

A CONCESSÃO DE RODOVIAS PARANAENSES: um serviço público sob a ótica do lucro

Rejane Karam*
Walter Tadahiro Shima**

RESUMO

O artigo discute o processo de concessão de rodovias ocorrido no Paraná, confrontando-o com as teorias econômicas e com as inconsistências de implementação e gestão que o norteiam. Defende-se a hipótese de captura do aparato regulatório tradicional pelo setor privado, que, desde o planejamento, esteve envolvido na estruturação do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná. As Teorias da Regulação e da Captura servem como um referencial importante na constatação de ausência total de um marco regulatório para o processo.

Palavras-chave: regulação; concessão de rodovias; setor rodoviário; captura.

ABSTRACT

The article discuss the process of concession of roads in Parana confronting with the economic theories and with the inconsistency of the process of implementation and management. The hypothesis of the paper is the capture of the regulatory apparatus by the private sector since the planning process was developed. The theory of Regulation and Capture is used in order to analyse the lack of regulatory mandate for the process. This article analyses the process of road concession in Paraná by confronting this process with the economic theories as well as with the inconsistency of implementation and management that guide it. The main hypothesis of the paper is that the capture of the traditional regulatory apparatus was made by the private sector, which was involved in the program of road concession since the planning stage. The theories of regulation and capture were very useful for proving the absolute lack of a regulatory framework for that process.

Key-words: regulation, road concession in Paraná, concession contract, capture.

* Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico - Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora do Programa de Federalização de Rodovias e do Programa Estradas da Liberdade. E-mail: rejanekaram@der.pr.gov.br

** Economista, doutor em Economia Industrial e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor do Departamento de Economia da UFPR E-mail: waltershima@ufpr.br

INTRODUÇÃO

Em 1995, a malha rodoviária federal do Paraná totalizava 3.140 km de rodovias pavimentadas, das quais 15% apresentavam boas condições, 52% apresentavam condições regulares e 33% condições ruins, exigindo serviços de restauração ou reconstrução de certos trechos (PARANÁ, 1995a). Em função do processo de deterioração da malha, resultante da ausência de investimentos necessários à manutenção das rodovias e da redução da capacidade de aplicação de novos recursos na malha viária, o governo federal decide descentralizar a gestão pública do setor, através de convênios de delegação de rodovias não pertencentes ao sistema troncal do País, aos estados e municípios.

Neste contexto surge o Programa de Concessão de Rodovias do Paraná, a partir da delegação de parte da malha rodoviária federal paranaense, no âmbito da necessidade de vultosos investimentos e escassez de recursos públicos.

A resposta do setor empresarial diante da nova oportunidade de negócios rentáveis foi extremamente positiva na disputa pela outorga das rodovias em concessão. Além disso, as facilidades oferecidas pelo modelo proposto permitiram a tomada de empréstimos a juros de mercado, repassados às tarifas do pedágio, o que garantiu às concessionárias não terem que efetuar investimentos significativos, comparativamente àqueles feitos pelo Estado na implementação e manutenção de toda a infra-estrutura rodoviária (MACHADO, 2002).

Os usuários, embora conscientes da necessidade de investimentos na recuperação das rodovias e desejosos de uma ação rápida neste sentido, não se mostraram totalmente favoráveis ao processo de concessão, uma vez que a eles restaria o "ônus" imposto pela tarifa do pedágio.

O conflito de interesses que colocaria em discussão a exequibilidade do processo ficou evidenciado quando, em 1998, próximo das eleições estaduais e depois de licitados lotes que previam investimentos de mais de R\$ 3 bilhões, o governo do Estado decidiu, unilateralmente, reduzir em 50% o valor do pedágio (e em proporção semelhante, os investimentos), pressionado por grupos organizados de usuários. Iniciou-se, a partir desse fato, uma série de confrontos judiciais entre o Estado do Paraná e as empresas concessionárias.

As constantes reclamações dos transportadores de cargas e dos usuários em geral, somadas às dificuldades enfrentadas pelo órgão estadual responsável para fiscalizar os contratos, demonstram a fragilidade do modelo e a existência de amplas brechas regulatórias acerca de sua implementação. Levando em conta que uma das justificativas oficiais para a concessão era a ineficiência estrutural do Estado, o processo de concessão à iniciativa privada atingiu os objetivos propostos de melhoria nas condições da malha e de satisfação dos usuários? Ou seja, criou-se uma condição de equidade?

O presente artigo se propõe analisar a privatização da operação de rodovias paranaenses, que passaram de bem público a objeto de lucro empresarial, de forma a buscar nos motivos que a deflagraram, nos meios utilizados para sua implementação e nos resultados obtidos, a explicação para os conflitos gerados por esse processo.

1 A TEORIA ECONÔMICA COMO BASE PARA O PROCESSO DE REGULAÇÃO

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1995), economia da regulação refere-se às restrições impostas pelos governos sobre as decisões das firmas em relação a preços, quantidades e entrada e saída. A eficiência alocativa de uma indústria regulada é determinada tanto pelas forças de mercado quanto pelos processos administrativos. Um governo não pode regular todas as decisões, pois é impossível monitorar perfeitamente firmas e consumidores. Existe também a impossibilidade de se estabelecerem contratos perfeitos. Decorre disso que as forças de mercado têm papel relevante em relação ao grau de intervenção do governo.

Para Possas, Fagundes e Pondé (1998), o objetivo central da regulação de atividades econômicas não é promover a concorrência, mas aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados, apesar de, em muitos casos, estes objetivos serem coincidentes, uma vez que um aumento da concorrência – espontâneo ou como resultado de política – com frequência conduz a maior eficiência.

Da mesma forma, Pires e Piccinini (1999) entendem que a regulação deve estar focada em três pontos: “[...] incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica” (p.219).

Segundo esse enfoque, seus objetivos são:

- buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- assegurar a universalização do serviço;
- assegurar a qualidade do serviço prestado;
- estabelecer canais para atender às reclamações dos usuários ou consumidores quanto à prestação dos serviços;
- estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
- assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- garantir a segurança e proteger o meio ambiente (PIRES e PICCININI, 1999).

Para esses autores a grande complexidade da tarefa regulatória advém principalmente da assimetria pró-produtores, que diz respeito às dimensões externa e interna das firmas, correspondendo, respectivamente, à seleção adversa e ao perigo moral. No que diz respeito à seleção adversa, o agente regulador não tem o mesmo nível de informação da firma regulada no que tange aos fatores exógenos relacionados à eficiência da firma, tais como parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda etc. O perigo

moral, por sua vez, decorre do fato de que somente a firma regulada conhece determinados parâmetros endógenos, como os referentes a custos, medidas administrativas, dentre outras. O resultado dessa assimetria é a possibilidade de manipulação de tais informações, incorrendo em vantagens indevidas na revisão dos contratos ou na definição de metas regulatórias.

Viscusi, Vernon e Harrington (1995) definem três estágios para o processo regulatório: i) um arcabouço legal que irá reger a indústria regulada; ii) a implementação dessa legislação, através da agência reguladora; e iii) a desregulação, ou seja, a retirada do Estado do setor regulado.¹

O aspecto importante a ser destacado em relação aos estágios a que Viscusi, Vernon e Harrington (1995) se referem é o de etapas sucessivas e seqüenciais. Ou seja, no processo de construção da atividade regulatória o segundo estágio depende do primeiro, e o terceiro não deverá ocorrer sem que os dois primeiros tenham ocorrido.²

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1995), os instrumentos de regulação geralmente estão centrados nos seguintes aspectos:

- i) controle de preços (tarifas), visando evitar a prática de fixação de preços abusivos por parte do monopolista;
- ii) condições de entrada e saída no mercado, por meio da criação de barreiras institucionais visando assegurar o aproveitamento dos ganhos de eficiência ao longo de toda a cadeia produtiva, permitindo inclusive a adoção de subsídios cruzados;
- iii) controle de qualidade do serviço prestado. Apesar da sua importância, este mecanismo regulatório sofre restrições em razão do elevado custo de sua implementação.

Pires e Piccinini (1999) acrescentam alguns aspectos relevantes, que se somam às colocações de Viscusi, Vernon e Harrington (1995), para garantir uma regulação eficaz, e destacam instrumentos como:

- agências independentes. Devido ao aumento da complexidade da indústria, com a entrada do setor privado, as agências necessitam de total independência em relação a todos os agentes envolvidos, para garantir a defesa do bem-estar da sociedade e mediar conflitos. A independência das agências implica autonomia financeira, diretorias estáveis, corpo técnico especializado, transparência e, finalmente, suas funções e atribuições devem estar bem definidas por marco regulatório preexistente;

¹ Como se verá adiante, este último estágio foi o que ocorreu no Brasil, por conta das condições propostas no Consenso de Washington, com o aval do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em que uma política liberalizante deu início às privatizações e concessões das chamadas utilidades públicas.

² No caso das concessões de rodovias paranaenses, que será apresentado adiante, isso não se estabeleceu, uma vez que o processo ocorreu sem que houvesse um marco regulatório para o setor.

- monitoramento dos contratos de concessão de forma a garantir uma adequada fiscalização da qualidade dos serviços prestados, o cumprimento dos planos de investimento e as metas de universalização dos serviços. Esta atividade é bastante complexa e envolve elevados custos regulatórios. Contudo, na medida em que existam definições de metas de desempenho e códigos de conduta para atendimento ao usuário, bem como penalidades para possíveis falhas na prestação dos serviços, contempladas nos contratos e embasadas por um marco regulatório, o monitoramento dos contratos poderá ser extremamente facilitado.

O controle de preços é considerado um importante instrumento regulatório para a garantia do funcionamento eficiente do mercado. Neste sentido, Pires e Piccinini (1999) sublinham a necessidade da introdução de mecanismos de incentivo à eficiência dinâmica³, de forma a permitir a apropriação dos consumidores de parte dos ganhos de produtividade.

1.1 TEORIA DA CAPTURA

Segundo esta abordagem, existe a captura do Estado quando a regulação é pró-produtor. Ou seja, o Estado encontra-se indevidamente a serviço do interesse privado, passando a “confundir” os interesses de determinados grupos com os de toda a sociedade.

Na sua forma original, a Teoria da Captura apresentava deficiência de simetria em relação ao regulador benevolente. Se antes o agente regulador era visto como essencialmente voltado para o bem-estar social, agora ele passava a ser encarado como a entidade que apenas sancionava passivamente os interesses privados das empresas reguladas. Como o processo regulatório é extremamente complexo e envolve vários grupos de interesse, não foi difícil encontrar evidências empíricas que contrariassem esta interpretação mais superficial do processo de captura. No entanto, para a maior parte dos casos analisados, a hipótese da captura mostrou-se essencialmente válida (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, 1995).

Conforme salienta Pinto Jr. e Silveira (1999), destacam-se três modelos desenvolvidos com base nesta abordagem: os de Stigler, de Peltzman e de Becker. Todos questionam a eficiência da regulação, devido ao risco de captura do regulador por parte dos grupos de pressão.

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1995), na versão desenvolvida por Stigler há duas premissas iniciais:

1. o Estado tem o poder de coerção. Caso um grupo de interesse consiga fazer com que o Estado use seu poder de coerção em seu favor, ele poderá incrementar seu bem-estar;

³ *Eficiência Dinâmica* ou *Seletiva* implica a capacidade, enquanto ambiente competitivo, de induzir e de selecionar inovações de produto/processo que possam levar à eventual redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos (POSSAS; FAGUNDES; PONDE, 1998).

2. os agentes são racionais e, portanto, escolhem as suas ações de maneira a maximizar suas utilidades.

Dessas duas premissas resulta a hipótese de que a regulação é requerida em resposta às demandas de grupos de interesse, agindo no sentido de maximizar suas rendas. Há, portanto, uma ampliação do papel da regulação e de sua dimensão política.

Os três modelos – Stigler, Peltzman e Becker – apresentam uma nova configuração acerca do debate sobre regulação econômica, que se distancia bastante da mera correção de *falhas de mercado*. Essas teorias, como destacam Pinto Jr. e Silveira (1999), vêm enfatizando a necessidade de se ampliar o escopo de análise em relação ao problema da regulação de monopólios, não apenas introduzindo elementos de bem-estar social, mas também atentando para o ambiente em que ocorre a regulação, de maneira a considerar problemas decorrentes dos efeitos sobre a cadeia produtiva e, em particular, da atuação dos grupos de pressão.

1.2 AS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO

A crescente competição na área de serviços públicos pode levar, em muitos casos, à transformação de um monopólio público em um monopólio privado. Neste caso é imprescindível reconhecer a importância do Estado regulador em contraponto ao modelo de Estado empresário antes predominante. Por conta disso, a privatização deve ser acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência, e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação (PIRES e PICCININI, 1999).

Segundo esses autores, a regulação dos serviços públicos de infra-estrutura, em que o caráter interveniente é denominado de *regulação ativa*, não promove necessariamente a concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórios.

Ao mesmo tempo em que devem ser estabelecidos novos marcos regulatórios, reunindo normas e critérios ordenadores de cada atividade delegada ao empresário privado, surgem as Agências Reguladoras, organismos constituídos pelo Poder Público, com o objetivo de melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco de não cumprimento dos contratos administrativos pelo poder concedente, além de intermediar os conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários (OLIVEIRA, 2004).

Segundo Cuéllar (2001), não há lei brasileira que defina o que seja agência reguladora, não existindo parâmetros normativos genéricos, prefixados de forma clara e precisa, a conceituar o que é uma agência reguladora. Esta novidade legislativa vem se configurando aos poucos e de forma desconexa, na medida em que vão surgindo as próprias agências. Dessa forma, na ausência de lei genérica que defina o que é uma agência reguladora, torna-se necessário o estudo do seu perfil.

O modelo instituído no Brasil para as agências reguladoras encontra-se amparado na Lei de Concessões nº 8.987/95 e, embora as agências reguladoras brasileiras se destinem, em sua maioria, a regular serviços públicos delegados a particulares, é imperioso destacar que a função desempenhada por agências reguladoras pode ter por objeto outras atividades econômicas, como ocorre com os órgãos norte-americanos e franceses encarregados de garantir a liberdade da concorrência e reprimir condutas abusivas que restrinjam a livre concorrência. No Brasil, o âmbito de atuação das agências reguladoras não se limita aos serviços públicos. A Agência Nacional de Petróleo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e a Agência Nacional de Saúde Suplementar, por exemplo, possuem objeto diverso, pois não regulam, controlam ou fiscalizam um serviço público, mas se referem a uma atividade economicamente relevante.

No que tange às atividades econômicas (em sentido estrito) que se submetem à fiscalização dos entes regulados, saliente-se que a missão das agências é regular, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas por particulares, tendo em vista o interesse público (desenvolvimento de ações de proteção à saúde, no caso da Agência Nacional de Saúde Complementar e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e a defesa dos interesses dos consumidores, almejando a manutenção da qualidade dos serviços e produtos ofertados, os preços justos, o respeito aos menos privilegiados e às minorias, entre outros.

Segundo Pires e Piccinini (1999), uma das principais características da agência, que garantirá o adequado desempenho da sua missão regulatória, deve ser a independência tanto em relação ao governo quanto aos demais agentes do setor. Ademais, para que a agência enfrente os desafios regulatórios de forma eficiente, deverá ser dotada dos seguintes atributos: estabilidade dos dirigentes; corpo técnico especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e estabelecimento de mecanismos de cooperação com outros órgãos que tenham interface com as atividades reguladas.

A determinação de um modelo de regulação para o caso brasileiro não é uma tarefa fácil, uma vez que não há na Lei de Concessões os princípios, diretrizes e regras gerais a que se deve obedecer para o ordenamento de tais agências reguladoras, o que dificulta o alcance de certa uniformidade em relação a questões essenciais, tais como: i) seus objetivos, funções e principais atribuições; ii) sua estrutura organizacional e de custeio; iii) a formatação jurídica do órgão e o grau de independência em relação ao poder público (MORAES, 1997).

Associada a isso, a situação da atividade regulatória entre os setores de infra-estrutura no Brasil é bastante desigual, considerando ainda os “[...] diferentes *timings* e modelagens das reformas em cada segmento que os constituem” (PIRES e PICCININI, 1999).

Os autores acima ressaltam os grandes desafios que o setor de transportes, especificamente, vem atravessando para a constituição de um ambiente regulatório

adequado à atração de investimentos privados e à promoção da eficiência setorial e do bem-estar dos usuários. Apesar da inserção de diversas concessionárias privadas nas diferentes áreas do setor de transportes, a regulamentação existente ainda demonstra precariedade, principalmente nos âmbitos estadual e municipal.

Na esfera federal a opção regulatória adotada foi a criação de agências setoriais⁴ que atuam em determinadas atividades e segmentos específicos⁵. Sob essa ótica, através da Lei nº 10.233 de 05/06/2001 foi criada a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre), vinculada ao Ministério dos Transportes e cuja natureza jurídica é de autarquia em regime especial, caracterizado por independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes (GARCIA, 2004).

Para os setores aquaviário e aeroviário, existem duas outras entidades reguladoras, a saber: a ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário (criada pela mesma lei que deu origem à ANTT) – e o DAC - Departamento de Aviação Civil. A Lei nº 10.233/2001 criou também o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), de natureza autárquica, que veio substituir o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). Estão sob atuação do DNIT as vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, e as instalações portuárias. As competências entre DNIT e agências reguladoras não sofrem superposição, uma vez que somente a parte de infra-estrutura não concedida ou arrendada está sob a tutela do DNIT, cujo objetivo é implementar políticas voltadas à administração da infra-estrutura do Plano Nacional de Viação (PNV), compreendendo sua operação, manutenção, restauração, adequação e ampliação de capacidade mediante a construção de novas vias.

Segundo Fiani (2003b), a segmentação da atividade reguladora no setor de transportes em nível federal, no Brasil, que caracteriza uma herança institucional, “[...] favorece a captura da agência, através da constituição de redes de política restritas apenas a um determinado segmento do setor de transportes”. Fiani destaca o conceito de redes de política, ou *policy networks*, como sendo as ligações que se estabelecem entre o setor público e o privado no momento da implementação de uma política. As redes de política permitem estabelecer canais de acesso aos processos de tomada de decisão. Em termos de formulação de políticas públicas que atendam aos interesses mais gerais da população, Fiani (2003b) apresenta como situação ideal o *pluralismo de pressões*, ou seja, um número relativamente grande de grupos de pressão, todos com certa importância, de tal forma que nenhum deles, isoladamente, consegue impor sua força. Esse tipo de situação transforma a agência reguladora em mediador entre

⁴ A título de exemplo, cita-se: ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, ANP – Agência Nacional do Petróleo, ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar e a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações.

⁵ Em alguns estados, ao contrário do que ocorre em nível federal, optou-se por um modelo de regulação multissetorial. Como exemplo, cita-se: a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP, a Agência Estadual de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará – ARCE e a Agência Estadual de Serviços Públicos do Espírito Santo – AGESP. No Estado do Paraná foi criada a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura, através da Lei Complementar nº 94 de 23/07/2002. Porém, até o momento, não foi regulamentada.

os interesses concorrentes. Para garantir o pluralismo de pressões, é necessário que as agências responsáveis por um determinado setor abram o maior número de canais de acesso aos processos de tomada de decisão.

2 FUNDAMENTAÇÃO DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA O PROCESSO DE CONCESSÃO DAS RODOVIAS NO PARANÁ

Entre o início dos anos 1980 e meados dos anos 1990, os investimentos da União destinados ao setor rodoviário caíram de 2,5 bilhões de dólares/ano para 0,4 bilhão de dólares/ano (LEE, 1996). Como reflexo dessa política, o Paraná observou deterioração das suas principais rodovias, associada ao sucateamento dos órgãos públicos responsáveis. O quadro era de extremo abandono e sua gravidade se refletia nas estatísticas de acidentes e óbitos registrados.

Em 1995 a malha rodoviária do Estado do Paraná era composta por 15.284 km de rodovias pavimentadas, sendo que, deste total, 9.740 km eram rodovias estaduais e 3.096 km correspondiam à malha rodoviária federal. As rodovias federais compunham as principais ligações do Estado, com os maiores volumes de tráfego, inclusive por suas características físicas e estruturais, com pistas largas e acostamentos de ambos os lados (PARANÁ, 1995a).

O Estado do Paraná exerce a jurisdição de sua malha através da Secretaria de Estado dos Transportes, entidade responsável pela formulação da política rodoviária, e pelo Departamento de Estradas de Rodagem, entidade autárquica a quem cabe a execução da política rodoviária. Sem que se tenha informação da existência de um planejamento mais detalhado e sem o cuidado de alicerçar o programa que estava por ser desenvolvido em um marco regulatório que garantisse sua exequibilidade de forma institucional e jurídica, foi instituído pela Secretaria dos Transportes o Grupo de Assessoramento para o Planejamento de Investimentos em Infra-estrutura de Transportes (Gapit), mediante a Resolução nº 043 de 07/03/1995. O Gapit tinha por finalidade coordenar os assuntos referentes à concessão de infra-estrutura de transportes no Estado do Paraná (PARANÁ, 1996a). Esse grupo, coordenado por pessoas que não pertenciam ao quadro funcional do Estado, demonstrou ter grande poder político, reportando-se diretamente ao governador do Estado e mobilizando quase toda a estrutura do órgão rodoviário para o atendimento das ações por ele estabelecidas, sem, contudo, esclarecer os reais objetivos do trabalho que estava sendo desenvolvido.

O estudo de viabilidade para implantação do Programa de Concessão de Rodovias do Paraná foi realizado pelo Consórcio Cogito/Engefoto e compreendeu levantamentos relativos a:

- contagens de tráfego;
- avaliação das condições do pavimento das rodovias federais e estaduais e das obras de arte especiais, baseada no método "Levantamento Visual Contínuo";

- pesquisa de opinião pública;
- levantamento aerofotogramétrico;
- projetos básicos de engenharia dos trechos a serem concedidos (PARANÁ, 1996d).

O método adotado para a análise de viabilidade foi o da Taxa Interna de Retorno (TIR), em que se considera um empreendimento atrativo financeiramente quando a taxa interna de retorno for maior ou igual à taxa de mínima atratividade da empresa (TMA), com base num fluxo de caixa.

No caso das concessões, o fluxo de caixa consistiu nas *entradas* representadas pela cobrança do pedágio ao longo do período de concessão, e nas *saídas*, que constituem as obras e serviços a serem realizados pelas concessionárias, de acordo com as necessidades detectadas nos trabalhos de campo. O montante de *entradas* considerado para o estudo de viabilidade compreendeu a projeção do fluxo de veículos e as tarifas de pedágio adotadas para um horizonte de concessão de 24 anos.

Ressalte-se que o tráfego projetado foi minorado por meio da inserção de dois fatores inibidores/redutores do tráfego esperado:

1. considerou-se uma parcela de usuários que poderiam reduzir o número de viagens em função da cobrança do pedágio (efeito-fuga), com base em pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Bonilha, em agosto de 1995, em 14 trechos rodoviários do Estado;
2. a migração de parte do tráfego que utiliza as rodovias a serem concedidas para a Ferroeste, caracterizando uma mudança no modal de transporte.

Além da omissão dos índices adotados, também não consta no trabalho a metodologia utilizada quanto à magnitude e duração do efeito-fuga, uma vez que a cobrança do pedágio teria impacto no tráfego apenas a curto ou médio prazo, considerando-se um período de concessão de 24 anos.

O "Estudo da Receita", integrante do estudo de viabilidade do programa, cita ainda que a evolução do tráfego é de fundamental importância para a determinação do equilíbrio econômico-financeiro do negócio. Contudo, alega, na seqüência, que "os estudos de tráfego para esse tipo de trabalho servem como balizadores do potencial de receita e sua variação, por trecho de concessão, não precisando, necessariamente, ser muito detalhados, uma vez que a responsabilidade sobre a projeção caberá à futura Concessionária, que assumirá, contratualmente, o 'risco do tráfego'" (PARANÁ, 1996d).

Considerando que a determinação do tráfego é um dos componentes para a definição da tarifa básica e que o seu comportamento poderá apresentar tanto redução quanto aumento na sua evolução, caberia ao Estado não somente uma análise detalhada do tráfego atual e futuro, mas também o acompanhamento dessa evolução para posteriores ajustes.

Por outro lado, as despesas consideradas ao longo da concessão foram majoradas, principalmente os investimentos iniciais, representadas pelas intervenções para recuperação emergencial e pelos melhoramentos que teriam por objetivo a operação das vias. Como justificativa para tais incrementos, o estudo alega que "O mercado de serviços rodoviários do Estado do Paraná irá viver um período de grande demanda, já que as expressivas quantidades previstas nos editais deverão ser aplicadas de forma concentrada em um período curto (seis meses)" (PARANÁ, 1996d).

Foram citados alguns serviços considerados mais críticos quanto à sua utilização na fase de recuperação emergencial, a partir dos seguintes fatores:

- a) crescimento da demanda de materiais pétreos e derivados de petróleo e, ainda, de material para sinalização horizontal e vertical das vias, diminuindo a oferta e, conseqüentemente, aumentando os preços;
- b) crescimento da demanda de máquinas e equipamentos rodoviários para pavimentação, tais como vibro-acabadoras e fresadoras, com o conseqüente aumento dos preços;
- c) realização de serviços descontínuos não contemplados na tabela de custos do DER/PR, cuja operação é mais onerosa.

Com base nesses pressupostos, sem que seja mencionado qualquer estudo de demanda, o estudo de viabilidade considera "conservadoramente" adequado um acréscimo da ordem de 40% ao custo orçado para os serviços de Recuperação de Emergência, com base nas tabelas convencionais.

Ainda assim, levando em conta os elementos minoradores do tráfego e majoradores dos custos acima expostos, que minimizaram os riscos, o estudo indicou viabilidade para o empreendimento a uma Taxa Interna de Retorno da ordem de 22%.

Outros estudos desenvolvidos sob a coordenação do Grupo de Concessões (Gapit), incluindo a "Estrutura de Pedagiamento", "Modelos de Operação" e "Estudos de Tráfego", formam os elementos referenciais para a elaboração dos contratos e das tarifas básicas, cuja estrutura de composição não foi encontrada no pequeno acervo de documentos deixado pelo Gapit na Secretaria dos Transportes e no DER/PR.

3 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA DE CONCESSÃO DE RODOVIAS DO ESTADO DO PARANÁ

As rodovias que constituem o Programa de Concessões do Paraná formam um polígono chamado de *Anel de Integração*, que liga as principais cidades paranaenses (Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava) à capital do Estado e ao Porto de Paranaguá. O Programa foi concebido inicialmente englobando 2.035,5 km de estradas pavimentadas a serem concedidas, sendo 1.691,6 km de rodovias federais e 343,9 km de rodovias estaduais (PARANÁ, 1997c).

A idealização do Anel de Integração pela equipe de governo do então governador Jaime Lerner foi sustentada pela proposta de descentralização do Estado com o intuito de oferecer uma infra-estrutura mais adequada ao interior, visando atrair indústrias e novas oportunidades de serviços para os pólos regionais situados dentro do polígono (PARANÁ, 1997a).

Em agosto de 1996 foram pré-qualificados 15 consórcios para apresentar proposta técnica e comercial dos lotes do Programa. Desses, 14 efetivamente apresentaram propostas entre 16 e 18 de julho de 1997. O resultado final do processo licitatório foi divulgado em setembro de 1997 e a assinatura dos contratos deu-se em novembro daquele ano.

Os editais indicavam os locais das 26 praças de pedágio e as respectivas tarifas a serem cobradas, ambos determinados pelo Grupo de Concessões (Gapit), que, segundo técnicos do DER/PR, teria se baseado unicamente no estudo de viabilidade anteriormente contratado. A extensão global de rodovias concedidas foi dividida em seis lotes, com prazo de exploração de 24 anos.

O critério de julgamento para a definição das propostas vencedoras foi o de maior *oferta*. Ou seja, a empresa vencedora de cada lote foi aquela que ofertou a maior extensão de rodovias de acesso aos lotes do Programa, a serem reabilitadas e mantidas pela concessionária durante o período de contrato. A oferta corresponde ao total de 308,29 km de rodovias. Após a finalização dos trabalhos de recuperação inicial, executados nas rodovias principais no primeiro semestre de 1998, e da construção e instalação das praças de pedágio, a cobrança foi iniciada na segunda quinzena de junho de 1998.

Não foi previsto pagamento em dinheiro pela outorga da concessão e/ou retenção de parcela das receitas decorrentes da exploração das rodovias (como é o caso das concessões em São Paulo) e, também, não foi considerado o julgamento pela menor tarifa, cujos valores foram previamente estabelecidos no Edital de Concorrência. A escolha do julgamento pela maior oferta de trechos de acesso, em detrimento da opção pela menor tarifa, apesar do seu amparo legal, foi criticada pelo Tribunal de Contas da União, que posteriormente determinou à Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) que a partir da delegação de novos trechos de rodovias federais exigisse a utilização do critério de menor valor da tarifa de pedágio no julgamento das propostas de licitação para concessão.

4 A GESTÃO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES

O Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná, até a implantação do Programa de Concessão de Rodovias, teve sua estrutura voltada exclusivamente para a construção, restauração e conservação da malha viária estadual. Vale lembrar que, entre as décadas de 1970 e 1980, o DER do Paraná esteve entre os melhores do País, exportando conhecimento e tecnologia para outros estados e até mesmo para outros países, através de técnicos conhecidos internacionalmente.

Com o esvaziamento dos recursos destinados ao setor rodoviário paranaense, a exemplo do que ocorreu em nível nacional, somaram-se três fatores que contribuíram significativamente para o desmantelamento da máquina pública. São eles: (i) a descontinuidade de planejamento em políticas públicas, decorrente da crescente ingerência política em detrimento de critérios técnicos, o que resultou em perda de credibilidade para o setor público rodoviário; (ii) as baixas sofridas e não repostas do quadro de pessoal do DER do Paraná, seja por aposentadoria ou ainda por afastamento voluntário de técnicos absorvidos pela iniciativa privada; e (iii) a falta de treinamento e cursos de atualização para o quadro de pessoal remanescente, provocando um atraso tecnológico.

Desta forma, o corpo técnico do DER/PR, que até então jamais tivera experiência técnico-administrativa voltada para a concessão de rodovias, também institucionalmente necessitava de uma nova modelagem. Contudo, com a extrema rapidez com que o Programa de Concessão se iniciou, sua coordenação ficou a cargo da Diretoria de Conservação do DER. Posteriormente, na reestruturação do órgão, a ação de conservação passou para a Diretoria de Operações, que criou a Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento, responsável atualmente pela coordenação e gerenciamento das ações relativas ao Programa de Concessões, embora as decisões políticas e estratégicas estejam concentradas na Casa Civil.

O Gapit, que até então controlava todas as ações e decisões referentes ao processo de concessão, da mesma forma e rapidez com que se instalou nas dependências da Secretaria dos Transportes se desmobilizou, deixando documentação incompleta e nenhum dado eletrônico, uma vez que os computadores utilizados pela equipe foram todos formatados. Para dar apoio e assessoramento à fiscalização das obras e serviços realizados pelas concessionárias, o DER/PR contratou sete empresas de consultoria, sendo uma para cada lote e uma empresa de apoio à supervisão geral do programa.

Ao final do mês de julho de 1998, o governo Jaime Lerner promoveu uma redução tarifária mediante Termo de Alteração Unilateral dos contratos de concessão (PARANÁ, 1997d), que teve como consequência uma disputa judicial entre o DER/PR e as concessionárias, caracterizando a fragilidade na gestão do Programa de Concessões. Na ocasião, o DER/PR procurou auxílio especializado objetivando a busca de soluções para os impasses criados. O primeiro material a esse respeito, contratado em 1999, constituiu-se de parecer sobre aspectos ligados à financiabilidade dos contratos de concessão e “[...] comprova a existência do desequilíbrio econômico-financeiro dos seis contratos de concessão” (KNOEPFELMACHER, 1999).

Em março de 2000, foram assinados Termos Aditivos aos Contratos de Concessão para ajustar os níveis tarifários alterados pelo Termo Unilateral imposto pelo Governo do Estado em 1998, que reduziu as tarifas de pedágio em 50%. Para possibilitar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, foram reformulados os cronogramas de investimento inicialmente previstos. No final desse ano as empresas de consultoria

elaboraram, a pedido do DER/PR, um documento “visando ao entendimento e solução de como gerenciar as concessões do Anel de Integração”. As conclusões apresentadas pelo trabalho indicam que o Programa de Concessões precisa ser “repensado” de forma que os agentes envolvidos no processo exerçam seus papéis em consonância com o objetivo proposto de prestar um serviço adequado ao usuário das rodovias paranaenses (PARANÁ, 2001a).

Entre os problemas estruturais básicos do programa paranaense, o documento aponta a constatação de que o objeto da concessão estava relacionado apenas à “concessão de obras públicas” e não à “prestação de serviços públicos” conforme apresentado na cláusula VI do Contrato de Concessão: “Este CONTRATO tem por objeto a recuperação, o melhoramento, a manutenção, a conservação, a operação e a exploração das rodovias principais e a recuperação, conservação e manutenção dos trechos rodoviários de acesso do LOTE” (PARANÁ, 1997e). Apesar de não discorrer mais sobre o problema apontado, o trabalho levanta uma questão extremamente importante, tendo em vista a relação direta entre a prestação de serviço público e o usuário.

A concessão de rodovias envolve a associação desses dois conceitos, destacando que a obra pública gera um produto e o serviço público uma atividade, que tende a gerar utilidade ao usuário. A figura do usuário como o centro do sistema fica prejudicada a partir da omissão da prestação de serviço público nos documentos referentes à concessão e, antes de parecer uma questão meramente conceitual, na prática foi o que se observou, demonstrando a falta de amadurecimento no planejamento do programa. O trabalho contratado pelo DER/PR, em outro momento, ressalta como uma das conclusões básicas o fato de que “[...] o usuário não foi ainda incorporado de forma consistente nas atividades de gestão e fiscalização das Concessões” (PARANÁ, 2001a).

Em 2002, novamente foram celebrados termos aditivos aos contratos de concessão, por conta da incorporação de novos trechos a serem explorados. Assim como em 2000, essa nova alteração na estrutura do programa, cuja finalidade é o reequilíbrio dos contratos, resultou em diminuição dos investimentos previstos, representada pelo cancelamento e/ou postergação de obras de melhorias e ampliação de capacidade das vias.

Com a incorporação dos novos trechos, o Programa de Concessão de Rodovias do Paraná totaliza 2.492,52 km de rodovias. As principais vias concedidas estão distribuídas em 2.184,23 km e as rodovias de acesso (oferta) somam 308,29 quilômetros (PARANÁ, 2005a).

A partir de abril de 2005, numa nova tentativa de garantir ao programa uma fiscalização adequada, o Estado do Paraná, através do DER/PR, firmou contrato com o Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar), com a finalidade de assegurar que as obras e serviços de ampliação da capacidade e melhoria, restauração, manutenção e operação das vias, bem como o atendimento aos usuários e aos padrões de qualidade, estivessem de acordo com os respectivos editais, propostas técnicas, contratos de concessão, termos aditivos e Programas de Exploração do Lote (PER).

Foram criadas equipes técnicas, sendo uma delas de apoio central, atuando na sede em conjunto com a Coordenadoria de Concessão e Pedagiamento do DER/PR, e outras cinco instaladas nas Superintendências Regionais do DER/PR, dando suporte direto e específico a cada lote, juntamente com os “gerentes” do DER/PR de cada contrato.

5 A REGULAÇÃO PELO CONTRATO DE CONCESSÃO

Os Contratos de Concessão de Obras Públicas celebrados entre o Estado do Paraná, por intermédio do DER/PR, tendo a União como interveniente, através do Ministério dos Transportes, bem como as Empresas Concessionárias vencedoras no processo licitatório nos diversos lotes, foram assinados em 14 de novembro de 1997. Em virtude da inexistência de outros dispositivos reguladores, constituem o instrumento regulatório de que dispõe o governo no sentido de regulamentar as relações entre o poder concedente e as concessionárias, visando basicamente ao cumprimento pela contratada do disposto no Programa de Exploração do Lote, mediante a cobrança de pedágio nas rodovias sob concessão.

O Termo Contratual relativo à Concessão de Rodovias é complementado pelos anexos a seguir relacionados:

- i) Convênio de Delegação;
- ii) Descrição do Lote;
- iii) Relação de Trechos Rodoviários de Acesso;
- iv) Programa de Exploração do Lote;
- v) Estrutura Tarifária;
- vi) Relação de Bens a serem cedidos à Concessionária;
- vii) Informações sobre o Meio Ambiente;
- viii) Projeto Básico.

O prazo de concessão é de 24 anos, e o contrato é regulado pelas disposições nele contidas e pelos preceitos de Direito Público, além da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de direito privado.

A cláusula IV (item 2) estabelece, em linhas gerais, as prerrogativas do DER/PR em relação ao contrato de concessão:

- a) alterá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público;
- b) declarar caducidade;
- c) fiscalizar-lhe a execução;
- d) aplicar sanções, motivadas pela sua inexecução parcial ou total (PARANÁ, 1997e).

No entanto, as cláusulas econômico-financeiras do contrato não podem ser alteradas e são salvaguardadas pelo contido no item 03 da cláusula IV: "As cláusulas econômico-financeiras deste CONTRATO não podem ser alteradas sem prévia concordância da CONCESSIONÁRIA".

Com relação à autoridade do DER/PR para intervir na concessão e extingui-la, a cláusula XXIII – Dos Direitos e das Obrigações do DER define as incumbências do DER/PR:

- c) intervir nas concessões, nos casos e nas condições previstos neste contrato;
- d) alterar o CONTRATO e extinguir a concessão, nos casos nele previstos (PARANÁ, 1997e).

A intervenção prevista no item c é definida na cláusula XXVII, em que o DER/PR, através de Decreto do Governador, assume o controle das concessões a fim de assegurar a correta execução das obras e a adequada prestação dos serviços. Declarada a intervenção, o DER/PR instaurará processo administrativo, assegurando amplo direito de defesa. A intervenção tem prazo máximo de 180 dias e, não sendo extinta a concessão, os trechos e as rodovias serão devolvidos à concessionária.

As condições para a extinção da Concessão são previstas na cláusula XXVIII:

- a) advento do termo contratual;
- b) encampação;
- c) caducidade;
- d) rescisão;
- e) anulação;
- f) falência ou extinção da Empresa Concessionária (PARANÁ, 1997e).

Apesar desses termos do contrato, não é possível pensar em uma estrutura regulatória forte. Conforme já se relatou anteriormente, a experiência do DER/PR na gestão desse tipo de contrato é praticamente nula, o que comprova, já no início do processo, uma forte assimetria regulatória pró-concessionária. Do ponto de vista do contrato, as obrigatoriedades regulatórias estão postas de ambas as partes. Entretanto, a questão é que a estrutura regulatória *ex-ante* ao contrato é extremamente fraca. Ademais, por conta disso, a assimetria de informações já impõe ao suposto regulador uma condição de captura, uma vez que não dispõe de informações e parâmetros neutros que possam determinar sua ação. Portanto, o contrato é claro, mas o problema regulatório se encontra nas condições iniciais da construção do modelo.

Nessa direção, é possível discutir três momentos da brecha regulatória, como segue.

5.1 UMA AÇÃO ALEATÓRIA DECORRENTE DA AUSÊNCIA DE UM MARCO REGULATÓRIO: O TERMO DE ALTERAÇÃO UNILATERAL

Durante o exercício da concessão, atendendo à manifestação dos usuários, o Governo do Estado alterou unilateralmente, em 1998, o contrato de concessão, fundamentado na cláusula IV - Item 2, acima apresentada. Esta medida promoveu uma alteração tarifária através da aplicação de redutores da ordem de 0,5 para os primeiros três anos, 0,8 para o período do 4º ao 6º ano e de 0,9 para o período do 7º ao 9º ano, voltando a tarifa aos padrões normais no 10º ano. Em contrapartida, o governo propôs a revisão dos programas de investimento, de forma a proceder ao equilíbrio econômico-financeiro, sob condições consideradas insuficientes pelas concessionárias que buscaram respaldo jurídico, culminando com medida liminar que as desobrigou da realização dos investimentos previstos.

Esta ação radical do governo, colocada em prática no início de uma campanha eleitoral, trouxe prejuízos para ambas as partes, rompendo com a harmonia necessária ao processo e fazendo com que os investimentos ficassem restritos aos serviços de operação, conservação e manutenção dos trechos concedidos. O resultado deste período de redução tarifária promoveu, entre outras implicações: (i) aumento da desconfiança dos agentes financiadores quanto ao futuro do empreendimento, dificultando as negociações de financiamentos de longo prazo em andamento e futuras; (ii) risco de comprometimento do programa perante a opinião pública, uma vez que as intervenções estariam restritas à operação e conservação das vias, fazendo com que o usuário, não percebendo melhorias significativas, colocasse em descrédito todo o processo.

Por outro lado, como bem observado no trabalho de Knoepfelmacher (1999, p.18):

[...] as propostas de reequilíbrio apresentadas pelo Poder Concedente envolveram um raciocínio pelo qual os custos e despesas operacionais constantes das propostas das seis concessionárias foram alterados pela aplicação de fatores redutores. Essa prática não é adequada, pois os orçamentos de custos e despesas operacionais são partes integrantes do plano de negócios das concessionárias e, portanto, a única forma de alterar esses orçamentos seria alterando os encargos a eles impostos. Nada indica que haja relação direta entre a redução de receitas decorrente da alteração das tarifas concedidas pelo Poder Concedente e a redução de despesas administrativas e operacionais nas rodovias, pois não houve alteração de encargos.

Esta observação reflete o caráter político da redução tarifária, uma vez que o índice aplicado não foi precedido de estudos necessários que demonstrassem o impacto da medida nos diversos itens contratados.

Nessa tentativa de intervenção regulatória mais forte, decorrente de uma ação aleatória fundamentada em interesses eleitoreiros, mais uma vez se constata que o governo da época ficou refém de suas próprias ações ao não estabelecer um marco regulatório prévio. Tentativas de alterações dessa natureza são impensáveis num marco regulatório amplo, em que haja independência do regulador frente a ações de natureza

política. Uma das razões dos permanentes conflitos iniciados com a ação unilateral é justamente a ausência de independência, conforme previsto na teoria. Em função disso, a concessão fica refém das visões políticas do grupo que está no poder. As disputas judiciais podem se tornar infundáveis.

5.2 CONTINUIDADE DE CONFRONTO EM FACE DA AUSÊNCIA DE ARCABOUÇO REGULATÓRIO: A TENTATIVA DE ENCAMPAÇÃO

O atual governo, desde a campanha eleitoral, estabeleceu como sua plataforma a redução das tarifas do pedágio ou, ainda, sua extinção. Neste período, várias manobras jurídicas e técnicas foram realizadas, de ambas as partes, no intuito de assegurar os direitos previstos em contrato. Desde a divulgação, por parte do governo do Estado, do *Decreto de Encampação* mediante ato governamental, o assunto da concessão tornou-se freqüente na esfera judicial e na mídia nacional. De fato, dentre as alternativas contratuais, a encampação é aquela que não depende do desempenho da concessionária no exercício do contrato para sua decretação. No entanto, o contrato prevê na cláusula XXVIII (item 8) uma indenização às concessionárias, proveniente de:

- a) prévia indenização das parcelas dos investimentos realizados não amortizados ou depreciados, por ocasião da encampação;
- b) prévia assunção perante instituições financeiras credoras das obrigações contratuais da concessionária;
- c) prévia indenização às concessionárias da totalidade dos débitos remanescentes perante instituições financeiras credoras;
- d) prévia indenização de todos os encargos e ônus decorrentes de multas, rescisões e indenizações, devidos a terceiros, fornecedores, inclusive honorários advocatícios;
- e) prévia indenização a título de remuneração do capital, através da margem de receita líquida prevista para o prazo restante da concessão.

Apesar da divulgação pelo governo, em 2004, do Decreto de Encampação, o montante de recursos necessário à efetivação desse ato (a ser pago previamente), estimado à época pela Fundação Getúlio Vargas em aproximadamente 4 bilhões de reais, teria impacto significativo nos cofres públicos, inviabilizando esta medida e fazendo com que o governo procurasse outras alternativas, inclusive acordos individuais com concessionárias no intuito de reduzir as tarifas.

5.3 A IMPOSSIBILIDADE DE SE PENSAR NUMA ESTRUTURA TARIFÁRIA REGULADA INDEPENDENTE

De maneira simplificada, o volume de recursos do contrato é dado, por um lado, pelas receitas configuradas na cobrança do pedágio e, por outro, pelas despesas representadas por obras e serviços previstos no Programa de Exploração do Lote, durante o prazo de vigência do contrato. As receitas foram estimadas com base nos volumes

de tráfego, a partir de contagens existentes no DER/PR ou realizadas por consultorias à época. Através das projeções de tráfego para o período de contrato obteve-se o fluxo periódico de receita e o seu montante ao final da concessão. As despesas foram calculadas como a soma dos recursos necessários à execução do conjunto de obras contido no Programa de Exploração do Lote, além dos serviços necessários à operação da rodovia pedagiada. Assim, desta previsão de receitas, despesas e resultado do investimento foi obtida a *Tarifa Básica*, remuneradora das atividades das concessionárias.

No entanto, este índice busca reajustar a tarifa básica de forma a repor as perdas monetárias no período considerado, não repercutíveis no equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que está previsto na cláusula XIV:

1. O equilíbrio econômico e financeiro deste CONTRATO constitui condição fundamental do regime jurídico da concessão;
2. É pressuposto básico da equação econômica e financeira que presidirá as relações entre as partes o permanente equilíbrio entre os encargos da CONCESSIONÁRIA e as receitas da concessão;
3. As TARIFAS DE PEDÁGIO serão preservadas pelas regras de reajuste e de revisão previstas neste CONTRATO, com a finalidade que seja assegurada, em caráter permanente, a manutenção de seu inicial equilíbrio econômico e financeiro;
4. Sempre que forem atendidas as condições do contrato de concessão, considera-se mantido seu equilíbrio econômico e financeiro (PARANÁ, 1997e).

Como pode ser observado, embora a redação da cláusula XIV (item 2) faça crer que as receitas provenientes da cobrança do pedágio afetem o equilíbrio econômico-financeiro, na prática este é dado apenas no caso de acréscimo de encargos à concessionária. O equilíbrio é mantido ao longo do contrato através da “Revisão da Tarifa Básica”, prevista na cláusula XX, para os casos de:

- i) criação, alteração ou extinção de impostos, após a data da apresentação da proposta comercial;
- ii) acréscimo ou supressão de encargos no Programa de Exploração do Lote;
- iii) acréscimo de custos da concessionária, por força maior;
- iv) no caso de desapropriação de bens imóveis;
- v) quando a concessionária promover a rescisão dos contratos de obras e serviços de engenharia vigentes à data da transferência do controle das rodovias, desde que o valor da verba indenizatória prevista não seja atingido ou ultrapassado;
- vi) sempre que houver alteração unilateral do contrato, que comprovadamente altere os encargos da concessionária;
- vii) quando a concessionária auferir receita alternativa, complementar ou acessória à concessão;
- viii) no caso de modificações estruturais constatadas nos preços relativos dos fatores de produção, ou modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação da Proposta Comercial da empresa (PARANÁ, 1997e).

Assim sendo, embora a redação contratual da cláusula XIII – “Do Risco Geral de Trânsito”, a seguir apresentada, seja taxativa em relação às postulações por parte das concessionárias para uma redução do tráfego previsto, ela não prevê a revisão do inicial equilíbrio econômico-financeiro para o acréscimo de receitas advindas de um incremento de tráfego:

1. A Concessionária assumirá, integralmente e para todos os efeitos, o risco de trânsito inerente à exploração do LOTE, neste se incluindo o risco de redução do volume de trânsito, inclusive em decorrência da transferência de trânsito para outras rodovias ou trechos rodoviários de acesso [...];
2. A assunção do risco de alteração do trânsito no LOTE constitui condição inerente ao regime jurídico da concessão a ser outorgada, não se admitindo [...] a revisão do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (PARANÁ, 1997e).

Desta forma, coube ao poder público, por meio do DER/PR, apenas exercer o seu poder de fiscalização previsto na Cláusula XXIII (item a): “Fiscalizar permanentemente a exploração do LOTE”. Quanto às obras e serviços executados, o DER/PR está impedido contratualmente de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro a partir das receitas advindas do pedágio.

CONCLUSÕES

A deterioração da malha viária brasileira, resultado da política de esvaziamento de recursos destinados à infra-estrutura rodoviária, levou à utilização do instituto da concessão, repassando à iniciativa privada a responsabilidade de recuperar e conservar as rodovias.

O processo de concessão exige um planejamento cuidadoso, pois a partir dele serão definidos os parâmetros de execução por um longo período de duração. Parte dos estudos necessários para uma avaliação responsável quanto à viabilidade econômica desse tipo de procedimento envolve pesquisa qualitativa e quantitativa de tráfego, além do estudo de projeção, que exige o conhecimento de aspectos socioeconômicos das áreas por onde passam as rodovias, para permitir a elaboração das taxas de crescimento do tráfego. Estes e outros estudos, associados à construção de um arcabouço jurídico e institucional adequado que garanta uma regulação eficiente, demandam, no mínimo, de dois a três anos de preparação.

O planejamento feito pelo governo do Paraná para implementação do Programa de Concessão de Rodovias teve a duração de seis meses. O que pode explicar grande parte dos equívocos cometidos ao longo do processo de implementação das concessões.

Além disso, o critério de estruturação tarifária, no qual os custos das empresas são majorados e as receitas minoradas, garantindo ainda uma Taxa Interna de Retorno entre 18% e 22%, reduz sensivelmente os riscos do empresário e tornam visível a captura do poder concedente.

É bastante provável que, por temor do Governo do Estado em ocorrer um boicote ao Programa de Concessão de Rodovias por parte dos técnicos do DER/PR (órgão responsável pela malha rodoviária estadual), estes tenham sido colocados à margem do processo.

O poder público, impondo alterações tarifárias unilateralmente, provocou desequilíbrios nos investimentos futuros, dando uma falsa impressão de que o usuário estaria se beneficiando deste tipo de ação. Ademais, comprometeu o aporte de capital externo buscado pelas empresas, o que tornou o recurso mais caro, onerando o processo como um todo. Esses fatos encaixam-se nas teorias de Stigler e Peltzman (*apud* VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1995) de que o comportamento do empresário é orientado pela maximização do lucro, enquanto o dos legisladores orienta-se pela maximização do apoio político.

Quanto à gestão do processo de concessão, os dados necessários para aferir os serviços prestados pelas empresas foram, durante o período em que não houve supervisão contratada, fornecidos exclusivamente por um dos intervenientes no processo: as concessionárias, deixando evidentes o perigo moral e a seleção adversa preconizados por Pires e Piccinini (1999) como comprometedores das metas regulatórias.

A partir da inclusão do Tecpar no processo de fiscalização, em abril de 2005, observou-se uma melhora significativa quanto ao conhecimento e análise do conteúdo dos instrumentos de regulação disponíveis, desde o edital até o contrato de concessão, passando pelo Programa de Exploração do Lote, que, além de permitir um maior equilíbrio em face da assimetria de informações entre o poder público e as concessionárias, gera a possibilidade de aferição, com um embasamento técnico mais aprimorado e uma estrutura logística mais adequada, das obras e serviços executados pelas empresas. Contudo, as amarrações contratuais e os posteriores termos aditivos impedem que sejam feitos os necessários ajustes estruturais ao processo, restando apenas fazer cumprir o que já foi estabelecido.

Para finalizar, é importante salientar que a concessão de rodovias à iniciativa privada é um instrumento complementar e não resolve o problema de carência financeira por que passa o setor rodoviário. O Estado do Paraná tem uma malha de aproximadamente 10 mil quilômetros de rodovias pavimentadas sob a responsabilidade do poder público estadual que, por sua vez, dá mostras de ainda não ter se estruturado institucional, jurídica e tecnicamente para absorver também a função de gestor do sistema (PARANÁ, 2002).

Por definição, a estrutura de concessão no Paraná nasceu capturada, o que condena esse processo a permanecer refém de confrontos entre Estado e concessionárias. A raiz de tudo está na incapacidade de pensar o processo inicial numa perspectiva de independência e, conseqüentemente, em defesa do interesse público. Uma tentativa de minorar os problemas surgidos somente pode ser pensada a partir da boa vontade de ambos os lados em discutir amplamente sobre os termos do contrato e a necessidade de

uma estrutura regulatória independente. Fora disso, assimetrias tendem a se perpetuar e o usuário a permanecer refém de um complexo e nebuloso jogo de interesses. A incerteza que cerca o processo, como se sabe, gera instabilidade na dinâmica dos investimentos e seus efeitos multiplicadores.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. A **"privatização" de facilidades rodoviárias do Brasil**. Brasília: GEIPOT, 1994.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DOS TRANSPORTES 1995. Brasília: GEIPOT, 1995.
- ARAGÃO, J. et al. Construindo modelos de relações institucionais e regulatórios no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: SANTOS, Enilson; ARAGÃO, J. (Org.). **Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática**. Brasília: LGE Ed., 2000.
- ARAÚJO, J. L. **Regulação de monopólios e mercados: questões básicas**. Rio de Janeiro: s.n., 1997. Trabalho temático para o I Seminário Nacional do Núcleo de Economia da Infra-estrutura.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS – ABCR. **Estatísticas**. Disponível em: <www.abcr.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2005.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE OBRAS RODOVIÁRIAS – ANEOR. **Pedágio (Lei 7.712 – 22/12/88): aspectos constitucionais**. Rio de Janeiro, 1989.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **As concessões rodoviárias**. Brasília, 2001. (Cadernos de infra-estrutura, 17).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Histórico do Programa Nacional de Desestatização**. Brasília, 2002.
- BIDAMÉRICA: a Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 31 jan. 2005. Disponível em: www.iadb.org/idbamerica. Acesso em: 10 fev. 2005.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. **Concessão da infra-estrutura rodoviária**. Brasília, 1993a.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. **Concessão de obras e serviços rodoviários: estudo preliminar**. Brasília, 1993b.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 ago. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v.21, n.1, p.3-24, abr.1991. Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 de dezembro 1990.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O lobo e o cordeiro. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 dez. 2003.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimento. **Folha de S. Paulo**, 19 set. 2004.
- CAPELETTO, G. J. Regulação de serviços públicos e seus pontos importantes. **Marco Regulatório**, Porto Alegre: AGERGS, n.3, 2000. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/bibliot/revistamr/mr03.pdf>
- CASTRO, N. Privatização do setor de transportes no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

- CUÉLLAR, L. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.
- DI PIETRO, M. S. Z. Aspectos legais da concessão de serviços públicos. In: **CONCESSÕES de serviços públicos e regulamentação**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1999.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia e outras formas**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FIANI, R. **Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/NUCA, 1998. (Texto para discussão, 423).
- FIANI, R. **O anteprojeto das agências reguladoras: uma avaliação crítica**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/NUCA, 2003a. Ciclo de seminários sobre reestruturação do setor elétrico, 2 out. 2003.
- FIANI, R. **Uma avaliação crítica da teoria de rent seeking**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2003b. Trabalho apresentado em Seminário promovido pelo Instituto de Economia - UFRJ, 23 set. 2003.
- FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimento brasileiro. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n.40, 1994.
- FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GARCIA, F. A. **Regulação jurídica das rodovias concedidas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- KNOEPFELMACHER, R. **Anel de Integração – Comissão de Peritos. Parecer referente aos aspectos ligados ao financiamento: versão final**. Curitiba: DER, 1999.
- KRAUSE, E. B. **Agências de regulação: conceito, legislação e prática no Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- LEE, S. H. **Concessão de rodovias à iniciativa privada: critérios para limitação de tarifas em processos de licitação**. Florianópolis, 1996. Dissertação (Mestrado) – UFSC.
- MACHADO, K. **Concessões de rodovias: mito e realidade**. São Paulo: Prêmio, 2002.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, C. A. B. Concessão de obra pública: parecer. **Revista de Direito Público**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v.24, n.96, 1990.
- MORAES, L. R. A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios. In: RESENDE, F.; PAULA, T. B. de (Ed.). **Infraestrutura - perspectivas e reorganização**. Brasília: IPEA, 1997.
- NAÍM, M. O Consenso ou a Confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro: FUNCEX, n.64, p.34-43, jul./set. 2000.
- OLIVEIRA, G. **Regulação e defesa da concorrência: bases conceituais e aplicações do sistema de competências complementares**, 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/gesnerdeoliveira>>. Acesso em: 13 nov. 2004.
- OLIVEIRA, G. Características de uma boa agência reguladora. **Folha de S. Paulo**, 29 set. 2001.
- OLIVEIRA, G. **Regulação pró-concorrencial e o novo ciclo de abertura comercial no Brasil**. São Paulo: FGV, 2004. (Texto para discussão, 132).
- OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University, 1965.

OLSON, M. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities.** New Haven: Yale University Press, 1982.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Estudos para implantação de pedágio nas rodovias do Estado do Paraná.** Curitiba, 1991.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Sistema rodoviário estadual 1995.** Curitiba, 1995a.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades 1995.** Curitiba, 1996a.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades 1996.** Curitiba, 1997a.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades 1997.** Curitiba, 1998.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Sistema rodoviário estadual 2002.** Curitiba, 2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades 2002.** Curitiba, 2003.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. **Relatório de atividades 2004.** Curitiba, 2005a.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná: versão preliminar.** Curitiba, 1995b.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Programa de Concessão da Infra-estrutura de Transportes no Estado do Paraná.** Curitiba, 1996b.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Estrutura de pedagiamento: Programa de Concessão de Rodovias para o Estado do Paraná.** Curitiba, 1996c.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Relatório final - estudo de viabilidade. In: _____. Programa de concessão de Rodovias para o Estado do Paraná. Curitiba, 1996d.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Relatório final - modelo de operação e conservação. In: _____. Programa de concessão de Rodovias para o Estado do Paraná. Curitiba, 1996e.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Relatório final - estudos de tráfego: Programa de Concessão de Rodovias para o Estado do Paraná.** Curitiba, 1996f.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Edital de segunda etapa. In: _____. **Concorrência pública internacional nº 002/96.** Curitiba, 1997b.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Programa de exploração. In: _____. **Concorrência pública internacional nº 002/96.** Curitiba, 1997c. Anexo V.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Estrutura tarifária. In: _____. **Concorrência pública internacional nº 002/96.** Curitiba, 1997d. Anexo VIII.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Contrato nº 072/97.** Curitiba, 1997e.

PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Termo de alteração unilateral do Contrato de Concessão de Obras Públicas nº 072/97.** Curitiba, 1998.

- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Dados gerais da concessão**. Curitiba, 2000.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Sistema de gestão, fiscalização e decisão para o Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná**. Curitiba, 2001a.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. Divisão de Concessões e Pedagiamento. **Antecedentes históricos: razões da adoção da modalidade de concessão de rodovias (minuta)**. Curitiba, 2001b.
- PARANÁ. Secretaria de Estado dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Concessão: fluxo veicular e receita**. Curitiba, jan. de 2005b.
- PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ, J. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINTO JR., H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o setor de energia**. S.l.: Agência Nacional do Petróleo, 1999. (Nota técnica, 6). Disponível em: http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_006_1999.pdf
- PIRES, J. C.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PORTO, T. C. **Plano rodoviário nacional e programas de prioridades**. Rio de Janeiro: IPR, 1965.
- POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio**. São Paulo: Hucitec, 1985.
- POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. Custos de transação e políticas de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro: UFRJ, v.2, n.1, 1998. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_politicas_de_defesa_da_concorrenca.pdf
- SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 941).
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, New York: American Telephone and Telegraph Company, v.2, n.1, Spring 1971.
- VISCUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. **Economics of regulation and antitrust**. 2 ed. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1995.

