	Maior extensão de trechos com tarifa pré-fixada	15 anos
Governo do Rio de Janeiro	Maior valor de outorga, dia/sazonal	25 anos

Fonte: Soares e Campos Neto (2006, p. 19); ABCR (2012). Adaptação da autora.

No caso das concessões federais, a escolha da empresa vencedora para ser a concessionária foi significativamente influenciada pela decisão de priorizar àquelas que apresentassem a menor tarifa de pedágio. O estado de São Paulo buscou agregar esta vantagem para os usuários ao seu interesse em receber um valor fixo de outorga.

Já os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul priorizaram as empresas que se candidataram a administrar a maior extensão de trechos, com uma tarifa pré-fixada. O estado do Rio de Janeiro fez sua escolha valorizando as empresas que ofereceram maior valor de outorga. Cada esfera de governo escolheu seus critérios para realizarem as concessões, criando, assim, diferentes programas de concessões de rodovias no país.

Convém destacar que para viabilizar a concessão de empreendimentos cuja rentabilidade financeira não representava atratividade para a iniciativa privada, o governo instituiu uma legislação¹⁴ para regulamentar o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP). Assim, até mesmo estradas com pequeno fluxo de veículos, poderiam ser concedidas na modalidade de PPP, sendo que neste caso cabe ao governo complementar as receitas de pedágio das empresas concessionárias, através de recursos fiscais. Nas concessões de rodovias

¹⁴ Lei Federal número 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

realizadas pelos governos estaduais esta situação ocorreu no programa do estado de Minas Gerais. Por enquanto, o Governo Federal não realizou nenhuma concessão nesta modalidade.

Destaca-se que existem duas modalidades de PPPs que podem ser firmadas nos contratos de concessões. Uma delas, a concessão patrocinada, refere-se à prestação do serviço público pela empresa concessionária, com cobrança de tarifa aos usuários e uma complementação de arrecadação pelo poder público. A outra, a concessão administrativa, o usuário do serviço concessionado é a administração pública, uma vez que contrata o serviço com o intuito de disponibilizá-lo à população sem cobrança de tarifa, pagando integralmente os serviços à empresa privada. (CAMPOS NETO et al., 2011). Depois de apresentadas as concessões realizadas pelo Governo Federal, na sequência serão verificadas as concessões de rodovias realizadas pelos governos estaduais.

3.1.2 As concessões rodoviárias estaduais

Em nível estadual, oito estados brasileiros realizaram concessões de rodovias: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, e Pernambuco. Convém ressaltar que alguns trechos rodoviários que compõem os programas estaduais de concessões de rodovias pertenciam anteriormente à União e, com a Lei das Delegações, foram transferidos aos estados. Conforme os estados assumiram a administração de trechos que eram considerados importantes para o desenvolvimento do país, porém estavam carentes de investimentos, tornou-se possível que esses fossem passados para a iniciativa privada, através das concessões. No Quadro 4, apresenta-se um resumo das concessões realizadas em nível estadual.

Quadro 4 – Resumo das concessões rodoviárias realizadas pelos estados brasileiros.

Unidade da Federação	Ano das Concessões	Número de contratos	Extensão total concedida na UF
Rio Grande do Sul	1998	7	1.788,1
Paraná	1997	6	2.496,4
São Paulo	1998/2000/2008/2009	18	5.218,6
Rio de Janeiro	1994/1996/2001	3	215,0
Espírito Santo	1998	1	67,5
Bahia	2010	2	338,6
Minas Gerais	2007	1	371,4
Pernambuco	2006	1	6,8
Extensão total dos trechos concedidos pelos estados brasileiros			10.502,3

Fonte: ABCR (2012); ANTT (2011).

O estado do Rio Grande do Sul concedeu 1.788,1 quilômetros de extensão rodoviária à administração privada. O órgão responsável pelas concessões foi o Departamento Autônomo de Estrada e Rodagem do estado (DAER/RS), que adotou o prazo de 15 anos para todas as concessões realizadas. Contudo, em 1997, foi criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), com o objetivo de garantir a oferta dos serviços públicos prestados pela iniciativa privada adequadamente, assumindo o caráter de órgão fiscalizador.

O programa de concessão de rodovias desenvolvido no Rio Grande do Sul fundamentou-se no princípio de concessão de pólos rodoviários. “Um pólo consiste em um nó na malha rodoviária, centrado em algum município, englobando freqüentemente no mínimo três e no máximo cinco trechos de rodovias” (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003, p. 34). Tal escolha, que difere dos outros programas de concessão de rodovias adotados no país será abordado no próximo capítulo desta dissertação.

O estado do Paraná adotou o prazo de 24 anos de duração para os seus contratos. Com este critério concedeu para seis empresas privadas um total de 2.496,4 quilômetros de rodovias. Em todas as concessões o Departamento de Estrada e Rodagem do estado (DER/PR) esteve presente, sendo o órgão fiscalizador das concessões de rodovias do estado do Paraná.

Assim como o Rio Grande do Sul, o estado do Paraná teve o valor da tarifa do pedágio decidido no processo licitatório. Ambos priorizaram as empresas que se propuseram a assumir a administração do maior trecho rodoviário, com a tarifa pré-fixada. No caso paranaense os contratos foram firmados no ano de 1997, um ano antes do início do programa gaúcho de concessão de rodovias.

O estado de São Paulo realizou concessões de rodovias no período de 1998 a 2009. Ao conceder 18 lotes de rodovias às empresas privadas tornou-se responsável pela maior extensão de rodovias concedidas em nível estadual. Com isso, o estado de São Paulo tem o maior programa estadual de concessão de rodovias, totalizando a transferência de 5.218,6 quilômetros de estradas às empresas privadas.

O prazo adotado nas concessões paulistas varia entre 20 e 30 anos. Algumas das concessões foram realizadas pelo governo do estado, enquanto que as outras foram realizadas pelo Departamento de Estrada e Rodagem (DER/SP). No ano de 2002 foi criada uma agência encarregada em realizar a fiscalização das empresas concessionárias do estado, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP).

No Rio de Janeiro foram firmados três contratos de concessões, sendo que um deles representa a única concessão realizada em nível municipal do país, efetivada pela prefeitura municipal no ano de 1994. Coube ao governo do estado e ao DER do Rio de Janeiro realizarem as outras duas concessões, sendo que essas, atualmente, são reguladas pela AGETRANSP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro). O prazo firmado para duração dos contratos foi de 25 anos nas duas concessões realizadas pelo governo do estado e de 40 anos para a concessão firmada pelo município do Rio de Janeiro. A extensão total concedida neste estado compreende 215 quilômetros,

O estado do Espírito Santo apresenta apenas um contrato de concessão de rodovia, que foi realizado em 1998. Essa concessão foi realizada pelo Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes do estado (DERT) e abrange uma extensão de 67,5 quilômetros de rodovia. O tempo de duração do contrato escolhido pelo Governo do Espírito Santo foi de 25 anos.

No caso do estado da Bahia, foram assinados dois contratos de concessão de rodovias. Neste estado, a agência de regulação – Agência de Regulação de Serviços Públicos da Bahia (AGERBA) – esteve presente na formulação dos contratos. O prazo adotado para administração privada dos 338,6 quilômetros concedidos foi de 35 anos para o contrato firmado no ano de 2000 e de 25 anos para o contrato assinado em 2010.

No estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) realizou a única concessão em nível estadual. O contrato de concessão foi firmado no ano de 2007, estabelecendo que durante o período de 25 anos uma extensão de 371,4 quilômetros de rodovias ficaria sob a administração privada. Conforme mencionado anteriormente, neste estado realizou-se a única concessão na modalidade de PPP do país, sendo um contrato de concessão patrocinada. Por fim, o governo do Estado de Pernambuco concedeu apenas 6,8 quilômetros de rodovias a uma empresa privada, no ano de 2006. Este trecho foi concedido por um período de 33 anos.

Constata-se, portanto, que o Governo Federal e os oito estados da Federação concederam 15.276,2 quilômetros de rodovias à iniciativa privada. Nesses trechos a responsabilidade dos investimentos passou para o setor privado desde o início da concessão, seguindo um plano de investimentos pré-estabelecido, conforme será apresentado nas seções seguintes.

Há evidências que as rodovias administradas pela iniciativa privada apresentam índices de qualidade superior às rodovias administradas pela gestão pública. Os estudos

anuais da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) – especificamente a análise “Pesquisa CNT de Rodovias” –, representam um exame completo da situação das principais rodovias brasileiras pavimentadas. Com o objetivo de avaliar as condições das rodovias sob a perspectiva dos usuários, a metodologia empregada pela CNT considera as condições reais das estradas em relação ao pavimento, à sinalização e à geometria¹⁵. Estas três variáveis, em conjunto, representam o “Estado Geral” das rodovias do país.

No ano de 2010 a extensão total pesquisada pela CNT compreendeu 90.945 quilômetros de rodovias, sendo 76.393 quilômetros de estradas sob gestão pública e 14.552 quilômetros sob administração privada. Além do Estado Geral das rodovias analisadas, a pesquisa permite a avaliação por tipo de gestão de infra-estrutura, ou seja, pública ou concedida. Anualmente a extensão rodoviária compreendida pela Pesquisa CNT tem acréscimos, a saber, na primeira edição, em 1995, foram pesquisados 15.710 quilômetros, no ano de 2004 foram 74.681 quilômetros, enquanto no ano de 2010 a pesquisa abrangeu 90.945 quilômetros de rodovias. As Tabelas 2 e 3 representam uma síntese da situação das rodovias brasileiras nos anos de 2004¹⁶ e 2010. No ano de 2004, destaca-se que apenas 25,3% da extensão total das rodovias pesquisadas foram consideradas em condições ótimas ou boas. Na análise das rodovias sob gestão pública este índice cai para 17%, enquanto as que estavam sob gestão privada representam 78,4% do total das rodovias pesquisadas. Em contrapartida, as rodovias consideradas carentes de investimentos (em estado deficiente, ruim ou péssimo) representam 83% das estradas pesquisadas que estavam sob administração pública e 21,6% das rodovias concessionadas.

Tabela 2 – Avaliação do Estado Geral da conservação das rodovias brasileiras no ano de 2004.

Estado Geral	Extensão Total das Rodovias		Extensão Sob Gestão Pública		Extensão Sob Gestão Privada	
	Km	%	Km	%	Km	%
Ótimo	8.692	11,6	3.474	5,4	5.218	51,5
Bom	10.227	13,7	7.506	11,6	2.721	26,9
Deficiente	27.148	36,4	25.371	39,3	1.777	17,5
Ruim	17.686	23,7	17.319	26,8	367	3,6
Péssimo	10.928	14,6	10.878	16,9	50	0,5
Total	74.681	100,0	64.548	100,0	10.133	100,0

Fonte: CNT (2004). Adaptação da autora.

¹⁵ Em relação ao pavimento, são consideradas variáveis como condição da superfície, velocidade em relação ao pavimento e qualidade do acostamento. Para análise da geometria da via considera-se o tipo de rodovia, as condições das curvas, faixa adicional de subida, etc. Por fim, a sinalização refere-se basicamente às condições das placas e das faixas de trânsito.

¹⁶ Utilizou-se o ano de 2004 para comparação com o ano de 2010, pois foi um ano de alteração da metodologia empregada para a pesquisa, sendo assim, buscou-se comparar os dois períodos mais distantes pesquisados pela CNT com o mesmo procedimento.

Constata-se, conforme os dados da Tabela 3, que no ano de 2010 o Estado Geral das rodovias pesquisadas obteve melhora em ambos os tipos de gestão. A diferença mais significativa refere-se aos resultados das rodovias em condições “ruim” ou “péssimo”. Enquanto em 2004 da extensão total das rodovias pesquisadas 38,3% enquadravam-se nestes critérios, em 2008 este índice caiu para 25,4%. Destaca-se que houve melhora tanto nas estradas administradas pelo setor público quanto pelo setor privado.

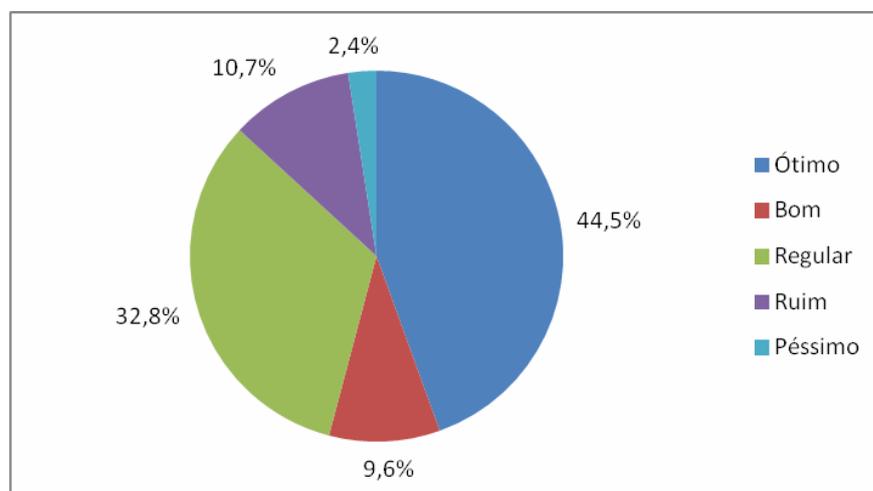
Tabela 3 – Avaliação do Estado Geral da conservação das rodovias brasileiras no ano de 2010.

Estado Geral	Extensão Total das Rodovias		Extensão Sob Gestão Pública		Extensão Sob Gestão Privada	
	Km	%	Km	%	Km	%
Ótimo	13.378	14,7	5.421	7,1	7.957	54,7
Bom	24.092	26,5	19.350	25,3	4.742	32,6
Regular	30.326	33,4	28.678	37,6	1.648	11,3
Ruim	15.858	17,4	15.672	20,5	186	1,3
Péssimo	7.291	8,0	7.272	9,5	19	0,1
Total	90.945	100,0	76.393	100,0	14.552	100,0

Fonte: CNT (2010). Adaptação da autora.

Outro importante dado extraído da Pesquisa Rodoviária de 2010 (CNT, 2010) refere-se à condição do pavimento das estradas brasileiras. Tal importância está relacionada ao aumento do custo de transportes derivado da falta de qualidade do pavimento de algumas rodovias, que podem aumentar o consumo de combustíveis, o tempo de viagem, o desgaste do veículo, entre outros. No Gráfico 2 apresenta-se o resultado da classificação do pavimento das rodovias brasileiras abrangidas pela pesquisa da CNT de 2010.

Gráfico 2 – Classificação do pavimento das rodovias brasileiras – 2010.



Fonte: CNT (2010, p. 230). Adaptação da autora.

Constata-se que, 44,5% do pavimento, dos 90.945 quilômetros que foram analisados pela CNT, encontram-se em condição ótima e 9,6% em condição boa. Isto representa que 54,1% (49.209 quilômetros) da extensão pesquisada apresenta condições satisfatórias em relação ao pavimento. Em estado regular são 29.810 quilômetros (32,8%). Em condições mais críticas, estado ruim ou péssimo, têm-se 11.926 quilômetros, ou seja, 13,1% do total pesquisado. Com base nestes resultados, a CNT estimou o incremento do custo de operação dos veículos de carga no Brasil. Constatou-se que o custo operacional dos veículos devido às condições atuais das rodovias do país é 24,5% maior do que seria na situação de pavimento de ótima qualidade em todas as rodovias (CNT, 2010). Ressalta-se com isso, mais uma vez, a importância dos investimentos em infra-estrutura rodoviária para o desenvolvimento do país.

Neste sentido, pode-se considerar que as concessões rodoviárias representam uma alternativa para suprir o déficit de investimentos em infra-estrutura rodoviária. Contudo, conforme apresentado pela Lei das Concessões o Estado deve “fiscalizar permanentemente” a prestação dos serviços concedidos (LEI FEDERAL n° 8.987/1995). Nas seções seguintes serão observadas as condições gerais dos contratos de concessão de rodovias, bem como a formação das tarifas do pedágio.

3.2 OS CONTRATOS DE CONCESSÕES

Via de regra, as concessões ocorrem mediante licitação e posterior contrato de concessão. Conforme a lei que fornece o embasamento legal para o processo de concessão de serviços públicos, “toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação”, sendo formalizada mediante contrato. (LEI FEDERAL n° 8.987/1995).

A primeira etapa do processo de concessões ocorre com a publicação do edital, que deve esclarecer detalhadamente as prioridades e exigências que serão consideradas no processo licitatório. Em outras palavras, as licitações estão fundamentadas no edital que foi apresentado pelo poder concedente.

O edital destaca o objeto da licitação, o critério de escolha do licitante vencedor, o prazo da concessão, o programa de investimentos com o respectivo cronograma de obras, o número e a localização das praças de pedágio, as garantias exigidas das empresas participantes, o tipo de atendimento pré-hospitalar, o sistema de telefonia de emergência, a fiscalização da concessão, os relatórios, etc. (SOARES; CAMPOS NETO, 2006, p. 9).

Ademais, o edital deve descrever: (a) as condições necessárias para a prestação do serviço adequado; (b) os prazos para recebimento das propostas, bem como o prazo para julgamento da licitação e assinatura do contrato; (c) o prazo, o local e o horário em que serão disponibilizados aos interessados pela concessão os dados, estudos e projetos necessários para elaboração dos orçamentos e elaboração das propostas; (d) os critérios e a relação dos documentos exigidos para comprovação da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade fiscal e jurídica; (e) os critérios de reajuste e revisão das tarifas, entre outros. (LEI FEDERAL n° 8.987/1995).

De fato, o edital estabelece as regras para as propostas que serão apresentadas pelas empresas que desejam assumir a exploração do serviço público, neste caso, as rodovias. Para auxiliar na escolha da empresa vencedora, a tarifa inicial do pedágio é definida no processo de licitação, objetivando, principalmente, minimizar os custos para os usuários das rodovias que serão concedidas.

O processo de licitação prossegue com a apresentação dos lances, através das propostas comerciais¹⁷, por parte das empresas interessadas em obter a concessão do negócio. Ao término do processo, a empresa vencedora da licitação e o poder concedente firmam um contrato, “no qual todas as regras estão claramente estabelecidas, até mesmo a que garante que o valor da tarifa inicial de pedágio é suficiente para assegurar o seu equilíbrio econômico-financeiro”. (SOARES; CAMPOS NETO, 2006, p. 9).

No caso das concessões realizadas em nível federal, a ANTT, agência responsável por fiscalizar as rodovias sob administração privada, obtêm os recursos necessários para a fiscalização das empresas concessionárias. “Caberá à concessionária recolher à ANTT, ao longo de todo prazo da concessão a verba de fiscalização que será destinada à cobertura de despesas com a fiscalização da concessão” (ANTT, 2012, p.26). Tal valor é especificado nos contratos de concessão, sendo corrigido com o mesmo índice e na mesma data de reajuste da tarifa básica de pedágio.

A prioridade definida pelo poder concedente influencia significativamente no processo de escolha da empresa vencedora da licitação. No caso das concessões realizadas em nível federal, conforme abordado anteriormente, foram priorizadas as empresas que apresentaram o menor valor da tarifa de pedágio. No contrato considera-se que o valor da tarifa de pedágio,

¹⁷ É importante salientar que tal proposta é apresentada após detalhados estudos técnicos e econômico-financeiros realizados pelas empresas que estão disputando a concessão, como, por exemplo, o fluxo de veículos que circulam nas rodovias em questão, a possibilidade de rotas de fuga, etc.

que foi determinada pela empresa concessionária, será suficiente para garantir o equilíbrio econômico-financeiro presentes nos contratos de concessão.

Entende-se como equilíbrio econômico-financeiro o retorno do capital investido pelas empresas concessionárias acrescido do custo de capital. O custo de capital corresponde à rentabilidade mínima que os investidores exigem para alocarem seus recursos em uma concessão. (MICHEL; CYDIS; OLIVEIRA, 2003). O processo de concessão de rodovias à iniciativa privada é relativamente recente no Brasil, assim, a ausência de experiência neste processo, aliado ao longo tempo de duração dos contratos, dificulta a previsão dos riscos futuros que as concessionárias estão sujeitas, por isso, as empresas tendem a exigir um retorno do capital investido proporcional ao risco do investimento (OLIVEIRA, 2001).

Segundo Oliveira (2001), nos contratos de concessões de rodovias firmados no país grande parte dos riscos do negócio são assumidos pela empresas concessionárias. Dentre eles, convém destacar, primeiramente, os riscos relacionados à demanda pelo uso das rodovias concedidas. Neste caso, considera-se que é risco da empresa se, no processo licitatório, houve superestimação do tráfego de veículos ou se houve uma queda da demanda devido à substituição dos usuários por outras estradas.

Outro risco assumido pela empresa é o risco de custos, uma vez que é considerado risco da concessionária se houver subestimação dos custos para realização das exigências previamente estabelecidas pelo poder concedente, no contrato de concessão. Por fim, o autor destaca os custos de financiabilidade, sendo responsabilidade da empresa disponibilizar os recursos necessários para o cumprimento das obrigações presentes no contrato (OLIVEIRA, 2001).

Para as empresas privadas, assumir a administração de uma rodovia é um empreendimento que exige um montante significativo de investimentos e, por isso, deve trazer um retorno apropriado sobre o capital. Em outras palavras, a razão das empresas privadas assumirem a prestação de serviços públicos é a perspectiva de obtenção de lucro.

A principal fonte de receita das empresas das concessionárias de rodovias é através da arrecadação de pedágio dos usuários que trafegam nos trechos sob sua administração¹⁸. Ao longo do período do contrato de concessão o valor da tarifa do pedágio pode sofrer alterações, seja para mais ou para menos do valor inicialmente estabelecido. As mudanças que maximizam o valor da tarifa do pedágio são decorrentes, basicamente, da necessidade de

¹⁸ Os contratos de concessão apresentam a possibilidade das empresas concessionárias obterem receitas complementares à arrecadação da tarifa de pedágio, explorando, por exemplo, espaços de publicidade ao longo da rodovia. Entretanto, “estudos do Banco Mundial revelam que em média 95% da receita das concessionárias são oriundas da cobrança de pedágio” (NEVES, 2006).

manter o equilíbrio econômico-financeiro durante o contrato de concessão. Em contrapartida, alterações que minimizem o valor do pedágio ocorrem no sentido de proteger os usuários das rodovias de potenciais abusos por parte das empresas concessionárias.

De acordo com Soares e Campos Neto (2007, p. 16), “a legislação que rege os contratos de concessão apresenta um duplo caráter”. Isto porque, deve atender concomitantemente os interesses públicos – que visam que o serviço público seja ofertado adequadamente¹⁹ pelas empresas concessionárias – e os interesses privados, que desejam um justo retorno dos seus investimentos. Contudo, os autores ressaltam que os “privilégios” que a Administração Pública tem nos contratos de concessões tendem a favorecer o interesse público, quando necessário, na condução dos contratos.

Por tais razões, os investimentos em infra-estrutura rodoviária no país, que se caracterizam como investimentos de longo prazo, somente serão economicamente atrativos para os investidores privados mediante proteção contra os riscos de abuso do poder público (SOARES; CAMPOS NETO, 2007). Assim, a Lei Federal nº. 8.987/1995, que forneceu o embasamento legal para os contratos de concessão, enfatizou a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas. Neste sentido convém ressaltar que para manutenção deste equilíbrio existem dois mecanismos que podem ser utilizados.

Primeiramente, destacam-se os reajustes tarifários que, no programa de concessões do Governo Federal, são automáticos e têm incidência anual. Estes reajustes são necessários para atualizar o valor do pedágio de modo a garantir a reposição inflacionária. O valor da tarifa básica de pedágio é apresentado no contrato de concessão, sendo seu primeiro reajuste contratual na data de início da cobrança do pedágio e será reajustada, a cada ano, sempre na mesma data do início da cobrança do pedágio (ANTT, 2011). O outro mecanismo utilizado é a revisão tarifária. Neste caso, não há uma data programada, porque a revisão somente ocorrerá caso a empresa concessionária ou o poder concedente solicite que a tarifa seja revisada, com o argumento de que os contratos estão em desequilíbrio econômico-financeiro (SOARES; CAMPOS NETO, 2007).

Contudo, as revisões tarifárias incluem custos para o governo face à complexidade e profundidade do estudo que deve ser realizado. Segundo Souza Júnior (2007, p. 90), “um processo revisional é via de regra custoso, pois envolve uma análise completa e aprofundada da equação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato”.

¹⁹ “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (LEI FEDERAL nº 8.987/1995).

De acordo com o artigo 10 da Lei Federal nº. 8.987/1995, “sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro”. Assim, nestas condições, as empresas estão aptas e devem cumprir tudo que foi contratualmente previsto.

Conforme as informações da ANTT (2011), na medida em que as empresas privadas assumiram a administração das rodovias concedidas, os investimentos nesses trechos são de responsabilidade exclusivamente privada e devem seguir um plano de investimentos previamente estabelecido. Esse conjunto de investimentos e as etapas que devem ser seguidas pelas empresas compõem o Programa de Exploração da Rodovia (PER).

Tal programa tem três fases claramente estabelecidas pelo poder concedente e pela empresa concessionária, podendo ser considerado o “projeto básico” dos investimentos e atividades a serem realizadas nas rodovias (ANTT, 2011). Na primeira fase realizam-se os trabalhos iniciais, sendo executadas as obras emergenciais. Esta etapa compreende os seis primeiros meses da concessão, quando a empresa concessionária ainda não tem direito a cobrança de pedágio. Espera-se, assim, que a rodovia administrada adquira nesta etapa o mínimo de segurança e conforto para os usuários, possibilitando a posterior cobrança de tarifa dos usuários.

Na segunda etapa do PER são executadas as obras de recuperação da rodovia. Esta etapa inicia no sétimo mês da concessão e, normalmente, é concluída no quinto ano da concessão. Conforme a ANTT (2011), “os serviços de recuperação têm por objetivo restabelecer as características de projeto da via”. Por fim, realiza-se a etapa de manutenção da rodovia, que, via de regra, estende-se até o prazo final da concessão.

Convém ressaltar que, concomitantemente às etapas previamente estabelecidas no programa de investimentos, é de responsabilidade das empresas executarem, durante todo o período de concessão, a conservação, a operação e o constante melhoramento da estrada sob sua responsabilidade (ANTT, 2011).

3.3 O VALOR DO PEDÁGIO

Durante o processo licitatório as empresas que desejam obter a concessão das rodovias devem apresentar uma tarifa inicial para o valor do pedágio. Conforme Soares e Campos Neto (2007), essa decisão é baseada em uma fórmula simples, que engloba três variáveis fundamentais: os investimentos iniciais, os custos futuros e a remuneração do capital.

Uma fórmula simples na qual as empresas participantes da licitação podem utilizar para calcular o valor inicial da tarifa de pedágio é expressa pela relação entre os investimentos iniciais, os custos futuros (manutenção, operação, restauração, amortização e depreciação) e a remuneração do capital projetados para cada ano, sobre o fluxo de veículos estimado para o prazo da concessão (SOARES; CAMPOS NETO, 2007, p. 15).

A definição da tarifa inicial do pedágio no processo licitatório é uma maneira de garantir que as empresas concessionárias não obtenham lucros extraordinários na exploração das rodovias. Isso porque, a licitação conduz a concorrência entre as empresas concessionárias e, com o intuito de vencer a licitação, as empresas tendem a oferecer o menor valor possível de tarifa de pedágio.

Visa-se, assim, reproduzir as condições de concorrência na definição da tarifa inicial do pedágio e, dessa maneira, garantir aos usuários as menores tarifas possíveis. Conforme Soares e Campos Neto (2006, p. 20), essas idéias correspondem ao conceito de modicidade tarifária, ou seja, “espera-se que a tarifa inicial [do pedágio] esteja mais próxima do preço de concorrência do que do de monopólio”. Nos contratos de concessão a modicidade das tarifas é definida como “a justa correlação entre os encargos da concessionária e a retribuição dos usuários, expressa no valor da tarifa básica de pedágio” (ANTT, 2012, p. 29).

Apesar das empresas concessionárias assumirem riscos com a concessão existem algumas garantias na legislação que possibilitam a remuneração do capital investido, conforme analisado na seção anterior. Tais garantias estão presentes na Lei das Concessões (Lei Federal nº. 8.987/1995) que possibilita que as tarifas sejam reajustadas anualmente e revisadas, quando necessário, com o intuito de manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões.

Segundo Soares e Campos Neto (2006, p. 22), “no programa federal, os reajustes são automáticos, têm incidência anual e baseiam-se na evolução de uma cesta de índices dos principais componentes de custos de obras rodoviárias”. Como a arrecadação de pedágio é a principal fonte de receita da empresa concessionária, os reajustes são realizados para garantirem que o valor da tarifa do pedágio não seja afetado com a desvalorização da moeda ao longo do contrato de concessão. O valor da tarifa básica do pedágio deverá ser reajustado de acordo com a fórmula:

$$TB_R = TB \times \left\{ \left[\begin{aligned} &0,10 \left(\frac{IT_i - IT_o}{IT_o} \right) + 0,20 \left(\frac{IP_i - IP_o}{IP_o} \right) + 0,20 \left(\frac{IOAE_i - IOAE_o}{IOAE_o} \right) + \\ &0,10 \left(\frac{INCC_i - INCC_o}{INCC_o} \right) + 0,30 \left(\frac{IC_i - IC_o}{IC_o} \right) + 0,10 \left(\frac{IGPM_i - IGPM_o}{IGPM_o} \right) \end{aligned} \right] + 1 \right\}$$

Onde:

TBr - é o valor de cada TARIFA BÁSICA reajustada;

TB - é o valor de cada TARIFA BÁSICA referente à data base;

ITo - é o índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

ITi - é o índice de Terraplenagem para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IPO - e o índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IPi - e o índice de Pavimentação para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IOAEo - é o índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IOAEi - é o índice de Obras-de-Arte Especiais para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

INCCo - é o índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

INCCi - é o índice Nacional do Custo da Construção, relativo ao segundo mês anterior ao da data do reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

ICo - é o índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

ICi - é o índice de Serviços de Consultoria para Obras Rodoviárias, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IGPMo - é o Índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

IGPMi - é o índice Geral de Preços de Mercado, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV;

0,10; 0,20; 0,20; 0,10; 0,30 e 0,10 – parâmetros que indicam o peso de cada indicador.

Fonte: DAER.

Conforme os contratos de concessão, as tarifas de pedágio devem ser cobradas com apenas uma casa decimal, utilizando critérios de arredondamento. De acordo com o quarto capítulo da Lei Federal nº. 8.987/1995, referente à política tarifária, identificam-se elementos importantes para o estudo do valor da tarifa de pedágio, em especial,

Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso;

Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração;

Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro (LEI FEDERAL nº. 8.987/1995).

Dessa maneira, os contratos de concessão ficam protegidos de eventuais riscos, seja risco regulatório ou risco político. Constata-se, assim, que além de todos os riscos que as empresas concessionárias assumem, ao poder concedente também são atribuídos determinados riscos. Segundo Soares e Campos Neto (2007), as tarifas podem sofrer alterações, através de revisões tarifárias, decorrente de ações do poder concedente que desequilibraram o contrato.

No caso do risco regulatório, a tarifa será revisada quando o Estado – poder concedente – descumprir as normas contratuais, tornando-se necessário que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos seja restabelecido. Já o risco político não é relacionado diretamente com o contrato, pois refere-se às alterações do Estado para a sociedade como um todo e, indiretamente, acabam prejudicando o equilíbrio das concessionárias, como, por exemplo, alterações tributárias (SOARES; CAMPOS NETO, 2007).

No Brasil, o valor da tarifa paga nos postos de arrecadação de pedágio depende do tipo de veículo e do número de eixos que possui. Tal situação é apresentada nos contratos de concessão, cuja justificativa para diferenciação das tarifas de pedágio decorre dos desgastes físicos e impactos na capacidade de tráfego que os veículos com maior peso e tamanho acarretam nas rodovias, provocando custos adicionais de engenharia e operação das vias. Para a determinação desse valor, a ANTT (2011) apresenta os veículos em diferentes categorias, sendo que cada uma tem um fator multiplicador. Assim, dependendo da categoria do veículo o valor da tarifa básica do pedágio é multiplicada, conforme exposto no Quadro 5.

Quadro 5 – Categorias de veículos para determinação do valor do pedágio no Brasil.

Categoria	Descrição	Número de eixos	Fator Multiplicador
1	Automóvel, caminhonete e furgão	2	1,00
2	Caminhão leve, ônibus, caminhão-trator e furgão	2	2,00
3	Automóvel e caminhonete com semi-reboque	3	1,50
4	Caminhão, caminhão-trator, caminhão-trator com semi-reboque e ônibus	3	3,00
5	Automóvel e caminhonete com reboque	4	2,00
6	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	4	4,00
7	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	5	5,00
8	Caminhão com reboque e caminhão-trator com semi-reboque	6	6,00
9	Motocicletas, motonetas e bicicletas moto	2	0,50
10	Veículos oficiais e do corpo diplomático	isentos	isentos

Fonte: ANTT (2011). Adaptação da autora.

A principal dificuldade para a determinação da tarifa do pedágio decorre da exigência que esta seja satisfatória tanto para os usuários das rodovias, quanto para as empresas concessionárias. Por isso é de suma importância que o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária sejam mantidos. Porém, para a garantia desses requisitos o poder concedente deve estabelecer seu papel de regulador corretamente, evitando, assim, que as empresas abusem de seu poder de mercado. Esse papel do Estado – como regulador – será discutido no capítulo seguinte, analisando principalmente o estado do Rio Grande do Sul nas suas concessões e posterior regulação.

4 O DESEMPENHO DO ESTADO COMO REGULADOR ECONÔMICO: O CASO DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL NAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

No contexto econômico da década de 1990, que propunha uma redefinição do papel do Estado na economia, criaram-se oportunidades para ação do setor privado na prestação de determinados serviços públicos. Em relação às funções do Estado, este deveria atuar menos como participante direto de bens e serviços no mercado e fortalecer-se em sua função de regulador da atividade econômica.

A partir dos anos de 1990 iniciaram-se parcerias que garantiram investimentos privados em determinados setores de infra-estrutura. Neste contexto, o Estado do Rio Grande do Sul firmou, a partir de meados da década de 1990, contratos de concessões rodoviárias às empresas privadas.

Como a situação das contas públicas apresentava-se extremamente desfavorável neste período²⁰, o processo de delegar à iniciativa privada a exploração de rodovias foi realizado em um período de tempo relativamente curto. O país não apresentava as condições necessárias para que este processo ocorresse da melhor maneira possível, isto porque as transformações que estavam ocorrendo exigiam que o Estado exercesse o seu papel de regulador econômico em tempo ininterrupto.

No estado do Rio Grande do Sul a fase inicial do processo de concessão de rodovias ocorreu antes mesmo da criação da agência incumbida de fazer a regulação deste processo, ocasionando, assim, inúmeras dúvidas a respeito do caráter regulador do Estado. O objetivo deste capítulo é analisar como ocorreu, na prática, o processo gaúcho de concessões rodoviárias, analisando como foram realizadas e a posterior regulação.

Para tanto, primeiramente será apresentada a agência responsável por realizar a regulação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada no estado, a AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços públicos delegados do Rio Grande do Sul –, que foi criada em 1997. Em seguida, será analisado o modelo gaúcho de concessão de rodovias, salientando as especificidades presentes nos contratos firmados no estado.

Posteriormente, será realizado um estudo sobre o valor das tarifas praticadas no estado, com o intuito de verificar se a modicidade tarifária está sendo exercida. Por fim, será possível analisar se o Estado cumpriu corretamente o seu papel de regulador econômico, em especial, no caso das concessões rodoviárias no estado do Rio Grande do Sul.

²⁰ Em consequência da crise da década de 1980, apresentada no segundo capítulo desta dissertação.

4.1 A AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS NO RIO GRANDE DO SUL

A agência responsável por realizar a regulação dos serviços públicos delegados no estado do Rio Grande do Sul, a AGERGS, foi criada em 09 de janeiro de 1997, através da Lei Estadual nº. 10.931, sendo considerada uma agência de natureza autárquica, isto é, uma agência com autonomia financeira, funcional e administrativa²¹ (Lei Estadual nº 10.931/1997). Conforme consta na legislação, os objetivos da AGERGS são

assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas; garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados. (LEI ESTADUAL n.º 10.931/97)

Dessa maneira, constata-se que as principais tarefas da AGERGS visam garantir a qualidade dos serviços de caráter público ofertados pelas empresas concessionárias, zelando pela modicidade tarifária, sem prejudicar o equilíbrio econômico-financeiro presentes nos contratos de concessão. Em outras palavras, a AGERGS pode ser representada através de uma pirâmide, sendo que nos seus vértices estariam: o Estado, como poder concedente, o cidadão, como usuário do serviço e a concessionária, como operadora da concessão. “A AGERGS estaria situada no meio do triângulo”. Isto porque, cabe ao agente regulador mediar os conflitos e harmonizar os interesses dos três vértices da pirâmide. (SILVEIRA; SEGER; SILVA, 2002, p. 308).

A AGERGS foi criada em um contexto claro de redução do papel do Estado na economia, sendo incumbida de regular todos os serviços públicos delegados do Rio Grande do Sul. De acordo com Aranovich (2008), a Lei Estadual 11.073 de 1997, foi criada com o intuito de garantir a autonomia financeira necessária à agência, permitindo a arrecadação de um tributo específico – a TAFIC²². Tal arrecadação “serviria para garantir os recursos necessários à atividade da agência e que não dependeriam da boa vontade da gestão central do Tesouro” (ARANOVICH, 2008, p. 53). Esta contribuição corresponde à fiscalização e ao

²¹ Convém salientar que, conforme exposto no segundo capítulo desta dissertação, a autonomia de uma agência reguladora é de fundamental importância para o êxito no processo regulatório.

²² Taxa de Fiscalização e Controle da AGERGS.

controle dos serviços públicos delegados pelo Estado – tarefa executada pela AGERGS –, por isso, deve ser paga pelas empresas concessionárias dos serviços públicos²³.

As áreas de atuação da AGERGS são: “saneamento, energia elétrica, rodovias, telecomunicações, portos e hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros, estações rodoviárias, aeroportos, distribuição de gás canalizado, inspeção de segurança veicular” (AGERGS, 2008). De acordo com o 4º artigo da Lei Estadual n.º 10.931/1997 ainda compete à agência:

- I - garantir a aplicação do princípio da isonomia no uso e acesso aos serviços concedidos;
- II - buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos aos concessionários;
- III - cumprir e fazer cumprir, no Estado do Rio Grande do Sul, a legislação específica relacionada aos serviços públicos;
- IV - homologar ou encaminhar ao responsável pelo exercício do poder concedente específico os contratos celebrados pelos concessionários e permissionários e zelar pelo fiel cumprimento das normas e dos contratos de concessão ou de permissão e termos de autorização dos serviços públicos;
- V - fixar, homologar ou encaminhar ao titular do poder concedente tarifas, seus valores e estruturas;
- VI - submeter ao responsável pelo exercício do poder concedente os editais de licitação, objetivando outorga de concessão e permissão dos serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul, podendo promover o respectivo procedimento;
- VII - encaminhar proposta de concessão, permissão ou de autorização dos serviços públicos, no Estado do Rio Grande do Sul bem como propor alteração das condições e das áreas, a extinção ou aditamento dos respectivos contratos ou termos;
- VIII - requisitar informações, relativas aos serviços públicos delegados, de órgãos ou entidades da Administração Estadual, ou de concessionários, permissionários ou autorizatários;
- IX - moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos ao objeto das concessões, permissões e autorizações;
- X - permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades;
- XI - fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores e procedimentos amostrais. (Lei Estadual nº 10.931/1997).

A apresentação das competências da AGERGS, conforme consta na legislação, torna-se fundamental para realizar-se um estudo a respeito da atuação da agência, ou seja, o que, na prática, realmente cabe à agência. Somente assim, será possível analisar o desempenho do Estado como regulador econômico. De acordo com Saldanha (2008, p. 5) “por ser pioneira no Brasil [a AGERGS], significa dizer que a atividade regulatória do País também atravessa a sua primeira década de atuação”.

²³ Salienta-se que em um momento posterior, tal legislação sofreu modificações, consubstanciadas pela Lei Estadual nº 11863/2002, entretanto, seu objetivo principal manteve-se inalterado.

Em relação à estrutura básica da AGERGS, esta foi definida pela legislação de criação da agência: (a) conselho superior; (b) diretoria-geral; (c) três departamentos, a saber, de qualidade dos serviços, de tarifas e estudos econômico-financeiros, de assuntos jurídicos; (d) núcleos setoriais (LEI ESTADUAL n° 10.931/1997). Posteriormente, foi sancionada a Lei Estadual n° 10.942, que criou o quadro de pessoal da AGERGS, estabelecendo que as vagas para a equipe funcional fossem preenchidas via concurso público (LEI ESTADUAL, n° 10.942/1997). O conselho superior da agência de regulação é composto por sete membros, sendo: três membros de livre indicação do Governador do Estado, um membro do quadro funcional da AGERGS, também indicado pelo Governo estadual, dois representantes dos consumidores e um representante dos concessionários. O titular da diretoria-geral será escolhido pelo conselho superior, bem como os diretores dos departamentos executivos, sendo a escolha restrita aos servidores efetivos da AGERGS.

4.2 O MODELO ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

Conforme apresentado no capítulo anterior, as concessões rodoviárias realizadas pelo estado do Rio Grande do Sul ocorreram no ano de 1998, pois foi neste ano que os contratos foram firmados. Contudo, os estudos a respeito das rodovias que deveriam ser concedidas iniciaram em 1995. Tal análise foi realizada pelo Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem do estado (DAER/RS) que selecionou os principais trechos – alguns pela importância econômica, outros pela necessidade de segurança e conforto – que, naquele momento, apresentavam-se deficitários de investimentos.

Na medida em que os estudos estavam sendo realizados, constatou-se que somente alguns dos trechos rodoviários selecionados mostravam-se economicamente viáveis para concessão. Isso significa que somente os trechos que apresentavam um volume significativo de veículos trafegando diariamente estariam à disposição do governo para concessão, uma vez que apresentavam atratividade econômica para a realização do processo. Em contrapartida, existiam trechos que necessitavam de investimentos, porém, devido ao fluxo moderado de veículos, não apresentavam as características necessárias para atrair o capital privado, ou seja, não representavam empreendimentos viáveis.

Como a situação das contas públicas não era favorável neste período, a intenção do governo era conceder o máximo de rodovias possível, priorizando as empresas que se habilitassem a assumir a maior extensão de trechos. Dessa maneira, o governo do Rio Grande

do Sul tinha que encontrar uma solução para os trechos menos favorecidos em relação ao fluxo de veículos.

A estratégia adotada pelo estado para viabilizar a concessão foi denominada de Pólo Rodoviário de Concessão. Esse conceito pode ser entendido como a união, em um mesmo contrato de concessão, de trechos atrativos economicamente e trechos sem viabilidade econômica. Deste modo, o empreendimento seria viável e atrativo economicamente para os empresários e uma solução para o governo, que poderia acrescentar trechos de rodovias nos contratos que isoladamente não estavam em condições de serem concedidos.

Esse método de conceder rodovias tornou-se viável na medida em que desenvolveu uma “sistemática de subsídios cruzados entre as praças de pedágios integrantes do mesmo Pólo” (AGERGS, 2008). Neste sentido pode-se afirmar que os trechos com maior fluxo de veículos arrecadam os recursos necessários para que os investimentos sejam cumpridos em todos os trechos do Pólo Rodoviário.

Para viabilizar o máximo de quilometragem a ser concedida e, conseqüentemente, desonerar o Estado, foi necessário assegurar a viabilidade do empreendimento, isto é, juntar em um mesmo projeto, com idênticas tarifas de pedágio, as rodovias de maior tráfego com as de menor tráfego, de forma que, por grupo de rodovias, o empreendimento fosse viável. (DAER, 2008).

Neste contexto, foram firmados os sete contratos de concessões do estado, sendo o único programa de concessões do país a formar Pólos Rodoviários. Coube ao DAER/RS a formulação do Programa Estadual de Concessão de Rodovias e, segundo Souza Júnior (2007, p. 72), era de competência deste departamento “a definição dos critérios de contratação e concorrência, os prazos e valores da concessão, os direitos e deveres das partes contratantes” e, especialmente, a determinação das rodovias que iriam compor o Programa.

No Quadro 6 pode-se verificar um resumo dos sete contratos de concessões firmados no Estado – que compõem o Programa Estadual de Concessão de Rodovias –, sendo que o prazo estabelecido para cada concessão foi de 15 anos. Uma característica do modelo gaúcho foi a decisão de conceder rodovias exclusivamente para manutenção e conservação, sem a exigência de duplicação. Os sete Pólos concedidos totalizam uma extensão de 1.788 quilômetros de rodovias delegados à administração privada.

Quadro 6 – Resumo dos pólos rodoviários do Rio Grande do Sul

Empresa Concessionária	Pólo Rodoviário	Data do Contrato	Extensão em quilômetros		
			Federal	Estadual	Total
BRITA	Gramado	20/05/1998	-	144	144
CONVIAS	Caxias do Sul	14/04/1998	104	86	190
COVIPLAN	Carazinho	21/02/1998	211	39	250
METROVIAS	Metropolitano	14/04/1998	329	207	536
RODOSUL	Vacaria	15/06/1998	132	-	132
SANTA CRUZ	Santa Cruz do Sul	29/05/1998	59	149	208
SULVIAS	Lajeado	14/04/1998	138	190	328
Extensão total dos Pólos Rodoviários			973	815	1.788

Fonte: ABCR (2012); Souza Júnior (2007).

Convém ressaltar que, conforme comentado no capítulo anterior, a Lei das Delegações (Lei Federal 9.277/1996) possibilitou que a União delegasse aos seus estados a exploração de determinadas rodovias sob seu poder. Assim sendo, o estado do Rio Grande do Sul incluiu em seu programa 973 quilômetros de rodovias que eram administradas anteriormente pelo governo federal, ou seja, aproximadamente 54% do total concedido pelo estado foi fruto dos convênios realizados com a União.

Para cada contrato de concessão consolidado foi aprovada uma lei específica, no dia 12 de janeiro de 1996²⁴. Estas leis foram formuladas com o objetivo de autorizar o Poder Executivo “a conceder os serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação de capacidades das rodovias integrantes” de cada Pólo Rodoviário (DAER, 2008).

No mesmo ano, em 1996, foram realizados os Projetos de Engenharia Econômica (PEE), também pelo DAER/RS. A principal finalidade destes projetos era examinar detalhadamente as condições de cada rodovia que seria concedida. Posteriormente foram elaborados os Projetos Básicos de Exploração (PBE) – parte integrante do edital de convocação –, sendo que estes apresentavam os trechos de conservação obrigatória de cada Pólo.

Os trechos rodoviários que não foram classificados como trechos de conservação obrigatória compunham os chamados trechos de oferta. Ou seja, como o modelo gaúcho priorizou as empresas que assumissem a administração da maior extensão de rodovias, parte do processo concorrencial relacionou-se com o interesse das empresas de assumirem a maior

²⁴ A saber, leis estaduais números 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996.

quilometragem de trechos de oferta, com uma tarifa de pedágio pré-fixada pelo poder concedente, apresentada no PBE.

Além disto, o PBE determinou: o tempo de concessão; uma taxa interna de retorno dos investimentos, fundamentada em uma projeção de receitas e custos das empresas concessionárias em relação aos trechos obrigatórios; a situação dos trechos rodoviários que formavam cada Pólo e as respectivas melhorias a serem realizadas pelas empresas privadas. Convém destacar que as variáveis fixas expostas no PBE foram: o valor da tarifa, o tempo da concessão e os trechos de conservação obrigatória.

Dessa maneira, “em conformidade com o explicitado pelo PBE, os concorrentes possuíam flexibilidade com relação à elaboração do fluxo de caixa projetado para o período de concessão” (SOUZA JÚNIOR, 2007, p. 77). Isso significa que cada empresa pôde definir a taxa interna de retorno para os investimentos no período de concessão, definindo variáveis como, por exemplo, a arrecadação de cada praça de pedágio (em função do fluxo de veículos estimado), o custo total dos investimentos, etc. Assim, as Propostas Comerciais (PC) apresentadas pelas empresas interessadas em obter a concessão foram decisivas na escolha da vencedora, pois através destas as empresas deveriam demonstrar a viabilidade econômico-financeira do seu projeto, com a inclusão dos trechos de oferta.

As taxas internas de retorno inicialmente apresentadas no PBE representavam “um mero indicativo de atratividade econômica” (AGERGS, 2009, p. 8). Tendo em vista o critério de escolha do vencedor da licitação, salienta-se a importância da eficiência de custos das empresas concorrentes. Isto por que, com uma tarifa de pedágio pré-fixada, somente com custos mais baixos seria possível absorver uma quantidade maior dos trechos de oferta, sendo a perda de rentabilidade a menor possível.

Durante o processo licitatório as empresas que estavam disputando a concessão apresentaram as estimativas de distribuição do volume de veículos que trafegariam diariamente em cada um dos seus trechos. Tal situação, expressa na Tabela 4, ilustra claramente a diferença de fluxos de veículos projetados para cada um dos trechos agrupados. Convém ressaltar que nesta tabela apresentam-se apenas as empresas que, posteriormente, ganharam a concessão das rodovias.

Tabela 4 – Distribuição do Volume Diário Médio (VDM) por praça de pedágio apresentado pelas empresas concessionárias no processo concorrencial.

Polo Rodoviário	Praça 1	Praça 2	Praça 3	Praça 4	Praça 5
Vacaria	37%	39%	24%	-	-
Santa Cruz do Sul	31%	24%	44%	-	-
Metropolitano	28%	14%	28%	30%	-
Lajeado	14%	9%	25%	31%	21%
Gramado	48%	16%	36%	-	-
Caxias do Sul	15%	14%	5%	66%	-
Carazinho	13%	28%	26%	34%	-

Fonte: Souza Júnior (2007, p. 74).

Conforme as informações do DAER (2008), cada Pólo Rodoviário deve apresentar a mesma tarifa de pedágio nos diferentes trechos. Convém ressaltar que, segundo os dados da tabela, com a diferença significativa entre o fluxo de veículos de cada praça o subsídio cruzado é fundamental para garantir os recursos das empresas concessionárias. Isto porque o faturamento de cada praça está diretamente relacionado com o número de veículos que a praça recebe.

No caso de Caxias do Sul a importância do subsídio cruzado é facilmente compreendida, uma vez que o montante arrecadado desta empresa depende significativamente de uma das quatro praças que compõe o grupo. Estimou-se que uma das praças receberia 66% do volume diário médio de veículos (VDM) que transitariam neste Pólo, enquanto outra praça, deste mesmo grupo ficaria com apenas 5% do VDM.

Somente no final do ano de 1997 foram apresentados os vencedores das concessões, após serem analisadas as propostas de todos os participantes, e no ano seguinte foram assinados os contratos. Torna-se importante salientar que, segundo o DAER (2008), durante o período dos primeiros estudos até a assinatura do contrato não foram realizados os serviços de manutenção e conservação das rodovias. Assim, a escassez de investimentos fez com que as estradas fossem entregues às empresas concessionárias em condições inferiores àquelas apresentadas pelo governo nos projetos iniciais²⁵.

Além disso, os primeiros descumprimentos contratuais²⁶ já foram verificados no início do programa de concessões no estado, fragilizando o modelo gaúcho. As irregularidades iniciais referem-se basicamente aos reajustes tarifários indeferidos pelo estado, mesmo que

²⁵ Como no Projeto de Engenharia Econômica e no Projeto Básico de Exploração anteriormente citados.

²⁶ Segundo as informações da AGERGS, o governo não apresentou nenhuma justificativa para os descumprimentos contratuais.

presentes nos contratos de concessões, alterando significativamente o valor das tarifas firmadas posteriormente. Tal situação será explorada na próxima seção, cujo objetivo é descrever a evolução da tarifa de pedágio durante o período de concessão de rodovias.

4.3 O COMPORTAMENTO DO VALOR DO PEDÁGIO

O Programa Gaúcho de Concessões de Rodovias apresenta, atualmente, uma tarifa de pedágio consideravelmente elevada, seja quando comparada aos primeiros anos do programa, que será analisada ao longo desta seção, ou às tarifas praticadas nas novas concessões do governo federal²⁷.

Em relação às tarifas apresentadas na segunda etapa das concessões federais constata-se uma significativa diferença entre o valor da tarifa de pedágio cobrada por quilômetro de rodovia concedida no caso federal e no caso gaúcho. No programa estadual de concessão de rodovias existem 28 postos de cobrança de pedágio, que exercem uma tarifa de R\$ 6,00 por sentido²⁸ (DAER, 2012). Tendo em vista que o estado já concedeu 1.788 quilômetros de rodovias, o usuário gaúcho paga, em média, R\$ 0,09 por quilômetro percorrido nas rodovias “privadas”.

Diferentemente do caso gaúcho, na segunda etapa das concessões do Governo Federal cada empresa apresentou uma tarifa inicial de pedágio que, conforme apresentado no capítulo anterior é um processo importante para reproduzir as condições de concorrência. Através do valor das tarifas praticadas pelas empresas concessionárias, disponibilizadas pela ANTT, verifica-se que a tarifa média de pedágio exercida nas 43 praças de pedágio das novas concessões do governo federal é aproximadamente R\$ 2,38 por sentido (ANTT, 2012). Sabendo que o total concedido nesta etapa foi 3.281,4 quilômetros, o custo por quilômetro percorrido nas rodovias administradas pelas empresas provadas é em torno de R\$ 0,03. Existe um conjunto de fatores responsáveis por esta desigualdade tarifária.

Conforme exposto, a prioridade gaúcha no seu programa foi dada às empresas que se mostraram capazes de assumir a maior extensão rodoviária, enquanto o governo federal priorizou àquelas que apresentaram a menor tarifa de pedágio. Dessa maneira, pode-se perceber que o objetivo central do estado não foi conceder rodovias ao menor custo possível para os usuários, caracterizando o primeiro fator responsável pelas elevadas tarifas afetando, assim, o princípio da modicidade tarifária.

²⁷ Apresentadas no terceiro capítulo desta dissertação como a segunda etapa do programa federal de concessão de rodovias.

²⁸ Sendo R\$ 12,00 a tarifa nesta praça de pedágio para o usuário que trafegar nos dois sentidos.

Outro fator de suma importância para a análise tarifária do Rio Grande do Sul refere-se à conjuntura macroeconômica do país no período que foram realizados os estudos e os contratos de concessão do estado. Isto porque, em um cenário mais instável, como o que se apresentava no período, exigia-se taxas de retornos superiores, ou seja, os empresários exigiam altas taxas de retorno sobre o capital investido. Neste sentido, convém ressaltar que a taxa de juros que se apresentava no período era expressivamente elevada, aumentando a exigência de retorno dos investimentos.

A redução do risco Brasil, regulatório e cambial são fatores decisivos nas novas taxas de retorno licitadas. Enquanto os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, cujos contratos foram celebrados na metade da década de 90, as taxas internas de retorno circulam em torno de 27% as novas concessões federais foram estabelecidas com retornos em média de 12% (AGERGS, 2008).

Quando os contratos das concessões rodoviárias foram assinados (1998) no Rio Grande do Sul, a taxa Selic era de aproximadamente 28% ao ano, segundo as informações do Banco Central do Brasil (2008). Nos dez anos posteriores à assinatura dos contratos gaúchos a taxa de juros reduziu significativamente, situando-se em 13,75% ao ano em 2008 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008). Isso significa que houve uma expressiva queda no custo de oportunidade do empresário ao longo dos contratos de concessão.

Dessa forma, percebe-se como a situação macroeconômica de um país é relevante para a determinação das tarifas iniciais do pedágio no processo licitatório. Da mesma maneira, a falta de experiência do país em contratos de concessões influenciou negativamente no caso gaúcho, pois a incerteza era considerável.

Além destes fatores apresentados para justificar o valor do pedágio, deve-se considerar as especificidades do programa de concessões do estado. Primeiramente, convém salientar que o Rio Grande do Sul optou por um modelo de concessão de Pólos Rodoviários, ao invés de trechos isolados. O principal prejuízo, em relação às tarifas, da adoção deste modelo refere-se ao fato de que este foi utilizado para conceder rodovias que não eram viáveis economicamente. Assim, as rodovias privilegiadas em relação ao fluxo de veículos diário subsidiam as demais rodovias que compõem um Pólo.

O prazo das concessões também pode ser considerado outro fator. Enquanto as concessões rodoviárias realizadas em nível federal apresentam contratos firmados entre 20 e 25 anos, o Estado optou por conceder as rodovias por 15 anos. Segundo Soares e Campos Neto (2007), não há uma justificativa técnica ou econômico-financeira para escolha do prazo das concessões.

Tais características incentivam a formação de tarifas mais elevadas, tanto em virtude do reduzido prazo para amortização dos investimentos como pela necessidade de se auferir recursos capazes de suportar a manutenção de estradas economicamente deficitárias (AGERGS, 2009, p. 7).

Outro aspecto específico do caso gaúcho refere-se às irregularidades ocorridas em relação à execução dos contratos. No primeiro ano de operação das concessões, após estarem concluídos os trabalhos iniciais, já surgiram os primeiros descumprimentos contratuais, principalmente no sentido de reajustar as tarifas conforme fora pactuado previamente nos contratos de concessão.

Conforme as informações disponibilizadas pelo DAER/RS, o próprio governo que firmou os contratos, não honrou o primeiro ajustamento tarifário, no ano de 1998. No ano seguinte, “o governo entrante, a exemplo do anterior, não concedeu os reajustamentos tarifários contratuais” (DAER/RS, 2008).

Além destes dois anos sem ajustamento tarifário o governo adotou medidas no sentido de reduzir as tarifas de pedágio, agravando ainda mais a situação das empresas concessionárias. De acordo com Souza Júnior (2007, p. 103), tal “redução unilateralmente arbitrada consistia em diminuições das tarifas básicas dos veículos comerciais e de passeio de respectivamente 28% e 20%”. Isso significou uma redução tarifária de R\$ 5,00 para R\$ 3,60 para os veículos comerciais e de R\$ 3,00 para R\$ 2,40 para os veículos de passeio, conforme será analisado posteriormente (Tabela 7).

Verifica-se a existência de um desequilíbrio econômico-financeiro em um contrato de concessão sempre que sua continuidade estiver comprometida em virtude de um evento de força maior ou de uma revisão unilateral do contrato por parte do poder concedente. (OLIVEIRA, 2001, p. 66).

Torna-se importante ressaltar que os reajustes mencionados foram previstos nos contratos de concessão como um mecanismo de manter o valor do pedágio ao longo do período do contrato. Ou seja, firmou-se que seriam realizados reajustes tarifários anuais de modo a repor a perda do poder aquisitivo da moeda.

O contrato previa a concessão de reajustes baseado em três índices. Primeiramente, considera-se a evolução de uma cesta de índices que engloba os principais itens de custos de obras rodoviárias (ver Tabela 5). Outro índice de preços é o Índice Nacional da Construção Civil e, por fim, considera-se o Índice Geral de Preços de Mercado. (SOARES; CAMPOS NETO, 2006).

Conforme consta nos contratos de concessão o cálculo de reajuste da tarifa básica de pedágio será realizado, anualmente, pelas empresas concessionárias, com base na cesta de índices da Tabela 5. Em seguida este cálculo deve ser encaminhado ao DAER/RS, para verificação, tendo cinco dias úteis para análise e posterior homologação do reajuste tarifário.

Tabela 5 – Composição da cesta de índices para reajustamento anual das tarifas no Rio Grande do Sul.

Índice	Participação %
Índice de terraplanagem para obras rodoviárias	10
Índice de pavimentação para obras rodoviárias	20
Índice de obras-de-arte especiais para obras rodoviárias	20
Índice nacional do custo da construção	10
Índice de Serviços de Consultoria para obras rodoviárias	30
Índice geral de preços de mercado	10

Fonte: AGERGS (2008). Adaptação da autora.

Além dos descumprimentos unilaterais dos contratos – não concessão de reajustes e posterior redução tarifária – surgiram inúmeros fatores que não estavam previstos pelas empresas concessionárias. Neste sentido convém salientar: (a) não abertura de praças de pedágio previstas nos contratos; (b) paralisações de algumas praças por ações e decisões judiciais; (c) surgimentos de rotas de fuga; (d) intervenções do Poder Legislativo, como a promulgação da Lei Estadual nº 11.460/2000²⁹.

As rotas de fugas, que estavam sendo utilizadas representam prejuízos tanto para as empresas, quanto para os usuários das rodovias. Isto porque, os veículos aproveitam todos os benefícios das rodovias administradas pela iniciativa privada e desviam apenas da praça de pedágio, desgastando o pavimento na mesma intensidade dos usuários pagantes.

Considerando que as empresas concessionárias arrecadam suas receitas exclusivamente mediante cobrança de pedágio dos usuários, estas razões possibilitaram que as empresas obtivessem receitas inferiores àquelas projetadas. Isto porque, em um cenário de redução tarifária e um número de veículos inferior ao projetado pelas empresas a arrecadação

²⁹Tal lei estadual, aprovada em 17 de abril de 2000, estabelecia “a isenção de pagamento de pedágio em rodovias do Estado, ou sob jurisdição estadual, para veículos oficiais, para veículos de transporte escolar e para os veículos emplacados nos municípios onde estão instalados os respectivos postos de cobrança”. (LEI ESTADUAL n.º 11.460/00).

tende a reduzir-se. A Tabela 6 apresenta a diferença entre os volumes diários médios (VDM's) projetados pelas empresas na fase concorrencial e o número de veículos que efetivamente cruzou nas praças de pedágio. Pode-se verificar que ocorreu uma diferença significativa entre a projeção do fluxo de veículos realizada pelas empresas e o número que realmente se realizou. Contudo, torna-se importante salientar que parte desta diferença pode ser consequência de superestimação de tráfego, por parte das empresas concessionárias, com intuito de obterem a concessão do negócio.

Tabela 6 – Comparação entre o fluxo de veículos estimado e realizado nos Pólos Rodoviários do Rio Grande do Sul – 1998-2000.

Pólo Rodoviário	1998		1999		2000	
	Estimado	Realizado	Estimado	Realizado	Estimado	Realizado
Carazinho	9.247	6.773	9.757	7.380	10.897	7.870
Vacaria	5.119	-	5.202	3.730	5.355	3.925
Santa Cruz do Sul	7.202	1.933	7.891	6.560	8.429	7.405
Metropolitano	14.716	5.316	15.026	14.295	15.600	14.017
Lajeado	13.893	10.210	14.017	13.675	14.434	13.585
Gramado	3.620	1.659	3.525	2.976	3.670	2.790
Caxias do Sul	14.259	8.040	14.466	9.365	15.054	10.350

Fonte: Souza Júnior (2007). Adaptação da autora.

Tendo em vista a importância da receita arrecadada das empresas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, as empresas concessionárias, neste período, estavam com o equilíbrio econômico-financeiro ameaçado e, dessa maneira, tiveram que reduzir os investimentos inicialmente acordados. Assim, conforme o DAER/RS (2008), as rodovias concedidas apresentaram significativa redução da qualidade, prejudicando intensamente os usuários.

Após dois anos de irregularidades contratuais, no ano de 2000 foi consolidado o Primeiro Termo Aditivo, através da Lei Estadual n.º 11.545. De acordo com Souza Júnior (2007, p. 104), através do Primeiro Termo Aditivo, “o Governo do Estado do Rio Grande do Sul acorda com as concessionárias as bases da renegociação visando à continuidade do PECR”.

A formalização deste acordo, o qual não contou com a participação da AGERGS, resultou na manutenção do PECR, bem como na extinção de todas as ações impetradas pelas concessionárias contra o Estado ao longo do período analisado. (AGERGS, 2009, p. 30).

A falta de participação da agência reguladora nas ações que promoveriam alterações nos contratos de concessão fortaleciam as dúvidas a respeito do Estado-Regulador. A agência

considerava-se capaz de promover o reequilíbrio dos contratos: “posto que a AGERGS tem ferramentas, não utilizá-las da melhor forma caracterizar-se-ia, no mínimo, a sub-utilização de uma instituição de Estado criada para tal fim” (AGERGS, 2005, p. 13). Entretanto, apresentava-se apenas decisões do poder concedente – DAER.

Para compensar os “prejuízos financeiros e os desequilíbrios contratuais proporcionados” as tarifas básicas de pedágio seriam majoradas no triênio seguinte ao estabelecimento do Primeiro Termo Aditivo. Assim, “ocasionando um acréscimo real de aproximadamente 37% sobre o valor da tarifa original do veículo de passeio e de 3 % sobre os veículos comerciais (AGERGS, 2008)”.

O Primeiro Termo Aditivo aumentou o subsídio dos veículos de passeio para os veículos comerciais. Conforme Souza Júnior, o Primeiro Termo Aditivo modificou a relação entre o subsídio de veículos de passeio e veículos comerciais de modo que a relação original estabelecida de 1,67 passou para 1,25. Em outras palavras, se, anteriormente, os veículos comerciais pagavam 67% mais que os veículos de passeio, esta diferença passou para apenas 25%.

De acordo com o autor, convém salientar que os “demais contratos de concessão rodoviária firmados no Brasil e no exterior apontam uma relação média entre veículos de passeio e comerciais igual a 2, sendo o caso gaúcho o único que estabelece tamanho subsídio entre estas categorias” (SOUZA JÚNIOR, 2007, p.107).

Outra alteração significativa consubstanciada pelo Primeiro Termo Aditivo de 2000 foi a mudança no regime de cobrança praticado em todas as praças de pedágio. Anteriormente as praças exerciam cobrança em um único sentido – chamada de cobrança unidirecional. Após a mudança, as praças de pedágio passaram a cobrar nos dois sentidos, caracterizando o regime de cobrança como bidirecional. Contudo, como as tarifas seriam cobradas nos dois sentidos do tráfego, estas foram, inicialmente, divididas pela metade.

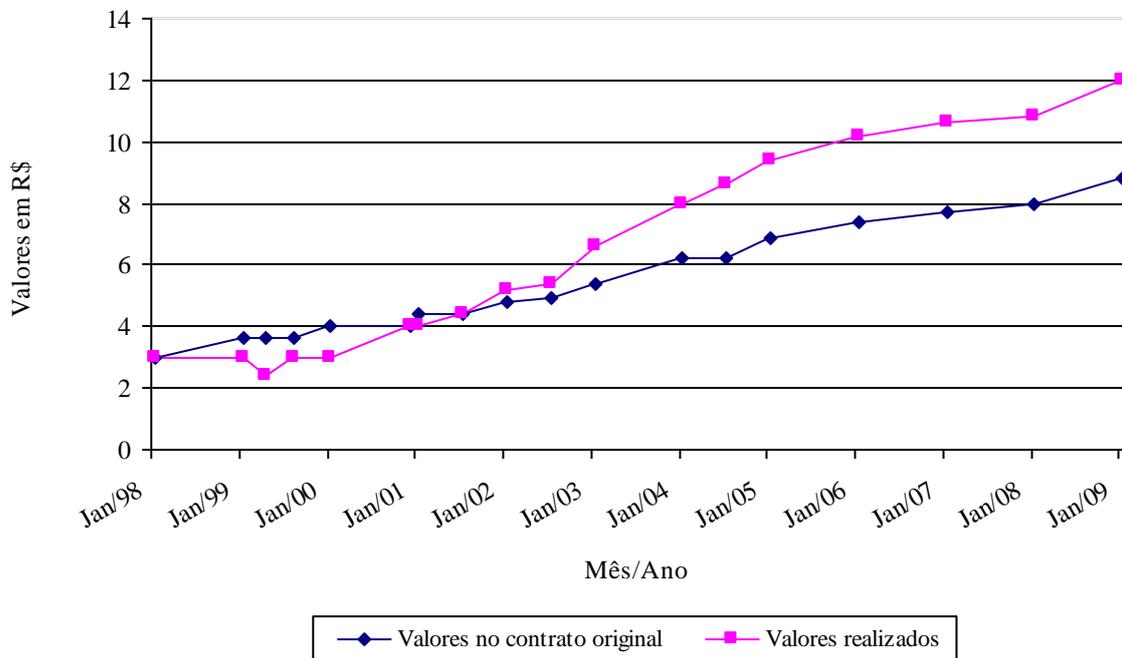
Com essas ações era esperado se restituir a qualidade das rodovias, em contratos perfeitamente equilibrados somente até 31/12/2004, época em que deveriam os mesmos ser novamente avaliados, principalmente, quanto aos investimentos que seriam necessários até o final do prazo de concessão (DAER, 2008).

Para tanto, adotaram-se medidas para que, na prática, as mudanças do Primeiro Termo Aditivo entrassem em vigor. Solicitou-se que as empresas concessionárias elaborassem o Projeto de Exploração Rodoviária (PER) que objetivou alteração do Projeto de Engenharia Econômica e do Projeto Básico de Exploração ao novo contexto criado. Segundo Souza Júnior (2007), o PER apresentou maior tolerância quanto à investigação da qualidade das

rodovias, quando comparado aos indicadores de qualidade mais rígidos que compuseram o PBE.

No período de 2001 a 2004 realizaram-se os reajustes que foram previstas no Primeiro Termo Aditivo. As reposições anuais fizeram com que o valor do pedágio dos veículos de passeio superasse o valor previsto contratualmente a partir da metade do ano de 2002. O Gráfico 3 ilustra a evolução da tarifa do pedágio para os veículos de passeio, desde o início do contrato (1998) até o ano de 2009.

Gráfico 3 – Evolução da tarifa do pedágio para veículos de passeio no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2009: valores contratados x valores realizados – valores nominais.



Fonte: AGERGS (2012). Adaptação da Autora.

A tarifa inicial do pedágio, pré-fixada em R\$3,00 foi mantida no ano de 1999, representando o primeiro reajuste contratual não concedido pelo governo estadual. Conforme exposto anteriormente, após esta primeira irregularidade contratual, o governo atuou no sentido de reduzir as tarifas, fazendo com que estas passassem para R\$ 2,40 durante o período de abril a agosto de 1999.

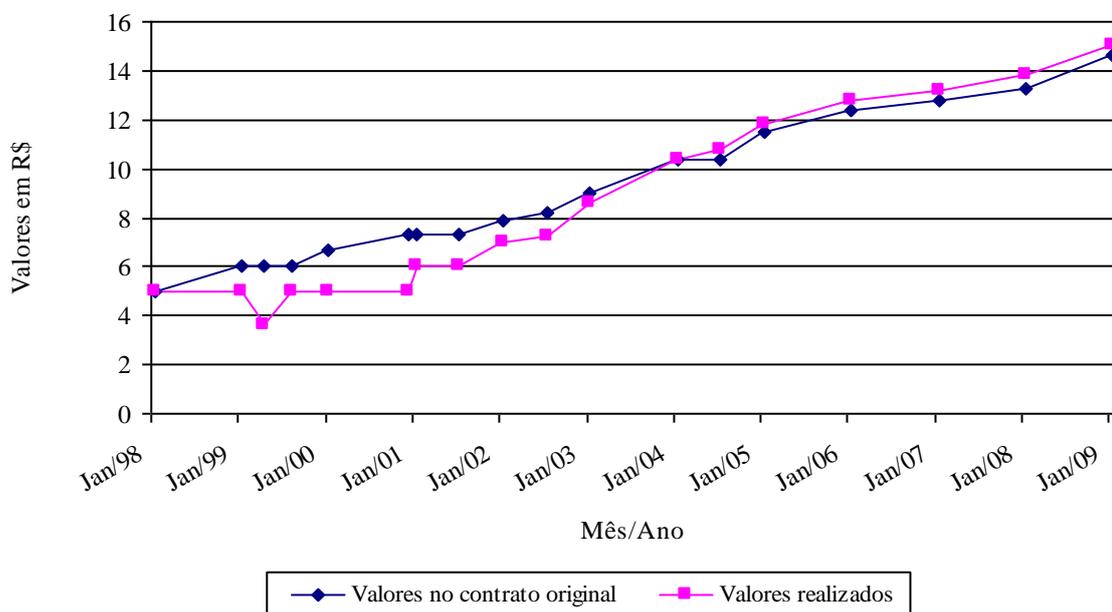
Nos meses seguintes, a tarifa retornou ao patamar anterior, porém, sem o reajustamento esperado e previsto pelas empresas concessionárias. No ano de 2000, novamente o reajuste não foi concedido pelo governo, permanecendo em R\$ 3,00 durante o

ano. Somente em dezembro deste mesmo ano as tarifas tiveram alterações, representando os efeitos do Primeiro Termo Aditivo.

No início de 2001 as tarifas foram fixadas em R\$ 4,00, enquanto que os contratos previam uma tarifa de R\$ 4,40 para este período. Somente a partir do mês de julho, deste mesmo ano, as tarifas igualaram-se ao valor do contrato original, sendo de R\$4,40. Contudo, conforme exposto anteriormente, o Primeiro Termo Aditivo introduziu alterações que fariam a tarifa de pedágio superar os valores pactuados nos contratos originais. Observa-se, assim, que a partir do ano de 2002 as tarifas foram superiores aos valores firmados nos contratos.

Outro fator de significativa importância para explicar a razão do crescimento acentuado das tarifas dos veículos de passeio, quando comparado aos valores contratualmente estabelecidos, refere-se ao aumento do subsídio aos veículos comerciais, conforme exposto anteriormente. Pode-se analisar esta situação através do Gráfico 4, que representa a evolução da tarifa do pedágio para os veículos comerciais no período 1998 a 2009.

Gráfico 4 – Evolução da tarifa do pedágio para veículos comerciais no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2009: valores contratados x valores realizados – valores nominais.



Fonte: AGERGS (2012). Adaptação da Autora.

Durante os anos de 1999 até o final do ano de 2003 as tarifas praticadas pelas empresas foram inferiores àquelas previstas nos contratos de concessão, sendo igualadas apenas no final do ano de 2004. A partir de então as tarifas foram reajustadas acima dos valores previstos, mas essa variação – entre os valores contratos e os valores realizados – apresenta-se significativamente inferior ao que ocorre nos veículos de passeio. Os dados

utilizados para a análise da evolução tarifária no Rio Grande do Sul estão dispostos na Tabela 7, de modo a facilitar a visualização da diferença entre os valores contratados e praticados, bem como a variação percentual.

Tabela 7 – Comportamento do valor do pedágio durante o Programa Estadual de Concessão de Rodovias do Rio Grande do Sul.

Período	Veículos de Passeio			Veículos comerciais		
	Contrato Original (R\$)	Realizado (R\$)	Variação (%)	Contrato Original	Realizado	Variação (%)
Início até Dez/98	3,00	3,00	-	5,00	5,00	-
Jan/99 a Abril/99	3,60	3,00	-16,67	6,00	5,00	-16,67
Abril/99 a Ago/99	3,60	2,40	-33,33	6,00	3,60	-40,00
Ago/99 a Dez/99	3,60	3,00	-16,67	6,00	5,00	-16,67
Jan/00 a Nov/00	4,00	3,00	-25,00	6,70	5,00	-25,37
Dez/00	4,00	4,00	-	7,30	5,00	-31,51
Jan/01 a Jun/01	4,40	4,00	-9,09	7,30	6,00	-17,81
Jul/01 a Dez/01	4,40	4,40	-	7,30	6,00	-17,81
Jan/02 a Jun/02	4,80	5,20	8,33	7,90	7,00	-11,39
Jul/02 a Dez/02	4,90	5,40	10,20	8,20	7,20	-12,20
Jan/03 a Dez/03	5,40	6,60	22,22	9,00	8,60	-4,44
Jan/04 a Jun/04	6,20	8,00	29,03	10,40	10,40	-
Jul/04 a Dez/04	6,20	8,60	38,71	10,40	10,80	3,85
Jan/05 a Dez/05	6,90	9,40	36,23	11,50	11,80	2,61
Jan/06 a Dez/06	7,40	10,20	37,84	12,40	12,80	3,23
Jan/07 a Dez/07	7,70	10,60	37,66	12,80	13,20	3,12
Jan/08 a Dez/08	8,00	10,80	35,00	13,30	13,80	3,76
Jan/09 a Dez/09	8,80	12,00	36,36	14,60	15,00	2,74

Fonte: AGERGS (2012). Adaptação da autora.

Nota: Após o ano de 2001, através da cobrança bidirecional, as praças de pedágio do Rio Grande do Sul passaram a receber metade do valor da tarifa em cada sentido de tráfego.

Convém ressaltar que as alterações do Primeiro Termo aditivo propunham equilibrar os contratos até o ano de 2004, data na qual se previa uma nova avaliação dos mesmos. Contudo, o termo aditivo foi prorrogado duas vezes no ano de 2005. Além disto, no ano de 2006 foram assinados os termos de rerratificação dos contratos, prorrogando, mais uma vez, o prazo para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

No decorrer do programa de concessões do Rio Grande do Sul, foram realizadas alterações tarifárias tanto por risco político, quanto por risco regulatório, ambos apresentados no capítulo anterior. Em relação ao risco político, a revisão tarifária foi decorrente do aumento da alíquota do ISS (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza) pelos municípios em 2002. No caso do risco regulatório, os descumprimentos contratuais realizados pelo poder concedente fizeram com que, a partir da vigência do Primeiro Termo aditivo, as tarifas fossem

reajustadas além dos valores contratualmente firmados, de modo a compensar os desequilíbrios contratuais do período anterior.

Para os usuários, o balanço da experiência de rodovias administradas pela iniciativa privada deixa a desejar em relação às tarifas cobradas. As tarifas fixadas em Janeiro de 2009 foi R\$ 12,00 para os veículos de passeio, enquanto que os contratos previam que as tarifas seriam de R\$ 8,80 (ver Tabela 7). Consta-se, assim, que 11 anos após o início do programa, as tarifas de veículos de passeio tiveram reajustes na ordem de 300%, face a um reajuste contratual previsto de 193,33% para o período.

Para os veículos comerciais a diferença entre as tarifas praticadas e as tarifas previstas nos contratos é inferior. Previa-se um reajuste acumulado de 192% das tarifas após a primeira década do programa (2009), devendo, então, estarem fixadas em R\$ 14,60. Contudo, as tarifas atuais são de R\$ 15,00, representando uma variação acumulada de 200% nestes 10 anos.

A partir destas constatações torna-se interessante fazer uma análise do comportamento do pedágio em relação à inflação do período, conforme exposto na Tabela 8.

Tabela 8 – Comportamento da tarifa de pedágio no Rio Grande do Sul: uma comparação com a inflação – 1998-2010

Ano	Tarifas de Pedágio						Inflação	
	Veículos de Passeio			Veículos comerciais			IGP-M	
	Valor R\$	Varição Simples %	Varição Acumulada %	Valor R\$	Varição Simples %	Varição Acumulada %	Annual	Acumulada
1998	3,00	-	-	5,00	-	-	1,78	-
1999	3,00	0	0	5,00	0	0	20,10	22,24
2000	3,00	0	0	5,00	0	0	9,95	34,40
2001	4,00	33,33	33,33	6,00	20	20,00	10,38	48,35
2002	5,20	30,00	73,33	7,00	16,67	40,00	25,31	85,90
2003	6,60	26,92	120,00	8,60	22,86	72,00	8,71	102,09
2004	8,00	21,21	166,67	10,40	20,93	108,00	12,41	127,17
2005	9,40	17,50	213,33	11,80	13,46	136,00	1,21	129,92
2006	10,20	8,51	240,00	12,80	8,47	156,00	3,83	138,72
2007	10,60	3,92	253,33	13,20	3,12	164,00	7,75	157,23
2008	10,80	1,89	260,00	13,80	4,55	176,00	9,81	182,46
2009	12,00	11,11	300,00	15,00	8,70	200,00	-1,72	177,60
2010	12,00	0	300,00	15,00	0	200,00	11,32	209,03

Fonte: AGERGS (2012); Ipeadata (2012). Elaboração da autora.

Nota: Foram considerados os valores das tarifas de pedágio praticados no mês de janeiro de cada ano.

O índice utilizado neste estudo foi o IGP-M, por ser o indicador de preços adotado para revisão tarifária nos contratos de concessão do estado. O período analisado compreende desde o início do programa até o ano de 2010. Pode-se verificar que os veículos de passeio apresentaram variação das tarifas de pedágio superior à inflação acumulada do período. Enquanto o IGP-M acumulado foi de 209,03%, as tarifas dos veículos de passeio valorizaram-se 300% no período, fortalecendo as dúvidas referentes à modicidade tarifária. Em relação aos veículos comerciais, a falta de reajuste no ano de 2010 e o aumento do subsídio dos veículos de passeio, fez com que a variação acumulada no período fosse um pouco inferior a inflação acumulada no período.

Segundo Soares e Campos Neto (2007, p. 23), o significativo aumento tarifário decorre das normas que “privilegiam mais as questões de custos do que de receitas, e pelas dificuldades do poder concedente acompanhar custos”. Tendo em vista que os custos são apresentados pelas concessionárias, caberia ao poder concedente fiscalizar as receitas das concessionárias, uma vez que estas resultam diretamente do fluxo de veículos que cruzam as praças de pedágios. Porém, como destacado no capítulo anterior, o fluxo de veículos é um risco da concessionária e, por isso “o governo não sente necessidade de acompanhar esse fluxo” (SOARES; CAMPOS NETO, p. 23, 2007). Isto torna-se um problema na medida em que há assimetria de informações, pois não há garantias que as empresas concessionárias transmitem todas as informações corretamente. De fato, o programa de concessões do estado do Rio Grande do Sul apresentou diversas irregularidades nestes anos. O modelo adotado, os descumprimentos contratuais, a falta de atuação da AGERGS, são fatores que conduziram ao enfraquecimento do Estado como Regulador da atividade econômica.

Por fim, as últimas propostas apresentadas pelo DAER com o intuito de reequilibrar os contratos de concessão envolveram a possibilidade de prorrogação dos convênios. Essa situação certamente não seria a melhor alternativa para os usuários das rodovias. Isto por que, as novas concessões realizadas pelo Governo Federal mostraram a possibilidade de concessão com um menor custo de pedágio. Para tanto, seria necessário um novo processo de concorrência priorizando, desta vez, a modicidade tarifária. Ademais, na formulação dos novos contratos a contribuição da AGERGS deve ser fundamental, bem como sua posterior regulação.

Convém salientar que já no ano de 2007 havia a ideia de alteração do prazo dos contratos de concessões dos 15 anos inicialmente pactuados para 30 anos de concessão, com a inclusão de exigência de duplicação das rodovias. Entretanto, a proposta foi interrompida com o estabelecimento da “CPI dos Pedágios” em 30 de maio de 2007, pela Assembleia

Legislativa do Estado. Tal Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) teve duração de 120 dias e o objetivo de identificar eventuais irregularidades ou problemas nas concessões rodoviárias gaúchas, todavia, tais análises não tiveram efeitos significativos.

Durante o ano de 2008 o DAER apresentou propostas para promover o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões do Estado. Para tanto, propunha-se novamente que as concessionárias tivessem um prazo maior de administração das rodovias. Nesta ocasião a proposta foi barrada pelo Governo Federal e pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), cujas avaliações “indicaram vulnerabilidades legais e dissonância em relação à política nacional de transporte terrestre, sugerindo a rescisão dos contratos de concessão dos pólos” (AGERGS, 2009, p. 75).

Em 2009, o Governo do Estado buscou novamente a elaboração de estudos para mensuração dos desequilíbrios contratuais das concessões rodoviárias gaúchas. Todavia, estes estudos não foram concluídos e, em virtude de denúncias dos convênios de delegação, a regulação de seis dos sete contratos de concessões firmados no Estado foi transferida à ANTT, “instituição a qual passaria a exercer as competências até então “fracionadas” entre o DAER e a AGERGS” (AGERGS, 2009, p. 76). Este fato evidenciou ainda mais a fragilidade do Estado do Rio Grande do Sul no seu papel de regulador no Programa Estadual de Concessão de Rodovias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Grande Depressão de 1930 o Estado brasileiro atuou fortemente no cenário econômico. Não há dúvidas que os investimentos realizados neste período – que se estendeu até a década de 1970 – foram significativamente importantes para o crescimento do país. Contudo, a decisão de manter o ritmo expansionista durante a década de 1970, época na qual a situação externa não apresentava-se favorável, conduziu o país a uma recessão que perdurou durante os anos de 1980.

A partir de então, o desajuste nas contas públicas fez com que o Estado adotasse soluções no sentido de atrair o capital privado para economia. Primeiramente, foram realizadas as privatizações, principalmente ao longo da década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização. Contudo, existiam setores-chaves de infraestrutura que apresentavam-se deficitários de investimentos e, por serem considerados bens públicos, não poderiam simplesmente ser “vendidos”.

Foi neste contexto que iniciaram as concessões no Brasil, representando outra parceria entre os setores público e privado da economia. Essa nova alternativa visava que determinados serviços, mesmo com características públicas, fossem ofertados pelos agentes privados. Assim, durante a década de 1990, a União e diversos estados brasileiros implementaram seus programas de concessão de rodovias.

Conforme analisado, considerando todas as concessões realizadas no país, independente do nível de governo, aproximadamente 7,2% da malha pavimentada do país pertence, atualmente, à administração privada – correspondente a 15.276 quilômetros. Apesar deste percentual não apresentar-se expressivamente elevado, este sistema é constantemente criticado por uma grande parcela da população. Isto porque, nos estudos a respeito das rodovias que deveriam ser concedidas, os departamentos responsáveis pela elaboração dos programas – no caso gaúcho o DAER/RS – foram incumbidos de selecionar rodovias importantes para o crescimento econômico. Sendo assim, foram inclusos nos programas trechos que apresentam um alto volume de veículos trafegando diariamente.

O modelo de concessão adotado pelo governo federal apresenta significativas vantagens para os usuários quando comparado ao modelo escolhido pelo estado do Rio Grande do Sul. Pode-se afirmar que o critério de licitação escolhido pela União foi importante para beneficiar os usuários, isto porque, o Governo Federal priorizou às empresas que apresentassem a menor tarifa de pedágio. Outro aspecto negativo do programa gaúcho foi a escolha de conceder Pólos Rodoviários, ao invés de trechos isolados. Isto porque a população

arca com um pedágio elevado, decorrente de trechos que não poderiam ter sido concedidos, uma vez que não apresentavam viabilidade econômica.

Porém, afora as divergências das concessões realizadas pelos governos federal e estadual, existe uma característica presente nos contratos de concessão que, tende a favorecer as empresas concessionárias no decorrer do contrato de concessão. Tal característica refere-se aos reajustes anuais das tarifas de pedágio, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Estes reajustes anuais tornam-se um problema na medida em que visam favorecer apenas as empresas concessionárias. Conforme apresentado, as tarifas podem variar tanto no sentido de acréscimo como no sentido de redução. Contudo, as revisões tarifárias – que poderiam garantir a modicidade – envolvem custos, pesquisas, dados, enfim, um amplo conjunto de informações das empresas concessionárias que o Estado não tem acesso.

Quando o governo descumpriu os contratos, logo no início do programa gaúcho, poderia ter realizado revisão das tarifas, de modo a reduzi-las. Porém, preferiu simplesmente fixá-las em um preço inferior, causando desequilíbrios nos contratos de concessão e, posteriormente, fazendo a sociedade pagar por esta ação.

De fato, o Estado-Regulador deixa muito a desejar para a sociedade, pois não fiscaliza nem o número de veículos que trafegam nas rodovias concedidas, realizando seus estudos a partir dos dados disponibilizados pelas empresas concessionárias. Isto torna-se um obstáculo para garantir a modicidade tarifária, pois, além do Estado “confiar” nos custos totais apresentados pelas empresas, não tem certeza sobre as receitas que elas obtêm.

Na legislação o papel da agência de regulação é bastante diferente do que ocorreu na prática. A AGERGS não zelou o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, tampouco garantiu a modicidade tarifária para os usuários das rodovias concedidas. Seu papel é constantemente discutido, pois inúmeras ações do estado nos contratos de concessões não tiveram a participação da agência.

Para analisar a continuidade do programa de concessões, pensando na possibilidade de prorrogação dos contratos, a continuidade do programa gaúcho é, sem dúvidas, ameaçada. Em uma década as tarifas superaram expressivamente os valores dos contratos e da inflação do período, ocasionando, neste sentido, grande insatisfação dos usuários.

Para ampliar o programa de concessões do estado, através de novas concessões, o Estado deve rever os contratos. Utilizar a experiência desta década de “regulação”, reformular as prioridades do programa e rever os mecanismos de atualização das tarifas, de modo a proteger mais os usuários.

É necessária a elaboração de estudos que forneçam alternativas para favorecer a modicidade das tarifas. Os contratos vigentes priorizam o equilíbrio econômico-financeiro, ajudando diretamente as empresas concessionárias. Cabe a agência de regulação do estado apresentar uma nova forma de garantir a modicidade das tarifas, que seja incorporada aos contratos com o mesmo rigor do equilíbrio econômico-financeiro. Isto porque, constatou-se nesta pesquisa que existem poucos estudos a respeito da modicidade tarifária, enquanto que o equilíbrio econômico-financeiro é discutido por diversos autores.

Somente assim, o programa de concessões de rodovias pode representar uma alternativa, pois, na medida em que desonera o estado de investimentos neste setor, permite que serviços sociais prioritários sejam favorecidos. Contudo a população que utiliza as rodovias concedidas merece ser atendida pelo princípio da modicidade tarifária, o que, atualmente, parece que não está ocorrendo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Diagnóstico do programa estadual de concessões rodoviárias – PERC**: solução de retorno ao contrato. 2005. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/site/perguntas_frequentes.php>. Acesso em 6 set. 2008.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Serviços Regulados/Pólos Rodoviários**. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4> />. Acesso em 7 maio 2011.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. **Programa estadual de concessão rodoviária do RS (PECR)**: histórico, evolução e desequilíbrios contratuais. 2009. Disponível em: <<http://www.agergs.rs.gov.br/site/servicos.php?idServico=4>>. Acesso em: 23 jan. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE – ANTT. **Concessão de Rodovias**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/concessaorod/apresentacaorod.asp>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE – ANTT. **Concessão de Rodovias**: 2º etapa de concessões/contratos. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/comunicadoaudiencia/contratos/edital002/20090727ContratoAutoPistaFernaodias.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2012.

ARANOVICH, Rosa Maria. Autonomia especial da AGERGS delineada na Lei n. 10931/97 frente a nova reforma da estrutura administrativa do estado. **Marco Regulatório** – Revista da AGERGS, Porto Alegre, n. 10, mar. 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/>>. Acesso em 20 jan. 2012.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. 509 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em 22 nov. 2008.

BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi. **Quantificação dos impactos econômicos e ambientais decorrentes do estado de conservação das rodovias brasileiras**. 2006. 164 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006.

BAUMANN, Renato (org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 332 p.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil: teoria da regulação**. São Paulo: Elsevier, 2004. 384 p.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. 480 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 07 jun. 2008.

BRASIL. Lei n.º 9.277, de 10 de maio de 1996. Autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 07 jun. 2008.

BRUM, Argermiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRUNETTO, Thiago Cechini. Reforma do Estado, Estado regulador. In: MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Newton de. Privatização do setor de transportes no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro. (eds.) **A privatização no Brasil: o casos dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. p. 222-277.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT. **Pesquisa CNT de rodovias 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.sistamacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2004/>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT. **Atlas do Transportes**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.sistamacnt.org.br/informacoes/pesquisas/atlas/2006/index.htm>>. Acesso em: 14 maio 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES – CNT. **Pesquisa CNT de rodovias 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.sistamacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2010/>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO RIO GRANDE DO SUL – DAER/RS. **Pedágios**. Disponível em: <<http://www.daer.rs.gov.br/pedagios/>>. Acesso em: 27 set. 2008.

DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO RIO GRANDE DO SUL – DAER/RS. **Localização e tarifas de pedágio**. Disponível em: <http://www.daer.rs.gov.br/site/pedagios_localizacao_tarifas_pedagio.php>. Acesso em: 23 jan. 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 498 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 628 p.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

IPEADATA. **Base de dados**: macroeconômico. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2012.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. **Agências reguladoras no cenário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 120 p.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (orgs.). **Depois do consenso de Washington**: Retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004. 306 p.

LASTRAN. **Concessão de Rodovias no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Laboratório de Sistemas de Transportes. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <<http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/arquivos/concessao.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2008.

LOPES, Simone Saisse; CARDOSO, Marcelo Porteiro; PICCININI, Maurício Serrão. O transporte rodoviário de carga e o papel do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 35-60, jun. 2008.

MICHEL, Fernando Dutra; CYDIS, Helena B. Betella; OLIVEIRA, Roberto Guena de (orgs.). **A experiência brasileira de concessões de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP e LASTRAN/UFRGS, 2003.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Transportes terrestres**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/>>. Acesso em 22 nov. 2008.

MOLL, Luiza Helena (org.) **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. 344 p.

NEVES, Luciana Gomes. **Concessões de rodovia: o caso da Nova Dutra**. 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

NORTH, Douglass. **Para um país enriquecer**. Veja, São Paulo, ed. 1830, 26 nov. 2003. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/261103/entrevista.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

OLIVEIRA, Roberto Guena de (org.). **Avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias**. São Paulo: FIPE/USP, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1998. 368 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. 453 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 304 p.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n.º 10.931, de 09 de janeiro de 1997. Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/legis>.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n.º 11.460, de 17 de abril de 2000. Estabelece a isenção de pagamento de pedágio em rodovias do Estado, ou sob jurisdição estadual, para veículos oficiais, para veículos de transporte escolar e para os veículos emplacados nos municípios onde estão instalados os respectivos postos de cobrança. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/legis>. Acesso em 04 out. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n.º 11.545, de 22 de novembro de 2000. Autoriza o Poder Executivo a proceder aditamento nos contratos de concessão de pólos rodoviários, instituídos pelas leis n.º 10.698, 10.699, 10.700, 10.702, 10.703, 10.704, 10.705, todas de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/legis>. Acesso em: 04 out. 2008.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SALDANHA, Alcides. Apresentação. **Marco Regulatório** – Revista da AGERGS, Porto Alegre, n. 10, mar. 2008

SILVEIRA, Iris; SEGER, Letícia Alt; SILVA, Liniane Maria Mog da. Agergs. In: MOLL, Luiza Helena (Org.). **Agências de regulação do mercado**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2002.

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas**: preocupação com o valor do pedágio. Brasília: IPEA, maio 2006. 42 p. (Texto para discussão, n. 1186).

SOARES, Ricardo Pereira; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **A eficiência do Estado e as concessões rodoviárias no Brasil**: preocupação com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas. Brasília: IPEA, jun. 2007. 43 p. (Texto para discussão, n. 1286).

SOUZA JÚNIOR, Roberto Tadeu de. **As concessões rodoviárias gaúchas à luz do sistema de Franchise Bidding: 1996/2007**. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 10 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VALIM, Jaisson. O preço da tarifa. **Zero Hora**, Porto Alegre, 21 out. 2007. Estradas, n 15395, p.46.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições? In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.